

REFORMAS CONSTITUCIONALES URGENTES PARA ADELANTAR LOS DERECHOS DEMOCRÁTICOS DEL PUEBLO DE PUERTO RICO

ARTÍCULO

ANÍBAL ACEVEDO VILÁ*

INTRODUCCIÓN.....	31
I. ESTABLECER LA SEGUNDA OPCIÓN O SEGUNDA VUELTA AUTOMÁTICA.....	34
II. LA CREACIÓN DEL CARGO DE VICEGOBERNADOR ELECTO Y UN ORDEN DE SUCESIÓN MÁS DEMOCRÁTICO EN CASOS DE VACANTES.....	53
III. SEPARAR LA FECHA DE LAS ELECCIONES DE GOBERNADOR, COMISIONADO RESIDENTE Y ALCALDES DE LA DE LOS LEGISLADORES.....	66
IV. OTRAS POSIBLES REFORMAS CONSTITUCIONALES: REVOCACIÓN DEL MANDATO (RECALL), INICIATIVAS CIUDADANAS (BALLOTS INICIATIVES), REFORMAR LA MANERA DE ELEGIR LOS LEGISLADORES POR ACUMULACIÓN E INTRODUCIR NORMAS DE PROPORCIONALIDAD EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS.....	71
A. <i>Revocación de mandato</i>	72
B. <i>Iniciativas ciudadanas</i>	73
C. <i>Reformar la manera de elegir a los legisladores por acumulación: ¿elección proporcional?</i>	74
CONCLUSIÓN.....	76

INTRODUCCIÓN

Más allá de las serias deficiencias democráticas en las que vive Puerto Rico por la situación lamentable de falta de poderes políticos en nuestra relación con los Estados Unidos — dramatizadas por la imposición de la Junta de Supervisión y Administración Fiscal (JSAF) que hizo el Congreso al amparo de la ley *PROMESA*¹ los sucesos recientes apuntan a la necesidad urgente de promover reformas constitucionales para adelantar los derechos democráticos de gobierno propio. Entre esos eventos recientes, se destacan los siguientes:

1. Dos elecciones consecutivas en las cuales se eligió gobernador a una persona con apoyo minoritario del electorado.
2. Aumento preocupante en la abstención electoral.

* Profesor adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. B.A., J.D. Universidad de Puerto Rico; LL.M. Harvard University. Gobernador de Puerto Rico 2005-2008.

¹ Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act, 48 U.S.C. § 2121 (2016).

3. Un gobernador forzado a renunciar y sustituido por una persona no electa y apenas conocida antes de asumir el cargo.
4. Descontento general con el desempeño de la legislatura, acompañado de un desconocimiento de quiénes son los legisladores.

Desde la perspectiva de nuestros derechos democráticos de gobierno propio, estos quedaron congelados en el 1952 con la constitución del Estado Libre Asociado. El único cambio democrático logrado luego de 1952 fue el derecho al voto a los dieciocho años de edad, mediante una enmienda constitucional aprobada por el pueblo en 1970.² Por la vía legislativa, se separó la papeleta de la elección de los alcaldes y de los legisladores, pero se mantuvo el mandato constitucional para que todos los funcionarios a ser electos se elijan el mismo día. A parte de esos cambios, hoy, los puertorriqueños tenemos los mismos derechos democráticos que adquirió la generación del 52. Si a esto le añadimos la imposición de la junta de la ley *PROMESA* —tema que no es objeto de análisis en este escrito— podemos concluir que el poder democrático de gobierno interno del pueblo de Puerto Rico ha disminuido en lugar de crecer.

Este estancamiento y retroceso de nuestros derechos democráticos me ha movido en el pasado a reflexionar y proponer rutas de acción para ampliar las bases de nuestra democracia interna. Antes del Verano histórico de 2019 y al terminar de escribir, a finales de 2018, mi libro *Separación de poderes en Puerto Rico: Entre la teoría y la práctica*,³ decidí incluir un último capítulo titulado: *Reflexión final; agenda futura*. Describí el propósito de ese capítulo de la siguiente forma:

Al momento de terminar de escribir el libro, estamos en una especie de suspensión extraconstitucional de nuestro modelo constitucional de pesos y contrapesos, y de nuestros limitados poderes democráticos de autogobierno. Todos esperamos que este periodo se supere lo más pronto posible. De forma paralela al adelanto de un cambio o reforma profunda de nuestra relación política y económica con los Estados Unidos, hay que adelantar una agenda de cambio constitucional y democrático interno que permita superar y evitar los errores del pasado. Esa agenda se tiene que adelantar independientemente de la decisión final que se tome sobre nuestra relación política con los Estados Unidos.

Más allá de algunas imprecisiones o desbalances que emanan del propio texto constitucional . . . en este libro hemos visto, además, que una de las mayores deficiencias de nuestro esquema de separación de poderes emana de la subordinación política y electoral de los miembros de la Rama Legislativa al poderío político del Gobernador. A mi entender, esa subordinación política nace de una deficiencia democrática. La forma mediante la cual se eligen los legisladores en Puerto Rico los hace depender de forma exagerada de la fuerza política del candidato a Gobernador y —en muchos

² Véase V JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 146 (1994).

³ ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA (2018) (en adelante, “ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES”).

casos— del candidato a Alcalde de su partido político. Esa dependencia política tiene el efecto de haber creado una desconexión entre el Legislador y sus constituyentes.

Esas y otras deficiencias constitucionales requieren de una reforma democrática que impacte ambas ramas políticas. Una vez concluya el presente y doloroso periodo de burda intervención y menoscabo de poderes democráticos ocasionado por la ley *PROMESA* y los poderes otorgados a la JSAF, será además impostergable una revisión profunda de nuestro esquema constitucional, en su aplicación a los temas fiscales y presupuestarios.⁴

Y sobre la necesidad de una profunda reforma democrática señalé en esa ocasión que:

La única solución a los problemas de la democracia tiene que ser mayor democracia. La experiencia democrática del pueblo puertorriqueño, además de ser limitada por su condición colonial (agravada por *PROMESA*), ha sido de muy corta duración. Luego del proceso de 1952, no ha ocurrido ningún cambio significativo en nuestro modelo democrático, salvo la separación de la papeleta a la alcaldía, y luego de la papeleta legislativa. El desbalance de poderes que hemos identificado en varias instancias de este libro requiere de cambios profundos en nuestro modelo democrático, que a su vez, tienen un efecto sobre el balance de poderes.⁵

En el Verano de 2019, el pueblo de Puerto Rico, usó vigorosamente sus derechos constitucionales, y forzó la renuncia del entonces gobernador Ricardo Rosselló Nevares, quien había sido electo en el 2016 con solo el 41.8% de los votos emitidos en dicha elección. Debemos tener claro que Rosselló Nevares no salió de La Fortaleza por disposición constitucional. Salió por el ejercicio vigoroso de otros derechos consagrados en nuestra Constitución como el derecho a defender la inviolabilidad de la dignidad humana, a expresarnos, a protestar y a reclamar la reparación de agravios.⁶

El pueblo de Puerto Rico tiene que sentirse orgulloso de su gesta democrática del Verano del 2019. Pero esa acción del Pueblo desembocó en la juramentación como gobernadora de la entonces secretaria de justicia, Wanda Vázquez Garced. Una persona que el país apenas conocía y que nadie jamás anticipó que podía llegar a ocupar la principal posición ejecutiva del país.

Luego de la gestión gubernamental de Vázquez Garced, el 3 de noviembre de 2020 la mayoría de los que salieron a votar eligió gobernador al licenciado Pedro Pierluisi Urrutia con el apoyo de solo el 33.24% de los votos emitidos en esa elección. Esa elección produjo, además, una legislatura con la composición ideológica y social más diversa en nuestra historia, y en la cual el partido del gobernador Pierluisi, el Partido Nuevo Progresista (PNP), perdió el control mayoritario de la Cámara de Representantes y del Senado de Puerto Rico.

4 *Id.* en las págs. 455-56.

5 *Id.* en la pág. 456.

6 Véase CONST. PR art. II, §§ 1, 4.

Todos estos sucesos nos revelan la necesidad urgente de propiciar reformas profundas al modelo adoptado en 1952 cuando se creó el Estado Libre Asociado y adoptamos la Constitución que nos rige. Es claro que el país clama por una mayor participación democrática en los asuntos públicos.

Ampliar y garantizar los derechos democráticos, ganados por el Pueblo en las calles durante el Verano de 2019, requiere revisar el marco constitucional en el que vivimos y otras reformas. En este artículo profundizo sobre algunas propuestas de reformas constitucionales que ya había adelantado en otros escritos pero que ahora son mucho más urgentes.⁷ Las reformas que propongo atienden y trascienden los hechos que se dieron en ese verano y en las elecciones de 2020 porque buscan un salto cualitativo significativo en nuestros poderes democráticos. Específicamente propongo que se comiencen a discutir las siguientes iniciativas:

1. Adoptar la norma de mayoría absoluta para elegir al gobernador y establecer la *segunda opción o segunda vuelta automática* para elegir al gobernador, alcaldes y legisladores, cuando en la primera votación no haya un ganador con un apoyo popular significativo.
2. La creación del cargo de vicegobernador electo y un orden de sucesión más democrático en casos de vacantes en ambos cargos.
3. Separar la fecha de las elecciones de gobernador, comisionado residente y alcaldes, de la de los legisladores.
4. Estudiar otras posibles reformas como el mecanismo de revocación de mandato, la iniciativa ciudadana para legislar y cambiar la forma de elegir a los legisladores por acumulación, incluyendo la posibilidad de adoptar fórmulas de representación proporcional.

Todas estas propuestas van dirigidas a fortalecer los poderes democráticos del Pueblo y requieren cambios profundos al esquema adoptado en nuestra constitución en 1952.

I. ESTABLECER LA SEGUNDA OPCIÓN O SEGUNDA VUELTA AUTOMÁTICA⁸

Una de las razones subyacentes para la crisis del Verano de 2019 fue que Rosselló Nevares fue electo en noviembre del 2016 con solo el 41.8% de los votos emitidos. Eso significó que el 2 de enero de 2017, cuando juró como gobernador, arrancó sin el apoyo del 58.2% del electorado. No hay dudas de que esa deficiencia dificulta la gestión de un gobernante y debilita su legitimidad democrática para gobernar y llevar a cabo cambios sustanciales. Obviamente, esa debilidad democrática intrínseca en nuestro sistema —

⁷ ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES, *supra* nota 3, en las págs. 455-59. Véase también ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, CRISIS EN LA AGENDA, AGENDA PARA LA CRISIS (2019) (en adelante, “ACEVEDO VILÁ, CRISIS EN LA AGENDA”).

⁸ También se le llama *voto preferencial*. En inglés, *ranking vote* o *instant run-off*.

afectada por la dinámica política al momento de su elección y sumada a las políticas draconianas de recortes presupuestarios a la Universidad de Puerto Rico (UPR) y a otros servicios gubernamentales esenciales, así como los escándalos de corrupción, la falta de efectividad y la insensibilidad que vimos en el manejo de la crisis tras el huracán María y la realidad cruda de desprecio que vimos en el chat de *Telegram* cuando salió a la luz en ese verano que nunca olvidaremos—, provocaron las manifestaciones masivas que forzaron a Rosselló Nevares a dimitir. Luego de todos esos eventos, el 3 de noviembre del 2020, Pedro Pierluisi Urrutia fue electo con solo el 33.24% de los votos emitidos, arrancando su gestión gubernamental en una situación aún más precaria que la que tuvo Rosselló Nevares.

La pregunta que nos debemos hacer es la siguiente: ¿debieron Rosselló Nevares y Pierluisi Urrutia asumir el cargo de gobernador con solo el 41.80% y 33.24% del voto, respectivamente? Sabemos que la respuesta legal y constitucional es que fueron electos válidamente, porque en Puerto Rico una mayoría pluralista es suficiente. La Constitución de Puerto Rico dispone 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*”.⁹

En 1952, esa disposición elevó a rango constitucional la norma de mayoría simple para elegir todos los cargos electivos. Una mayoría simple o pluralista, en la cual el candidato que más votos obtenga se declara ganador, independientemente del porcentaje del voto total emitido que reciba, puede funcionar bien en un sistema político bipartita. En Puerto Rico, el modelo de mayoría simple funcionó relativamente bien, precisamente porque teníamos un escenario político bipartita. Ese escenario comenzó a cambiar en el 2016 cuando dos candidatos independientes a la gobernación acumularon un nivel de apoyo jamás antes visto. Y el cambio se profundizó y se aceleró en el 2020 con cinco partidos y sus respectivos candidatos a la gobernación, que recibieron apoyos importantes del electorado.

Para ver gráficamente el cambio dramático que se está ocurriendo en el votante puertorriqueño y el efecto negativo que tiene la mayoría simple, examinemos los resultados de las contiendas a la gobernación en los años 2012, 2016 y 2020, según los datos oficiales de la Comisión Estatal de Elecciones.

9 CONST. PR art. VI, § 4 (énfasis suplido).

TABLA 1. RESULTADOS PARA LA CANDIDATURA A LA GOBERNACIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2012¹⁰

Partido	Aspirante	Total, votos por aspirante	Porcentaje, votos por aspirante
Partido Popular Democrático (PPD)	Alejandro García Padilla	896,060	47.73%
Partido Nuevo Progresista (PNP)	Luis Fortuño	884,775	47.13%
Partido Independen-tista Puertorriqueño (PIP)	Juan Dalmau Ramírez	47,331	2.52%
Partido del Pueblo Trabajador (PPT)	Rafael Bernabe	18,312	0.98%
Movimiento Unión Soberanista (MUS)	Arturo Hernández	10,523	0.56%
Puertorriqueños por Puerto Rico (PPR)	Rogelio Figueroa	6,668	0.36%
	Otros	13,510	0.72%
Total		1,877,179	100.00%

TABLA 2. DATOS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2012¹¹

Participación	
Inscritos en unidades reportadas	2,402,941
Votantes según lista	1,878,969
Participación	78.19%
Total de electores inscritos	2,402,941

Aunque a la elección del 2012 acudieron seis partidos con sus respectivos candidatos a la gobernación, los candidatos del Partido Popular Democrático (PPD) y del PNP obtuvieron, conjuntamente, el 94.86% de los votos emitidos. Aunque el ganador, Alejandro García Padilla, no alcanzó una mayoría absoluta —50% más uno y su triunfo fue por menos de 1% sobre su contrincante más cercano, haber obtenido el favor del 47.73% de los electores que votaron no le presentó al país un cuestionamiento sobre el concepto constitucional de mayoría simple—. Por otro lado, vale destacar de la Tabla 2 que en esa elección participó el 78.19% de los inscritos para votar y 1,878,969 personas votaron por los candidatos a la gobernación. Veremos más adelante cómo ese número se ha reducido sustancialmente en las elecciones posteriores.

Cómo señalé anteriormente, el escenario comenzó a cambiar en el 2016, con la participación de dos candidatos independientes a la gobernación.

¹⁰ CEE, *Eventos electorales*, CEE, <https://ww2.ceepur.org/Home/EventosElectorales> (última visita 14 de mayo de 2021).

¹¹ *Id.*

TABLA 3. RESULTADOS PARA LA CANDIDATURA A LA GOBERNACIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2016¹²

Partido	Aspirante	Total, votos por aspirante	Porcentaje, votos por aspirante
Partido Nuevo Progresista (PNP)	Ricardo Rosselló Nevares	660,510	41.80%
Partido Popular Democrático (PPD)	David Bernier	614,190	38.67%
Independiente	Alexandra Lúgaro	175,831	11.13%
Independiente	Manuel Cidre	90,494	5.73%
Partido Independentista Puertorriqueño (PIP)	María de Lourdes Santiago	33,729	2.13%
Partido del Pueblo Trabajador (PPT)	Rafael Bernabe	5,430	0.34%
Total		1,580,184	100.00%

TABLA 4. DATOS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2016¹³

Participación	
Inscritos en unidades reportadas	2,867,557
Total de papeletas	1,589,991
Participación	55.45%
Total de electores inscritos	2,867,557

El candidato ganador —que en el 2012 obtuvo el 47.73% de los votos— en la elección de 2016 lo hizo con el apoyo de solo el 41.8% de los votos, el nivel más bajo hasta ese momento para cualquier candidato ganador a la gobernación en la historia moderna de Puerto Rico. Y en lo que se refiere a la fuerza del bipartidismo, la combinación de votos de los candidatos del PPD y el PNP, que en el 2012 fue de 94.86%, cuatro años después se redujo a 80.67%. Pero más peligroso para nuestra democracia es que en la elección del 2016 el nivel de participación electoral se redujo dramáticamente a 55.45%. El total de votantes fue 1,589,991, una reducción en números absolutos de 288,978 votantes en solo cuatro años.

Veamos ahora cómo estas tendencias se profundizaron en la elección de 2020.

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

TABLA 5. RESULTADOS PARA LA CANDIDATURA A LA GOBERNACIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2020¹⁴

Partido	Aspirante	Total, votos por aspirante	Porcentaje, votos por aspirante
Partido Nuevo Progresista (PNP)	Pedro Pierluisi	427,016	33.24%
Partido Popular Democrático (PPD)	Carlos (Charlie) Delgado Altieri	407,817	31.75%
Movimiento Victoria Ciudadana (MVC)	Alexandra Lúgaro	179,265	13.95%
Partido Independentista Puertorriqueño (PIP)	Juan Dalmau Ramírez	174,402	13.58%
Proyecto Dignidad (PD)	César Augusto Vázquez Muñiz	87,379	6.80%
Independiente	Eliezer Molina	8,751	0.68%
Total		1,284,630	100.00%

TABLA 6. DATOS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES GENERALES DE PUERTO RICO DEL 2020¹⁵

Participación	
Inscritos en unidades reportadas	2,355,894
Total de papeletas	1,296,169
Participación	55.02%
Total de electores inscritos	2,355,894

El comportamiento del elector puertorriqueño en los comicios del 2020 lo podemos describir como una *revolución*, en la que los votantes utilizaron su poder del voto para liberarse de ataduras del pasado. El candidato ganador a la gobernación —que en el 2012 obtuvo 47.73% y en el 2016 41.80%— en las elecciones de noviembre 2020 colapsó y *ganó* con solo 32.24% de apoyo electoral. El voto combinado por los candidatos de los dos partidos principales se redujo a 64.99%, equivalente a una disminución de 30% en ocho años. A esto hay que sumarle que el candidato a la alcaldía de San Juan certificado como ganador recibió solo el 36.6% de los votos y que en la capital se rompió la hegemonía de los dos partidos tradicionales. Además, la elección de 2020 le negó al partido ganador de la gobernación el control de la Asamblea Legislativa, y fue electa la composición más diversa que ha visto la Cámara y el Senado en nuestra historia. El nivel de participación electoral en la elección del 2020 se mantuvo en 55.02%. El total de votantes fue de 1,296,169 personas.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

Sobre la reducción dramática en la participación electoral —de 78.19% en el 2012 a 55.02% en el 2020— hay que destacar que una determinación del Tribunal Federal de Apelaciones para el Primer Circuito,¹⁶ posterior a las elecciones del 2012, limita la capacidad del Estado de *limpiar* las listas electorales de personas que no votaron en elecciones anteriores, lo que hace difícil comparar estas elecciones con las anteriores. En el 2012 el registro electoral tenía 2,402,941 votantes. Ese número aumentó artificialmente, en virtud de la decisión judicial citada, a 2,867,557 votantes en el 2016, para reducirse luego a 2,355,894 electores en el 2020.

Pero la verdad absoluta es que la reducción en la participación de electores es dramática y no se justifica con la determinación judicial y no se ajusta tampoco a la migración ocurrida en los últimos años. Como vimos anteriormente, en el 2012, 1,878,969 personas votaron por los candidatos a la gobernación. Ocho años después ese número bajó a 1,296,169 personas, lo cual equivale a una reducción de 582,800 votantes o 31% menos. Esta reducción de votantes tampoco es paralela a la pérdida general de población en el país. Expresa César J. Ayala sobre el despoblamiento que “[e]ntre el 2010 y el 2019, Puerto Rico perdió 14[%] de su población, según las encuestas de población del *Puerto Rico Community Survey*, la versión local del *American Community Survey*”.¹⁷ Según los primeros datos oficiales publicados por el *U.S. Census Bureau*, la población de Puerto Rico para el 2020 fue de 3,285,874, para una reducción poblacional de 11.8% en la pasada década.¹⁸ Con estos datos no debe haber dudas de que en la década pasada hubo un aumento significativo en la abstención electoral.

Si impactante es la reducción en el número de votantes, —y por ende el aumento en la abstención electoral— más impactante es la reducción, en términos absolutos, de las personas que votaron por el candidato ganador a la gobernación. En el 2012, votaron por García Padilla 896,060 personas. En el 2020, votaron por Pierluisi Urrutia apenas 427,016 personas. La diferencia en votos entre los ganadores fue de 469,016, una reducción de 52% en solo ocho años.

En resumen, aunque tenemos una disminución de población de 11.8% en la década pasada, la reducción en el número de votantes del 2012 al 2020 fue más del doble —o 31%—. Nadie debe tener duda alguna de que hemos sufrido una reducción impactante en la participación electoral.

Por otro lado, el apoyo al candidato ganador se redujo en un 52% en ese periodo de ocho años y el apoyo a los candidatos a la gobernación de los dos principales partidos se redujo en un 30%. Nuestra crisis democrática es evidente: una baja dramática en la participación electoral, una reducción dramática en el apoyo que necesita un candidato para ganar y el colapso del bipartidismo.

La revelación o revolución del Verano 2019 y el resultado de la revolución del elector del 2020 evidencian el descontento del Pueblo con los partidos políticos tradicionales,

¹⁶ Colón Marrero v. García Vélez, 813 F.3d 1 (1st Cir. 2016).

¹⁷ César J. Ayala, *El despoblamiento de Puerto Rico, 2010-2019*, UCLA, <https://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/ayala/prdiaspora/despoblamiento.htm> (última visita 14 de mayo de 2021).

¹⁸ Véase Inst. Est. PR, *Población total de Puerto Rico – Censo Decenal 2020*, INST. EST. PR, <https://censo.estadisticas.pr/node/489> (última visita 14 de mayo de 2021).

pero también el deseo férreo de ese mismo Pueblo de defender su dignidad usando las herramientas que provee la democracia y ser parte de la construcción de su futuro. Eso nos debe llevar a plantearnos la necesidad de modificar el artículo VI, sección 4, de nuestra Constitución que codifica la norma de mayoría simple para todos los cargos electivos.

El modelo de mayoría simple, conocido en inglés como *first past the post* (FPP), es el sistema electoral más usado en los Estados Unidos:

Under FPP systems, the candidate who receives the most votes is declared the winner. This is true whether the candidate receives 99% or 9% of the total vote, as long as that total is greater than that of the next best candidate. Every state except Maine utilizes this system for federal elections, including presidential elections. While FPP elections seem intuitive for many people, they can lead to seemingly undemocratic results in cases where a candidate wins with significantly less than a majority percentage of the total vote. This risk directly increases as the number of candidates in a given field increases. In a two-candidate race, which is typically a general election, FPP does not pose this problem, because one of those candidates will necessarily need to secure a majority in order to win. But in a more crowded field, such as a primary election where there can be upwards of ten candidates, a candidate could hypothetically win by securing only about 10% of the vote.¹⁹

La elección por mayoría simple en determinadas circunstancias tiene el efecto de derrotar el principio básico de que en una democracia la mayoría manda. *“As the name implies, in an election featuring several candidates the winner may receive less than a majority of votes. In other words, the winning candidate may be someone not preferred by the majority of voters. Isn’t democracy supposed to mean that the majority rules?”*²⁰

Permitir la elección de un gobernante por mayoría simple, evidentemente, está diseñado para fomentar que solo dos partidos se disputen las posibilidades de acceder al poder:

A primera vista, la tendencia del régimen mayoritario en una vuelta hacia el *two-party system* parece ser la mejor establecida. El ejemplo de los países anglosajones lo demuestra claramente, porque en Estados Unidos es una barrera que se opone al nacimiento de terceros partidos y, en Inglaterra y algunos dominios, a su eliminación.²¹

Un sistema que solo fomenta dos partidos políticos tiene también dos grandes peligros. Primero, desincentiva el surgimiento de nuevas alternativas y corrientes políticas ya

¹⁹ Sacha D. Urbach, *Reclaiming Electoral Home Rule: Instant-Runoff Voting, New York City’s Primary Elections, and the Constitutionality of Election Law* § 6-162, 46 FORDHAM URB. L. J. 1295, 1301-03 (2019) (notas al calce omitidas).

²⁰ David C. Kimball & Joseph Anthony, *Ranked Choice Voting: A Different Way of Casting Votes*, en CHANGING HOW AMERICA VOTES 100, 101 (2018) (énfasis suplido).

²¹ Maurice Duverger, *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*, en DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA 37, 38 (2da ed. 2001).

que el temor a que gane el peor —y respaldar el menos malo— lleva al elector a no buscar ni apoyar otras opciones que quizás representan mejor su sentir y sus aspiraciones para el presente y el futuro del país. En otras palabras, el ciudadano acaba votando, no para elegir a alguien o apoyar una visión, sino para derrotar a alguien o detener una visión. De ahí el surgimiento del llamado *voto útil*:

A related consequence of plurality rules is that smaller, minor political parties rarely win any elected offices. Under plurality rules, voters can only express a preference for one candidate, and that vote is not transferable to other candidates if a voter's preferred choice loses. Thus, a voter may prefer a third party or independent candidate, but if he or she chooses this candidate the voter has essentially "wasted" a vote on a loss cause. Furthermore, a third party voter may see her least preferred candidate win the election. In other words, third party candidates are often perceived to be spoiler candidates rather than viable choices for voters. Thus, supporters of minority parties or independent candidates usually wind up casting their votes of the least offensive major party candidate. Similarly, in the American plurality system ambitious politicians are advised to run as a Democrat or Republican in order to have a decent chance of winning an election. Thus, plurality rules tend to produce a system of political competition with two major political parties, limiting the number of choices for voters. . . .²²

Y si surgen candidatos independientes o partidos emergentes con verdadero impacto electoral, como ha sucedido en Puerto Rico últimamente, el resultado siempre será la elección de una persona por pluralidad, con respaldo diluido. Este modelo, además, incentiva que los candidatos le hablen solamente a su base, bajo la hipótesis de que con esos votos es suficiente para ganar por pluralidad y promueve el uso de las campañas negativas:

FPP systems also incentivize hyper-partisanship by candidates. In a crowded field, a candidate in an FPP system is rewarded by isolating a faction of the electorate rather than by appealing more broadly to the entire electorate, especially in a single-party primary. This, by extension, incentivizes negative campaigning by candidates, where the focus is on attacking opponents and isolating a faction, rather than on advocating for their policies — something that gets voter's attention, but they paradoxically detest.²³

El segundo gran peligro que tiene este modelo es el desánimo electoral: llega el momento en que el ciudadano, inconforme con las alternativas que le da el bipartidismo, decide alejarse del proceso electoral y no participar. Y con el aumento en la abstención

²² Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en la pág. 102.

²³ Urbach, *supra* nota 19, en la pág. 1303 (notas al calce omitidas). Véase también Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en la pág. 102 ("The zero-sum nature of plurality voting rules provides a strong incentive for candidates to engage in negative campaign").

electoral viene la pérdida de confianza en las instituciones políticas y gubernamentales y el orden democrático queda impugnado.

Como vimos en el análisis sobre el comportamiento del elector en Puerto Rico durante la década pasada, es evidente que estamos viendo el resultado de todos los elementos negativos que se asocian al modelo de mayoría simple.

El sistema de mayoría simple o FPP no es el único modelo electoral existente. De hecho, “[m]ost other countries do not use plurality rules”.²⁴ Existen también los modelos de representación proporcional y el de mayoría absoluta. Los contornos y efectos de los tres modelos se pueden resumir de la siguiente forma:

Para esquematizar, podemos tomar como punto de partida las tres fórmulas siguientes: 1) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2) el sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes; 3) el sistema mayoritario con una sola vuelta, al bipartidismo.²⁵

Hasta ahora, la discusión en Puerto Rico para superar nuestra crisis democrática por la norma de pluralidad se ha concentrado en la conveniencia de una segunda vuelta electoral (SVE). Sin embargo, se debe reconocer que existen varios modelos de SVE:

Dentro de los sistemas con SVE, existen ciertas variantes significativas que pudieran destacar las modalidades de este sistema electoral. Entre ellas, encontramos: la mayoría necesaria para resultar electo, la computación de los votos —válidos o emitidos—, así como la cantidad de candidatos que pasan a la segunda ronda, entre otros. En cuanto a la tipología de estos sistemas, vemos cómo existen tres tipos de mecanismos principales: sin barrera de acceso, mediante acceso simple o a través de un mecanismo compuesto de acceso. De dicho análisis, se desprende que:

1. La SVE sin barrera de acceso se manifiesta cuando los candidatos que más votos obtienen pasan a una segunda ronda, en la cual se decide el vencedor por mayoría simple, sin importar si uno de los candidatos sobrepasó el 50% en la primera ronda.
2. La SVE con acceso simple se efectúa cuando ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta determinada en la primera ronda. De igual forma, en esta ocasión se efectúa la misma con los dos candidatos que más votos obtuvieron en la primera ronda.
3. La SVE con mecanismo compuesto de acceso, requiere ciertos elementos y requisitos adicionales durante la primera ronda electoral. En este caso, puede destacarse como variable la diferencia porcentual entre los candidatos. En el caso de Ecuador, por ejemplo, si un candidato obtiene

²⁴ Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en la pág. 103.

²⁵ Duverger, *supra* nota 21, en la pág. 38 (énfasis suplido).

un 40% en la primera ronda, y a su vez, mantiene un 10% de ventaja de su contendor más cercano, obtiene la victoria y no pasa a segunda ronda.²⁶

En la actualidad, algún modelo de SVE es utilizado en más de cuarenta países,²⁷ incluyendo Estados Unidos:

Por otra parte, dentro de la diversidad electoral del federalismo estadounidense, existen jurisdicciones que utilizan el mecanismo de la SVE. Como parte de la soberanía de los estados, existen casos donde se utiliza dicho mecanismo tanto en primarias como en elecciones generales. Dentro de los estados que contemplan dicha modalidad a nivel estatal o federal, se destacan Alabama, Arkansas, Georgia, Mississippi, North Carolina, Oklahoma, South Carolina, South Dakota, Texas y Vermont. Por su parte, California, Washington y Luisiana contemplan variantes de mecanismos electorales donde se eligen los principales dos candidatos que más votos obtengan, indistintamente del partido.²⁸

La segunda vuelta, también conocida como balotaje, en el modelo que se ha discutido hasta ahora en Puerto Rico, se describe de la siguiente forma:

En la primera vuelta o ronda, los candidatos compiten bajo el sistema de mayoría simple. Es decir, bajo distritos uninominales el elector escoge a un solo candidato de la lista de opciones. La opción ganadora es la que obtuvo la mayor cantidad de votos emitidos válidamente, teniendo como mínimo un voto de ventaja. Si de esa primera elección, el candidato recibe el porcentaje de votos establecidos por la ley electoral, es electo directamente y por consecuencia no es necesaria una segunda vuelta. De no conseguir ese porcentaje requerido, será necesario una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos. . . .

Este sistema le permite a los electores tener la oportunidad de poder votar nuevamente, en el caso en que ningún candidato obtenga el porcentaje requerido. Esto quiere decir, que el votante podrá cambiar de opinión si su candidato preferido pierde y podrá elegir, entre las opciones presentadas, a otro candidato de su preferencia.²⁹

²⁶ José Luis Colón Rivera, *Una mirada al argumento para una Segunda Vuelta Electoral en Puerto Rico*, IN REV (11 de febrero de 2021), <http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2021/02/11/una-mirada-al-argumento-para-una-segunda-vuelta-electoral-en-puerto-rico/> (notas al calce omitidas).

²⁷ *Id.* (citando a Electoral Reform Soc'y, *Two-Round System*, ELECTORAL REFORM SOC'Y, <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/two-round-system/> (última visita 14 de mayo de 2021)).

²⁸ *Id.* (citando a Nat'l Conference of State Legislatures, *Primary Runoffs*, NAT'L CONFERENCE OF STATE LEGISLATORS (8 de mayo de 2017), <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/primary-runoffs.aspx>).

²⁹ Joel A. Cosme Morales, *Alternativas a la mayoría simple: ¿balotaje o voto preferencial?*, IN REV (4 de febrero de 2021), <http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2021/02/04/alternativas-a-la-mayoria-simple-balotaje-o-voto-preferencial/>.

La segunda vuelta o *runoff* surge, precisamente, como una alternativa para resolver el problema del sistema de mayoría pluralista, que permite declarar ganador a un candidato con un apoyo electoral ínfimo:

Several states and cities mitigate the problem of low-plurality winners through a runoff mechanism within their respective FPP systems. In these jurisdictions, “runoff” elections are held if no candidate emerges from a primary (or in some cases, general) election without the majority of the vote or with less than a statutorily prescribed threshold. In a runoff election, the candidate(s) receiving the lowest percentage of the vote in the initial election are “run off” the ballot and do not appear as choices in the subsequent runoff election. This typically allows one of the remaining candidates to capture a majority—or the requisite threshold percentage— of the vote and claim victory.³⁰

Además de resolver el problema de falta de una mayoría clara, el sistema de la segunda vuelta propicia el surgimiento de más partidos y facilita las alianzas formales e informales, camino a la segunda vuelta. “Teóricamente, la segunda vuelta debe favorecer la multiplicación de partidos y el fraccionamiento de tendencias próximas que no alcanzarán una representación global, pero, en todo caso, pueden reagruparse en el *ballotage* (segunda vuelta)”³¹

El profesor Fernández Barbadillo, —citando al catedrático Jorge Carpizo— resume los argumentos a favor de la segunda vuelta de la siguiente forma:

1. Se refuerza la legitimidad democrática del presidente así electo, así, por el contrario, llega al cargo, por ejemplo, con el 20, 25 o 30% de la votación.
2. El presidente comienza su periodo con mayor representatividad y fuerza política, lo que puede aprovechar para impulsar su programa de gobierno.
3. El electorado tiene nueva oportunidad de meditar y escoger entre los dos candidatos más populares, y más claridad respecto a las posibilidades reales del voto.

A ellas podemos unir, por nuestra parte, otras como son:

1. Hace más inclusivo el sistema electoral, fomentando la participación del electorado (constatable en el caso de Colombia).
2. Reestructura el sistema de partidos, pasando definitivamente de partidos de notables a partidos de masas profesionalizados.
3. Elimina las posibilidades de manipulación y corrupción electoral en las elecciones realizadas en única vuelta por o en el parlamento.³²

³⁰ Urbach, *supra* nota 19, en las págs. 1303-04 (notas al calce omitidas).

³¹ Duverger, *supra* nota 21, en la pág. 46.

³² Pedro María Fernández Barbadillo, *La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales iberoamericanos*, 28 REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID 217, 243-44 (2013).

Más adelante en su escrito, el profesor Barbadillo, —citando al profesor Rafael Martínez, principal experto español en la doble vuelta— apunta a los efectos políticos de la doble vuelta:

1. *Se refuerza la legitimidad de los electos.*
2. Desarrolla una tendencia bipolar. La segunda vuelta culmina el molde bipolar que se inicia con los pactos; posibilita una cierta fragmentación de fuerzas en la primera vuelta y genera la configuración de amplias coaliciones que dominan la segunda. Igualmente, las mayorías parlamentarias suelen corresponder más a uno de los bloques que a un único partido.
3. *Premia el pragmatismo y la moderación, penalizando la ideologización y los extremismos.* La fase de acuerdos y pactos entre partidos políticos en la fase inter-electiva induce a la moderación política antes, durante y después de la elección. *A diferencia de los demás sistemas mayoritarios, permite la subsistencia de los pequeños partidos.*
4. El efecto reductivo sobre el número de partidos es variable y, además, difícilmente cuantificable por el hecho de que la diferencia entre los partidos que participan en la primera vuelta, en la segunda y los que llegan al parlamento es considerable.³³

En el contexto estadounidense, la segunda vuelta fue la responsable recientemente de permitirle al Partido Demócrata ganar la mayoría en el Senado de los Estados Unidos al obtener los dos escaños senatoriales del estado de Georgia, en una elección especial celebrada el 5 de enero de 2021. Resulta interesante ese desarrollo, en el cual uno de los elegidos fue un candidato afroamericano,³⁴ por cuanto el sistema de segunda vuelta en Georgia tiene orígenes racistas.³⁵

En Puerto Rico, luego de los resultados electorales del 2016, con la elección de Rosselló Nevares con solo 41.8% del sufragio, y su renuncia forzada en el Verano del 2019, el tema de la segunda vuelta comenzó a discutirse como una alternativa para corregir lo que ya se identificaba como una deficiencia de nuestra democracia. En el 2018 la señalé como parte de una serie de posibles enmiendas a nuestra Constitución,³⁶ y profundicé en dicha propuesta luego del Verano 2019.³⁷ En el ciclo electoral del 2020, varios candidatos a puestos electivos se expresaron a favor de esta propuesta.

³³ *Id.* en la pág. 248 (énfasis suplido) (nota al calce omitida).

³⁴ Uno de los dos candidatos electos en esa segunda vuelta, es el reverendo afroamericano Raphael Warnock, de la Iglesia Bautista Ebenezer, de Atlanta. Véase Richard Fausset et al., *Democrats Win Both Georgia Races to Gain Control of Senate*, THE NEW YORK TIMES (6 de enero de 2021), <https://www.nytimes.com/2021/01/06/us/politics/warnock-loeffler-ossoff-perdue-georgia-senate.html>.

³⁵ Véase Graham Paul Goldberg, *Georgia's runoff elections system has run its course*, 54 GA. L. REV. 1063 (2020).

³⁶ ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES, *supra* nota 3, en la pág. 457.

³⁷ ACEVEDO VILÁ, CRISIS EN LA AGENDA, *supra* nota 7, en las págs. 17-22.

En los planes de gobierno de distintos candidatos para las elecciones generales del 2020, se propuso la segunda vuelta electoral como respuesta a la mayoría simple. Por ejemplo, el candidato del Partido Independentista Puertorriqueño, Juan Dalmau, planteó el sistema de mayoría simple como uno que puede causar problemas de legitimidad: “[l]os cuestionamientos a la legitimidad de gobiernos electos sin una mayoría de votos deben llevar a la consideración de una segunda vuelta electoral”. Dalmau y el Partido Independentista Puertorriqueño propusieron que “[p]ara corregir esa anomalía que socava la legitimidad de un gobernante . . . se someta al país una enmienda a la constitución que provea para una Segunda Vuelta electoral”. De igual forma, el Movimiento Victoria Ciudadana se expresó a favor de la segunda vuelta para atender los problemas de la mayoría simple. Asimismo, el candidato del Partido Popular Democrático expresó, refiriéndose a los electores, que “hay muchos molestos, esa es la realidad política, por eso hay que viabilizar una modificación a la Constitución para que haya una segunda vuelta. Es necesario por los cambios políticos y sociales”.³⁸

Aunque, como vemos, varios candidatos a la gobernación y partidos defendieron o propusieron la segunda vuelta, lamentablemente estos asuntos vitales para nuestra democracia no fueron tema de discusión principal durante la campaña política. No fue tema de ninguno de los debates entre los candidatos a la gobernación, ni destacado por los propios candidatos en sus campañas publicitarias pagadas.

Curiosamente, el ganador de la elección a la gobernación del 2020, Pierluisi Urrutia, no se expresó ni se ha expresado sobre la deseabilidad de una segunda vuelta y, como ya he dicho, ganó con una mayoría menguada de mucho menos del 50%. Luego de este resultado electoral —y del de otras contiendas como la de la alcaldía de San Juan—, el tema de las deficiencias serias que tiene el sistema de mayoría simple ha generado una discusión nueva sobre la necesidad de reformar nuestra Constitución. La segunda vuelta es hasta ahora la propuesta que más atención ha recibido.

Pero la segunda vuelta tiene varias deficiencias y críticas, entre ellas, que participan pocos electores y llevarla a cabo es costoso, lo cual en el caso de Puerto Rico conlleva retos mayores por la situación fiscal tan precaria que tiene el gobierno:

While runoff elections can help combat low-plurality winners in FPP systems, there are two main critiques of runoff systems. First, holding a second election is expensive. In New York City, for example, the last runoff election cost the city more money than the entire annual budget for the office for which the runoff was being conducted. Additionally, it has been empirically shown that in a subsequent runoff election, turnout drastically decreases — especially among poor and minority voters.³⁹

³⁸ Cosme Morales, *supra* nota 29 (notas al calce omitidas).

³⁹ Urbach, *supra* nota 19, en la pág. 1304 (notas al calce omitidas).

En Estados Unidos, estas críticas legítimas al sistema tradicional de SVE le han dado un impulso reciente a lo que se conoce en inglés como el *ranked vote*, *ranked choice voting* (RCV) o *instant runoff vote* (IRV) y que en español podríamos llamar segunda opción, voto preferencial o segunda vuelta automática.

Veamos los orígenes y el desarrollo de esta alternativa, que se ha descrito como una no ortodoxa al sistema de mayoría simple:

Ranked choice voting, sometimes referred to as an “instant runoff” system, provides an unorthodox alternative to the majority-vote rule. Ranked choice voting varies in exact format across jurisdictions, but in general terms it allows voters, in a single election, to rank candidates in order of preference. Then, if one candidate fails to win a majority of first place votes, an “instant runoff” takes place. The candidate who received the lowest number of first place votes gets removed from the race, and first place votes are re-tabulated. This process continues until a candidate surpasses the winning threshold.

Ranked choice voting traces its origins to the mid-nineteenth century and was first adopted in U.S. cities as early as 1915. While by 1962, twenty-three of the twenty-four cities that had implemented ranked choice voting had ceased using the practice, ranked choice voting has recently seen a resurgence. Major cities, such as San Francisco, Minneapolis, and Santa Fe (New Mexico), adopted instant runoffs in the early 2000s, and the State of Maine adopted instant runoffs for all state and federal elections through a voter referendum process in 2016. Ranked choice voting in Maine’s general elections for offices such as Governor and seats in the state legislature has since been found to violate the Maine Constitution, but the use of instant runoffs in Maine’s federal elections was upheld against a legal challenge to the state’s 2018 Second Congressional seat results.⁴⁰

Más recientemente, a finales del 2020, el electorado de Alaska votó para adoptar la segunda opción para todos los puestos electivos a nivel estatal.⁴¹ La reforma adoptada en Alaska, que incluye las elecciones presidenciales, funciona de la siguiente forma:

Starting with the 2022 election, the measure will merge the state’s two primary elections into one, and the top four vote-getters regardless of political party will advance to the general election. Some states have so-called “top two” primaries. Alaska will be the only state with a “top four” primary.

⁴⁰ Goldberg, *supra* nota 35, en las págs. 1086–87. Véase *Baber v. Dunlap*, 376 F. Supp. 3d 125, 138 (D. Me. 2018) (al validar la legislación de Maine el Tribunal determinó que el artículo I de la Constitución de los Estados Unidos le da a los Estados amplia discreción para conducir las elecciones federales y que la Constitución no requiere ni exige que quien obtenga una mayoría simple se declare ganador).

In the general election, voters will be asked to rank the four candidates in order of preference. Maine already uses that system. Ranked-choice voting would apply to legislative races, and all statewide races, including governor, U.S. Senate and U.S. House. The 2024 presidential race will also be ranked-choice but is not subject to the top-four primary.⁴²

Este sistema de segunda opción o segunda vuelta automática, aunque de auge reciente en Estados Unidos, tiene precedentes en otros países.

[RCV] [h]as a longer track record in some other countries. RCV is used in several other English-speaking countries or former British colonies as an alternative to plurality voting rules. For example, RCV is used for at least some national or local elections in Australia, India, Ireland, Malta, New Zealand and Papua New Guinea. Furthermore, in many countries RCV is used by political parties to select their leaders. For movie fans, the Academy of Motion Picture Arts and Science uses RCV to award the Oscar for Best Picture each year.⁴³

Entre las ventajas de este sistema se han señalado:

Ranked choice voting might appeal to states employing traditional runoffs because it maintains the overall runoff format. In effect, voters in an instant runoff still participate in a runoff election, but only take one trip to the ballot box. Consequently, ranked choice voting saves money that would be spent in a second election and avoids the typical drop in voter turnout seen in runoffs. Additionally, instant runoffs ensure that overseas voters can express their preferences through the same means as in-state voters without the hassle of a mandated nine-week delay between an initial election and runoff election.⁴⁴

Además de reducir los costos que conlleva una segunda vuelta, evitar el problema de abstención electoral y garantizar que el ganador tenga un verdadero apoyo mayoritario, la segunda opción tiene otros derivados políticos importantes, entre ellos, incentivar que los candidatos tengan que apelar a un electorado más amplio, más allá de su base:

Those in favor of IRV argue that it does more than just combat low-plurality winners. Perhaps most importantly, IRV elections can replace costly and relatively low-turnout runoff and primary elections, saving cities and states tens of millions of dollars while increasing voter participation. Ad-

⁴¹ James Brooks, *Alaska becomes second state to approve ranked-choice voting as Ballot Measure 2 passes by 1%*, ANCHORAGE DAILY NEWS (17 de noviembre de 2020), <https://www.adn.com/politics/2020/11/17/alaska-becomes-second-state-to-approve-ranked-choice-voting-as-ballot-measure-2-passes-by-1/>.

⁴² *Id.*

⁴³ Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en las págs. 104-05.

⁴⁴ Goldberg, *supra* nota 35, en las págs. 1087-88. (notas al calce omitidas).

ditionally, by creating a system that incentivizes candidates to appeal to a broader swath of the electorate, rather than just their base, IRV can help combat hyper-partisan campaigning and governing. This can give voters in the political minority a louder voice in their government and increase voter satisfaction with the electoral process.⁴⁵

Más aún, la segunda vuelta automática puede reducir la intensidad de las campañas negativas y aumentar la satisfacción de los electores con el proceso electoral:

[P]roponents argue that IRV increases voter satisfaction. A number of surveys have shown that voters who participate in IRV elections feel that their ballot is more meaningful than in a traditional system where a voter can only choose one candidate. A traditional FPP system is essentially a zero-sum game — if a voter chooses a candidate that does not win, his or her vote is exhausted. In an IRV system, however, if a voter's preferred candidate does not win, the voter can still impact the election with their subsequent candidate rankings. Proponents of IRV argue that part of this increased voter satisfaction is caused by decreased negative campaigning in IRV elections. Negative campaigning has become increasingly prevalent in modern politics, despite its adverse impact on voter satisfaction, and IRV proponents argue that candidates in an IRV election are incentivized to compete for first-place votes as well as votes for second place, third place, and so on. Put more simply, they argue IRV elections incentivize candidates to appeal to a broader swath of the electorate, rather than appealing only to their base.⁴⁶

Sobre el efecto positivo de la segunda opción en las campañas políticas, Kimball y Anthony, señalan:

A major talking point among proponents is that RCV rules foster more deliberative and positive campaigns. RCV allows voters to express multiple preference, and their votes can be transferred to other candidates. If candidates need to expand their base of support in order to win a majority of votes under RCV rules, then they will need to find ways to become the second choice of voters who prefer other candidates. The pursuit of second choice votes should reduce incentives to attack opposing candidates. Instead, the rules should encourage candidates to find common ground with their competitors. Thus, RCV is theorized to encourage collaboration and civility among competing candidates. Some evidence supports this hypothesis. Voters and candidates in American cities using RCV report less negativity and more satisfaction with campaigns than voters in comparable cities using plurality rules.⁴⁷

⁴⁵ Urbach, *supra* nota 19, en la pág. 1297 (notas al calce omitidas).

⁴⁶ *Id.* en la pág. 1312 (notas al calce omitidas). Véase Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en la pág. 106 (“Thus, there is some evidence that voters like ranked choice voting and follow the rule properly”).

⁴⁷ Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en las págs. 106-07 (citas omitidas).

La segunda opción —al igual que la segunda vuelta—, puede servir también para que surjan más candidatos y opciones electorales “[b]y reducing voter concerns about ‘wasted votes’ for weaker candidates, ranked choice voting rules could provide incentives for more candidates to run for elected offices”.⁴⁸

En esencia, la segunda vuelta automática, atiende los problemas del sistema de mayoría simple y corrige las deficiencias de la segunda vuelta. “IRV seeks to combat the issues of FPP systems and extract the benefits of runoff voting without the incurring the additional costs and low turnout”.⁴⁹

La segunda opción o segunda vuelta automática se describe como el mejor mecanismo democrático para evitar que un candidato minoritario gane una elección por pluralidad de votos. “Proponents of IRV argue that it has many benefits, but the central idea behind the system is that it is the most efficient means of preventing unpopular candidates from winning elections with a plurality —rather than a majority— of the vote”.⁵⁰

Para Kimball y Anthony hay una razón sencilla y lógica para favorecer este sistema:

There is a consumer-friendly logic to ranked choice voting. For example, suppose you go to an ice cream stand and ask for your favorite flavor in a cone. If they are out of your favorite flavor, rather than go home with nothing, you are likely to order your second favorite flavor. Why can't voting be more like buying an ice cream cone?⁵¹

Es precisamente por esas ventajas que este sistema se ha puesto de moda en los Estados Unidos logrando expandirse a veintidós jurisdicciones y próximo a extenderse a diez más.⁵²

La mayor crítica que se le hace al sistema de voto preferencial es que puede ser confuso para el elector, que requiere de una campaña educativa intensa y que el sistema de escrutinio de los votos se tiene que modificar.⁵³ No creo que esas críticas superen los beneficios que presenta el sistema de segunda opción o voto preferencial.

La tendencia y los resultados electorales en Puerto Rico evidencian que estamos en una crisis de legitimidad democrática de nuestro sistema electoral. El momento de promover y lograr que se adopten reformas profundas es impostergable. Enmendar la Constitución, para eliminar la norma de mayoría simple y movernos a un modelo de mayoría absoluta, tiene que ser el camino a seguir.

La segunda vuelta, aunque no se ha discutido ampliamente, ya desde el ciclo electoral del 2016 comenzó a tener un nivel mayor de aceptación entre los aspirantes a puestos públicos. Pero sería un error limitarnos a esta opción en momentos en que en Estados Unidos

⁴⁸ *Id.* en la pág. 107.

⁴⁹ Urbach, *supra* nota 19, en la pág. 1307.

⁵⁰ *Id.* en la pág. 1297 (notas al calce omitidas).

⁵¹ Kimball & Anthony, *supra* nota 19, en las págs. 103-04.

⁵² FairVote, *Where ranked choice voting is used*, FAIRVOTE, https://www.fairvote.org/where_is_ranked_choice_voting_used?gclid=CjoKCQiA34OBBhCcARIsAG32uvOSQtEkNui01N-jU2U5OF2kJc-ZoBry6LwZiFu-pUoo8WgbVWH8juxEaAngjEALw_wcB (última visita 14 de mayo 2021).

⁵³ Véase Kimball & Anthony, *supra* nota 20, en las págs. 108-09; Goldberg, *supra* nota 35, en la pág. 1088; Urbach, *supra* nota 19, en las págs. 1312-14; James P. Langan, *Instant Runoff Voting: A Cure That Is Likely Worse than the Disease*, 46 WM. & MARY L. REV. 1569, 1571 (2005).

hay un movimiento para superar los efectos negativos de la segunda vuelta, esencialmente sus altos costos y el riesgo de una participación electoral baja en esa segunda votación. La segunda opción o segunda vuelta automática es la ruta que debemos tomar. Como vimos, en general, las ventajas de la segunda opción prevalecen sobre las de la segunda vuelta:

1. Garantiza una mayor participación electoral que en la segunda vuelta.
2. Trata en igualdad de condiciones a los que votan el día de la elección con los que emiten su voto ausente o adelantado.
3. Es mucho menos costosa.
4. Obliga a todos los candidatos a ser cuidadosos con las campañas negativas, porque además de aspirar a ser la primera opción de los electores, también les interesa ser la segunda opción de aquellos que van a votar por su opositor, si fuera el caso.

Por su parte, los *beneficios democráticos* de la segunda opción, al compararlos con el modelo constitucional actual, son evidentes:

1. Se fortalece el mandato electoral del ganador al garantizarse que tiene el apoyo de la mayoría de los electores.
2. Propicia el surgimiento y el fortalecimiento de partidos nuevos y candidatos independientes porque el miedo de la gente a *botar su voto* se reduce. Las nuevas alternativas le permitirían al elector votar por su preferencia verdadera el día de las elecciones generales. Y ese mismo día, el elector que votó por las alternativas minoritarias tendrá el derecho de votar por su segunda opción y de esa forma participar efectivamente en el proceso de seleccionar a la persona que finalmente asumirá las riendas del país.
3. Por haber más alternativas en el menú electoral, crece también el potencial de aumento en la participación electoral. Las personas inconformes con los partidos y las alternativas tradicionales pueden verse motivados a salir a votar por una opción no tradicional, sin el temor de *perder* su voto.
4. Obliga a los candidatos a dirigirse al electorado que está más allá de su base tradicional. El candidato querrá el voto de su base, pero como es muy probable que solamente con esos votos no obtenga la mayoría absoluta, y necesitará *llevarle* a los electores de sus oponentes para que lo consideren como su segunda opción. Los líderes de los movimientos y partidos tradicionales van a tener que modificar su manera de hacer campaña y presentar sus propuestas para apelar al voto de esos que se inclinan por las alternativas emergentes.
5. El votante obtiene y deriva más poder de su voto. Su poder democrático no se extingue al votar por su candidato favorito como primera opción. Luego de votar por su primera opción, el elector, ese mismo día y en esa misma papeleta ejerce su voto por su segunda opción favorecida. Como vimos anteriormente si nadie obtiene mayoría absoluta entre los que votaron por la primera opción, se elimina el candidato que menos voto obtu-

- vo y se le cuenta a sus electores su preferencia por la segunda opción. Así sucesivamente hasta que alguien llegue al cincuenta por ciento más uno.
6. Al ejercer su derecho a votar por su segunda opción, esos votantes serán decisivos. Los candidatos durante la campaña van a tener que dirigir su mensaje también a ellos.
 7. Esta nueva dinámica debe reducir el uso de las campañas negativas y lleva a los candidatos a priorizar sus propuestas programáticas y en las diferencias y coincidencias sustantivas e ideológicas con sus adversarios.
 8. Los partidos y movimientos emergentes y sus seguidores adquirirían un nuevo poder democrático. Sus posiciones y sus votos serán parte de la decisión final.
 9. El país tendrá la certeza de que la persona que jure al cargo fue elegida con el apoyo sustancial de los electores.

El proceso de reforma democrática en Puerto Rico —que requiere de cambios en el ordenamiento constitucional— puede comenzar por la vía legislativa de forma inmediata. Una de las medidas más antidemocráticas, y para mí inconstitucional, de nuestra ley electoral es la que prohíbe las alianzas entre partidos y candidatos.

Esta determinación legislativa, que existía en la ley electoral anterior,⁵⁴ se mantuvo en el nuevo *Código Electoral de Puerto Rico de 2020*. En el nuevo artículo 6.1, titulado Partidos Políticos de Puerto Rico, se estipula que “[l]os Partidos Políticos solo se certificarán y reconocerán individualmente dentro de las categorías dispuestas en esta Ley; y sin constituir alianza o coligación entre Partidos Políticos, sus candidatos o candidatos independientes”.⁵⁵ En torno a la nominación de candidatos el artículo 7.9 estipula lo siguiente:

Cada Partido Político tendrá derecho a nominar un candidato para cada cargo público electivo objeto de votación en una Elección General, según la categoría de Partido para la que se inscribió y certificó en la Comisión, a tenor con las categorías definidas en el Artículo 6.1 de esta Ley.

Ninguna persona podrá ser candidato por más de un Partido Político y tampoco a más de un cargo público electivo en el mismo proceso primarista o de Elección General.⁵⁶

Sostengo que ese lenguaje viola los derechos de asociación y de libre ejercicio al voto y limita nuestras alternativas democráticas. Es una medida diseñada para perpetuar el bipartidismo y evitar que las alianzas con partidos emergentes y candidatos independientes se conviertan en una amenaza para los partidos políticos principales. ¿Cuál es el interés público que se adelanta prohibiendo que un partido debidamente inscrito postule un can-

⁵⁴ Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78-2011, 16 LPRA § 4114 (derogada 2020).

⁵⁵ Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 58-2020, 16 LPRA § 4591 (2020).

⁵⁶ *Id.* § 4619.

didato a la gobernación, pero en el encasillado de candidato a Comisionado Residente, decida respaldar al candidato de otro partido? ¿Por qué no permitir a un partido postular a un candidato a representante o senador por acumulación, pero a la misma vez respaldar en cierto distrito representativo al candidato de otro partido? ¿Por qué no podemos postular en una papeleta a la alcaldía al candidato de otro partido? Obviamente, esta prohibición a lo que va dirigida es a fortalecer la mal llamada disciplina política y la preeminencia de los partidos tradicionales, a costa de concederle mayores alternativas democráticas a los electores. Esa prohibición tiene que ser derogada pronto.

II. LA CREACIÓN DEL CARGO DE VICEGOBERNADOR ELECTO Y UN ORDEN DE SUCESIÓN MÁS DEMOCRÁTICO EN CASOS DE VACANTES⁵⁷

Más allá de la renuncia forzada del gobernador Rosselló Nevares en el Verano del 2019, el pueblo de Puerto Rico descubrió una fuerza y un poder que no sabía que tenía: usar sus derechos constitucionales, especialmente los de expresión, protesta y reparación de agravios, para ampliar sus poderes democráticos. En ese verano memorable, el pueblo de Puerto Rico comprendió que sus derechos democráticos se ejercen de diversas formas, todos los días y no solamente mediante el voto una vez cada cuatro años. Pero esa revelación-revolución no nos permitió participar del siguiente paso. Los puertorriqueños que exigimos y logramos que el gobernador renunciara, quedamos excluidos del proceso de selección de quien lo sustituyó. Ampliar y garantizar esos derechos democráticos que los puertorriqueños se ganaron en las calles requiere revisar el marco constitucional en el que vivimos.

En el 2018, en el último capítulo de mi libro sobre separación de poderes, recomendé enmendar nuestra Constitución para crear el cargo de vicegobernador electo. Recuerdo que en las presentaciones que hice del libro a principios de 2019 en universidades y otros foros, dije que reconocía que muchas de las preocupaciones y propuestas que estaba haciendo no eran temas de discusión inmediata, pero sí relevantes. Resaltaba que, aunque en la historia de Puerto Rico todos los gobernadores habían concluido su término, si eso no ocurría en el futuro, íbamos a terminar el cuatrienio con un gobernador no electo. Jamás imaginé que esa iba a ser la realidad a la que nos enfrentaríamos meses después en el Verano de 2019, con el agravante de que la renuncia de Rosselló Nevares ocurrió en un momento en el que la posición de Secretario de Estado no estaba ocupada por una persona debidamente confirmada por el Senado y la Cámara de Representantes, como exige nuestra Constitución.

La renuncia del secretario de estado, Luis Rivera Marín, el 13 de julio de 2019; el anuncio de renuncia del gobernador Rosselló Nevares el 24 de julio, efectivo el 2 de agosto; el nombramiento de Pedro Pierluisi Urrutia el 30 de julio como Secretario de Estado y su juramentación por haber sido su designación un nombramiento de receso, así como su juramentación privada como gobernador el viernes 2 de agosto a las cinco de la tarde, des-

⁵⁷ Esta parte de este artículo es una revisión a uno que escribí y publiqué posterior a los acontecimientos del Verano 2019. Véase Anibal Acevedo Vilá, *La creación del cargo de vicegobernador: una propuesta a la que le llegó su hora*, 2 REVISTA AMICUS 177 (2019). Véase además ACEVEDO VILÁ, *CRISIS EN LA AGENDA*, supra nota 7, en las págs. 9-17 (2019).

ataron una cadena de eventos nunca vistos en la historia de Puerto Rico. La crisis constitucional creada por la juramentación de Pierluisi Urrutia en esas circunstancias culminó con la decisión unánime y atinada de nuestro Tribunal Supremo en el caso *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, emitida el 7 de agosto de 2019.⁵⁸

Independiente de lo resuelto en ese caso, que no es materia de análisis en este escrito, lo que sucedió en el Verano 2019 causó una situación de hechos tal vez jamás imaginada por nuestros constituyentes. Que el marco constitucional adoptado en el 1952 haya resuelto la inestabilidad que se creó en el momento, no es óbice para detener los esfuerzos de reformar nuestra Carta Magna para hacerla más democrática y responsiva a los reclamos del Pueblo. Como he dicho antes, la única solución a los problemas de la democracia es mayor democracia.

La consecuencia real de lo que pasó en el Verano 2019 es que tuvimos una Gobernadora por diecisiete meses que no fue electa en ninguno de los comicios y que cuando fue nominada y confirmada por el Senado como Secretaria del Departamento de Justicia nadie estaba pensando en la probabilidad de que algún día asumiera el cargo de Gobernadora en propiedad.

Al momento de terminar este escrito, en los primeros meses de un nuevo cuatrienio, la Cámara de Representantes no ha confirmado al ingeniero Larry Seilhamer como Secretario de Estado. Eso significa que, si por alguna razón el gobernador Pierluisi Urrutia no pudiese continuar en su cargo, al amparo de lo resuelto correctamente en *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, tendríamos otra crisis democrática y constitucional similar a la que vivimos en el 2019.

Lo que ocurrió en ese verano —y que podría volver a ocurrir— presenta cuatro retos democráticos fundamentales:

1. Por la ausencia constitucional de la figura de un vicegobernador electo, la renuncia de Rosselló Nevares suponía necesariamente que iba a ser sustituido por una persona no electa.
2. Por las fechas en que ocurrieron los eventos, Rosselló Nevares anunció su renuncia para una fecha en la que, por sus propios actos, no había Secretario de Estado en propiedad. Eso, en teoría, le permitía escoger *de dedo* a su sucesor inmediato, sujeto a la confirmación del Senado y la Cámara de Representantes.
3. Ante la ausencia de un secretario de Estado, los hechos anticipaban que, por disposición de ley, iba a asumir el cargo de gobernador o gobernadora, una persona que además de no haber sido electa, por la posición que ocupaba, tampoco pasó por el proceso de confirmación de ambos cuerpos legislativos, como se dispone para la posición de Secretario de Estado. Excepto éste, los demás secretarios del gabinete del gobernador solo tienen que ser confirmados por el Senado.
4. Faltando diecisiete meses para que concluyera el cuatrienio, el marco constitucional privaba al Pueblo del derecho a participar directamente en la selección de la persona que iba a ocupar la vacante de gobernador. En palabras sencillas, el país

58 *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 203 DPR 62 (2019).

pudo exigir desde la calle la salida de un gobernante repudiado, pero no tenía ni tiene mecanismos para escoger el sustituto que prefiera.

5. En el periodo desde que el gobernador toma juramento en un nuevo cuatrienio, hasta el momento en que su gabinete es confirmado, existe un vacío constitucional sobre cómo llenar una vacante permanente en la gobernación.

La idea de que la Constitución de Puerto Rico dispusiera para la existencia del cargo de vicegobernador electo fue considerada favorablemente en la Asamblea Constituyente hasta una etapa adelantada de los trabajos. Ante lo que vivimos recientemente, amerita que repasemos el proceso evolutivo de la propuesta original hasta el lenguaje constitucional que tenemos hoy. El lenguaje originalmente propuesto disponía de una sección 7 al artículo IV de la Constitución con el siguiente lenguaje: “Al mismo tiempo, en igual forma y por el mismo término que el gobernador, se elegirá un vicegobernador quien deberá reunir las mismas condiciones que para ser gobernador se requieren en la sección precedente”.⁵⁹

Sobre el orden sucesorio, la propuesta presentada inicialmente a la Asamblea Constituyente sobre la ausencia permanente del gobernador era la siguiente:

Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente o por cualquiera otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Vicegobernador quien lo desempeñará por el resto de su término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión. . . . La ley proveerá para el caso de que una vacante total ocurra tanto en el cargo de Gobernador como en el de Vicegobernador, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de Gobernador.⁶⁰

La recomendación de la Comisión de la Rama Ejecutiva de la Asamblea Constituyente, que fue aprobada el 5 de diciembre de 1951 por el cuerpo en pleno en primera lectura sin mayor objeción, fue descrita por José Trías Monge de la siguiente forma:

El vicegobernador se elegiría al mismo tiempo y por igual término que el Gobernador y sería el Presidente del Senado, donde no tendría voto, excepto en caso de empate. En caso de vacante absoluta, el vicegobernador sustituiría al Gobernador, mas en el caso de vacante temporal ocuparía el cargo de Gobernador el Secretario de Gobierno que este designase.⁶¹

La propuesta disponía que, en caso de vacante simultánea del gobernador y el vicegobernador, se iba a establecer por legislación quién ocuparía el cargo de gobernador. La pre-ocupación democrática que se tenía ya en ese momento ante la situación de una vacante en ambos cargos fue objeto de una propuesta de enmienda que hizo el delegado Reyes Delgado. Su enmienda proponía que, “[e]n el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el

59 1 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2190 (1952) (en adelante, “DIARIO DE SESIONES”).

60 *Id.*

61 TRIAS MONGE, *supra* nota 2, en la pág. 131 (1980).

cargo de gobernador como en el de vicegobernador, asumirá la gobernación el presidente de la Cámara de Representantes”.⁶² Esta enmienda, que pretendía elevar a rango constitucional lo que en Estados Unidos está dispuesto estatutariamente, pretendía garantizar que en el segundo escalafón de sucesión se garantizara la ocupación del cargo de gobernador por una persona elegida mediante el proceso democrático. Luego del debate, la propuesta de Reyes Delgado fue derrotada.

Basado en el lenguaje aprobado el 5 de diciembre de 1951 fue que se llevaron a cabo, mayormente, las discusiones y los trabajos de la Asamblea Constituyente relativos al orden de sucesión en caso de ausencia del gobernador. No obstante, casi al final de los trabajos, el 25 de enero de 1952, el delegado Víctor Gutiérrez Franqui —como parte de un paquete de enmiendas a diversas secciones de la constitución propuesta—, presentó la siguiente enmienda:

Quando un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando ocurra una vacante en el mismo producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente o por cualquier otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará hasta que su sucesor sea electo y tome posesión. Si la próxima elección general estuviere señalada para celebrarse más de un año después de la fecha de la vacante, se celebrará una elección especial para elegir un gobernador dentro de los 120 días siguientes a la vacante. La ley proveerá para que en el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el cargo de Gobernador como en el de Secretario, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de Gobernador.⁶³

Con esta enmienda se trastocaba el orden de sucesión de varias formas. En primer lugar, se eliminaba el cargo de vicegobernador electo por el Pueblo, limitando de esta forma la participación democrática de los ciudadanos en caso de ausencia permanente del gobernador. Segundo, se disponía que el Secretario de Estado iba a sustituir al Primer Ejecutivo en caso de ausencia permanente. Sin embargo, reconociendo el carácter antidemocrático del cambio propuesto, en la enmienda se disponía que, si la vacante a la gobernación ocurría a más de un año de la próxima elección, entonces el sustituto sería electo por el Pueblo en una votación especial a llevarse a cabo dentro de los 120 días siguientes al surgimiento de la vacante. Y, finalmente, se disponía que, si quedaban vacantes simultáneamente en los cargos de Gobernador y Secretario de Estado, la Asamblea Legislativa iba a determinar mediante ley el orden de sucesión.

Esa enmienda, según redactada, pretendía crear un balance democrático fino. La enmienda fue en cierto sentido necesaria ante la determinación de los trabajos de la Asamblea Constituyente a última hora de eliminar el cargo de vicegobernador electo. De la forma que se propuso, el secretario de estado, es decir, un funcionario no electo, solamente iba a ser gobernador por el resto del término si la vacante ocurría en el último año y dos meses del cuatrienio. De esa forma se salvaguardaba el derecho democrático del Pueblo

⁶² DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 59.

⁶³ *Id.* en la pág. 2773.

de determinar quién sería el sucesor de un gobernador que no pudiese concluir el término para el cual fue elegido. Sin embargo, días después el propio delegado Gutiérrez Franqui volvió a enmendar su propuesta. Dijo:

En relación con la enmienda propuesta por este delegado a la sección 8, voy a solicitar que mi proposición anterior se considere enmendada en los términos siguientes: Que se elimine de la sección 8, según yo propuse la enmienda, lo siguiente, empezando en la primera línea de mi enmienda anterior: “un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando”, de manera que la enmienda propuesta lea en su principio de la manera siguiente: “Cuando ocurra una vacante en el cargo de gobernador, producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente, o por cualquier otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará hasta que su sucesor”... mejor dicho, hasta, “quien lo desempeñará”, [que] se elimine el resto de mi moción anterior y ahí se inserte lo siguiente: “por el resto de su término y hasta que un nuevo gobernador sea electo y tome posesión. La ley proveerá cuál secretario de gobierno ocupará el cargo de Gobernador en caso de que simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y Secretario de Estado.

Cuando por cualquier causa que produzca ausencia de carácter transitorio el Gobernador esté temporalmente impedido de ejercer sus funciones, lo sustituirá mientras dure el impedimento el Secretario de Estado. Si por cualquier razón el Secretario de Estado no pudiese ocupar el cargo, lo ocupará el secretario de gobierno que se determine por ley.

Cuando por cualquier razón el Gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo, la Asamblea Legislativa electa elegirá un gobernador por mayoría absoluta de cada una de sus cámaras, quien desempeñará el cargo por la totalidad del término y hasta que el próximo Gobernador sea electo en la siguiente elección general y tome posesión.”

Sr. PRESIDENTE: ¿Ha terminado el señor Delegado de hacer la presentación?

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Un párrafo más, señor Presidente. El Secretario de Estado será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de cada una de las cámaras de la Asamblea Legislativa.⁶⁴

El debate sobre estos cambios a lo propuesto originalmente fue muy breve y superficial. Gutiérrez Franqui describió las enmiendas y sus razones para hacerlas de la siguiente forma:

El propósito de la enmienda, señor Presidente y compañeros delegados, es establecer el siguiente sistema o método para la sucesión accidental del

64 *Id.* en las págs. 2884-85.

Gobernador, o sea, para en casos de que antes de vencido el término para el cual ha sido electo un gobernador, el cargo quede vacante por razones de renuncia, muerte, incapacidad total y permanente o cualquier otra razón que produzca falta absoluta. De acuerdo con la enmienda que acabamos de presentar, al ocurrir tal vacante ocuparía el cargo de Gobernador el Secretario de Estado, quien desempeñaría ese cargo hasta que después de las siguientes elecciones generales fuera electo un gobernador y tomara posesión de su cargo.

Se dispone que el Secretario de Estado, al ser nombrado por el Gobernador, deberá recibir no meramente la confirmación por el Senado, que se requiere para los demás secretarios de gobierno, sino que en este caso específico habrá de requerirse la confirmación tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, actuando separadamente y por mayoría absoluta.

Se dispone, además, que, en caso de ausencia temporal, ocupará el cargo de Gobernador también el Secretario de Estado, o en ausencia de ambos, de naturaleza temporal, la persona que designe la Asamblea Legislativa. . . . Esa es la proposición que presentamos para sustituir la fórmula o el método de la sucesión accidental en el cargo de gobernador, que fue aprobado en segunda lectura.

Entendemos que esta fórmula, evita la creación de un cargo de vicegobernador, con funciones de tiempo y de interés limitadísimo; que pudiera crear la organización constitucional y política dentro del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, un cargo con mucho nombre, mucho sueldo y casi nada que hacer, lo que hemos considerado indeseable.⁶⁵

El delegado Mellado propuso que el lenguaje presentado fuese enmendado, lo cual fue aceptado por el proponente Gutiérrez Franqui, para exigir que la persona que ocupase el cargo de secretario de estado tuviera que cumplir con todos los requisitos constitucionales que se le exigen al gobernador. Luego de eso, el debate se limitó al siguiente intercambio:

Sr. IRIARTE: De acuerdo con la enmienda resultará que el Gobernador estará sustituido por un funcionario que no es electo por el pueblo, así lo entiendo. ¿No? No será electo por el pueblo, el Secretario de Estado, sino que será nombrado por el Gobernador como los demás secretarios del gobierno.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Con la excepción de que será confirmado por ambas cámaras legislativas.

Sr. IRIARTE: No sería electo directamente por el pueblo. La idea que había era que el vicegobernador fuera electo por el pueblo.

65 *Id.* en las págs. 2885-86.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Esta idea...

Sr. IRIARTE: Y ahora vamos a suprimir al vicegobernador que era electo por el pueblo, que había de sustituirlo.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Eso no lo dice. El vicegobernador habría de sustituir al Gobernador solamente en caso de vacante permanente y no en caso de vacante temporal.

Sr. IRIARTE: Pero de que entre las funciones de vicegobernador estaría la de sustituir al Gobernador. Sustituirlo en caso de vacante permanente y...

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Eso no lo dice el proyecto.

Sr. IRIARTE: Pero estaba sobrentendido; esa es la misión de un vicegobernador; y ahora se suprime el vicegobernador que era un candidato electo por el pueblo por un funcionario que habrá de ser nombrado por el mismo Gobernador. Que no me gusta el cambio. Que no me gusta el cambio. Me parece que debíamos crear en la constitución ambos cargos. El cargo de vicegobernador y el de secretario tal y como está. Para que lo sustituya un cargo electo por el pueblo, no uno nombrado por el Gobernador y luego aprobado por la Asamblea Legislativa.

UN DELEGADO: Que se vote, señor Presidente.

Sr. PRESIDENTE: ¿No hay mayor discusión? Si no la hay, se pone a votación. Los que estén por la afirmativa se servirán significarlo poniéndose de pie. Cincuenta y dos votos a favor. Adoptada la enmienda.⁶⁶

Luego de ese corto debate quedó aprobado el lenguaje con el que nos vimos obligados a atender la crisis creada por la renuncia forzada del gobernador Rosselló Nevares. La discusión no solo fue mínima y superficial, sino que no se discutió ni se explicó por qué se cambió la segunda propuesta que disponía que, eliminado el cargo de vicegobernador, si la vacante ocurría antes del último año del cuatrienio, se iba a realizar una nueva elección para el cargo de gobernador.

La Escuela de Administración Pública de la UPR describió las opciones que tenían los constituyentes sobre este asunto de la siguiente forma:

Resulta preferible, por ello, que se establezca una forma de sucesión en la que el sustituto sea un funcionario muy próximo a la gobernación, con la ventaja de conocer los problemas del gobierno en forma muy directa e inmediata y de contar con la confianza del titular. De este modo queda eliminada la sospecha de rivalidad y a la vez asegurada la continuidad en la

66 *Id.* en las págs. 2889-90.

labor administrativa.

Para lograr esto pueden seguirse dos caminos. Uno de ellos es el de la elección previa del sustituto del gobernador, como vicegobernador o teniente-gobernador, atribuyéndole funciones que lo pongan a actuar como ayudante del jefe ejecutivo, dedicado a colaborar con él en forma continua. En caso de vacante pasaría, automáticamente, este funcionario a ocupar el cargo de gobernador. Pero hay otra posibilidad, a saber: si la vacante definitiva ocurriese faltando poco tiempo hasta la próxima elección regular, el secretario principal o secretario de Estado ocuparía interinamente el cargo hasta tanto que la próxima elección regular llevase a él a un titular democráticamente elegido al efecto; pero si quedara mucho tiempo para que venciese el plazo regular, sería obligatorio disponer entonces una elección especial del sucesor, con los inconvenientes, en este caso, que se derivan de la dificultad de poner en marcha toda la maquinaria de los partidos políticos e improvisar una propaganda destinada al efecto de una elección especial, en contra de lo que ya es una tradición en Puerto Rico: sustitución automática del gobernador por otro funcionario del gobierno.

Si la designación del secretario de Estado y de los restantes miembros del gabinete propuesto en el apartado anterior debe contar con la aprobación del poder legislativo o de alguna de las cámaras, se conseguiría por este camino una base democrática indirecta que haría muy sostenible la posición del sustituto del gobernador en el caso de vacante del cargo hasta tanto viniera la otra elección.⁶⁷

Es evidente que la inclinación principal de la Escuela de Administración Pública de la UPR era garantizar con validez democrática, la sustitución de un gobernador con la aprobación previa o posterior del Pueblo. Como hemos visto, del debate en la Asamblea Constituyente no se desprenden las razones verdaderas para descartar una vía más democrática para la elección de un sustituto permanente al Primer Ejecutivo. De hecho, del debate que hubo, da la impresión de que no fue un asunto de importancia para los constituyentes, pero la realidad fue otra.

Según Trías Monge, el tema de la sucesión del gobernador “fue uno de los asuntos que mayor división provocó entre los miembros de la delegación popular . . .”.⁶⁸ Por ser un asunto que se discutió, mayormente al interior del PPD, las discusiones no quedaron registradas en el Diario de Sesiones. Trías Monge, miembro de la Asamblea Constituyente, y electo bajo la insignia del PPD, destaca que “Muñoz Marín cambió de opinión varias veces sobre el método preferible de sustituir al Gobernador en caso de vacante, asunto en que tenía vivo interés”.⁶⁹ Las diferentes visiones de la delegación popular, incluyendo los

67 ESCUELA GRADUADA DE ADM. PÚB. DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 513 (2005).

68 TRÍAS MONGE, *supra* nota 2, en la pág. 129.

69 *Id.* en la pág. 130.

cambios de posición de Muñoz Marín, llevaron a que el tema se atendiera en un caucus popular en enero de 1952. Es de ese caucus que sale la primera propuesta de enmienda presentada por Gutiérrez Franqui, que descartó el cargo de vicegobernador, pero permitía una elección especial si la vacante permanente ocurría temprano en el cuatrienio. Como no hay un registro histórico de lo discutido en ese caucus y sobre las razones para descartar la posición de vicegobernador electo, tenemos que recurrir al resumen de Trías Monge sobre las razones que tuvo el caucus para tomar esa determinación:

Las razones principales aducidas en el caucus para lograr el cambio fueron el triste papel representado usualmente por el vicepresidente dentro del sistema federal norteamericano y por el teniente gobernador en los estados; la ausencia de empleo útil para un hombre necesariamente valioso; la dificultad de integrar dicha persona, que presidiría el Senado, al equipo de acción diaria del Gobernador; la consiguiente tentación del titular de dicho cargo a emplear su tiempo en hacerse de su propia base política o a ensanchar la que tuviese; y el riesgo resultante de fricciones internas y aun escisiones. Del otro lado se argumentaba, por Jaime Benítez y otros, que la elección previa del sucesor del Gobernador constituía un método más democrático, que aseguraba que el cargo recayese en una persona específicamente designada por el pueblo para dicho propósito; que dicha persona tendría mayor oportunidad que otros de familiarizarse con los problemas de la gobernación, ofreciendo así mayor oportunidad para que el sucesor del Gobernador fuese una persona debidamente adiestrada para el cargo; y que, dados los problemas que la ausencia de Muñoz Marín provocarían, lo prudente era designar desde antes su sucesor para intentar lograr una transmisión de poder, en ese y otros casos, con el menor trastorno posible.⁷⁰

Es interesante destacar de este resumen que, como indiqué antes, se refiere a discusiones internas del liderato del PPD en aquel momento y las circunstancias políticas que se vivían, en particular alrededor de la figura de Muñoz Marín. Sobre esos elementos políticos del momento que impactaron el orden de sucesión que se adoptó en la Constitución, Trías Monge añade:

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

70 *Id.* en las págs. 131-32.

No puede olvidarse en todo esto lo sucedido poco tiempo antes entre Luis Muñoz Marín y Vicente Géigel Polanco, uno de los líderes más destacados del Partido Popular, cofundador del mismo, por varios años portavoz de la mayoría en el Senado y entonces Procurador General y primero en la línea de sucesión bajo la Ley de Gobernador Electivo. Al comenzar a perder, en 1950, la confianza en Géigel, por alegadas actividades de éste a favor de la proclamación de la República, Muñoz atravesó, según confesó luego, momentos de gran angustia sobre el problema de la sucesión, optando al cabo por requerirle la renuncia. Es indudable que esta experiencia pesó en la decisión final de Muñoz de rechazar cualquier sistema de sucesión en tal eventualidad pudiera repetirse.⁷¹

Las consideraciones políticas del momento pesaron también en la última enmienda que el propio Gutiérrez Franqui presentó a su enmienda original: la eliminación de la elección especial en caso de una vacante permanente durante los primeros tres años del cuatrienio. Sobre esto, nos ilustra Trías Monge: “La eliminación de la elección especial se debió al deseo de evitar que el accidente de una vacante forzase al partido triunfante en unas elecciones a recabar al poco tiempo un nuevo mandato electoral”.⁷²

De este recuento histórico surge que la decisión de no crear el cargo de vicegobernador y de privar al Pueblo del derecho a escoger con su voto el sucesor en caso de una vacante en el cargo de gobernador, estuvo impregnada por la realidad política del momento, más que por criterios democráticos y constitucionales. Por un lado, Muñoz Marín no quería ni imaginar una circunstancia en la cual surgiera una figura similar a la de Géigel Polanco, que, electa como vicegobernador y no nombrada por él, fuera inamovible de su cargo, con el potencial de convertirse en gobernador por los azares del destino. Si alguien iba a sustituir a Muñoz Marín por su ausencia súbita, iba a ser alguien nombrado por el propio Muñoz Marín, quien también iba a tener el poder de remover de su puesto a dicha persona si quería. Los vicegobernadores, aunque son seleccionados por el candidato a gobernador con la plena libertad de este, una vez son elegidos no se les puede remover del cargo por la pérdida de la confianza del gobernante. Por otro lado, volver a poner la selección del sucesor en manos del electorado, en un escenario político insospechado en el cual Muñoz Marín no estuviese en la papeleta, le generaba grandes temores al liderato del PPD.⁷³

Sesenta y siete años después de la adopción de la Constitución, Puerto Rico se enfrentó a una crisis política y constitucional que nos obliga a revisar lo decidido en la Convención Constituyente. Nos hallamos ante la necesidad de adaptarlo a los reclamos de participación democrática del país, que fueron evidentes durante los sucesos del Verano del 2019 y en la revolución del elector del 2020. Las razones de costos y falta de funciones esbozadas en el Diario de Sesiones para rechazar la creación del cargo de vicegobernador no son razones suficientemente válidas cuando se trata de principios democráticos fundamentales.

71 *Id.* en la pág. 132.

72 *Id.*

73 Lo ocurrido en la Convención Constituyente es resumido con gran claridad por el juez Martínez Torres en la opinión del Tribunal Supremo en *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 203 DPR 62, 73-76 (2019).

Y las verdaderas razones, las de la coyuntura política del momento, no tienen nada que ver con el contexto histórico y político del presente y del futuro.

En el Verano del 2019, el pueblo puertorriqueño se tiró a la calle exigiendo la renuncia del Gobernador que había sido electo en noviembre de 2016 y a quien le quedaban diecisiete meses en el cargo. Esa vacante igual pudo haber ocurrido a los pocos meses de iniciado el cuatrienio y por diversas causas, no solo por el levantamiento del Pueblo. Que luego del país expresarse en las urnas escogiendo su gobernador, su sustituto sea una persona no electa y hasta desconocida por el Pueblo al momento de votar, es completamente antidemocrático. Además, abona a la desconfianza de los electores en los procesos democráticos. Nuestra realidad histórica es que nunca un candidato a gobernador ha designado o identificado durante la campaña electoral a la persona que sería su Secretario de Estado. Y si lo hiciera, nada garantiza que es la persona que, finalmente, será designada al puesto y mucho menos confirmada por la Asamblea Legislativa.

Las razones esbozadas en el 1952 —y por algunos en este momento— son deficientes. En primer lugar, el Secretario de Estado no tiene funciones amplias ni complicadas. En la práctica, los gobernadores de Puerto Rico han moldeado las funciones de sus secretarios de estado dependiendo de las fortalezas de quien ocupe el cargo y de las necesidades del gobernador de turno. Eso es también lo que han hecho los presidentes de Estados Unidos con sus vicepresidentes. Las funciones y responsabilidades que tenía Dick Cheney bajo la presidencia de George W. Bush eran muy diferentes a las que tuvo Joe Biden bajo la presidencia de Barack Obama. Pero nadie argumentaría que no tenían funciones y responsabilidades que en su momento fueron importantes para el presidente al que le servían y para Estados Unidos.

Por otro lado, hace tiempo que la democracia puertorriqueña se ha movido del control absoluto de un partido, y de un líder fuerte, a una alternancia en el poder y al respaldo de candidatos independientes. Ese es un escenario muy diferente al de 1952. Si algo quedó demostrado en el Verano del 2019 es que la lealtad del país a su dignidad y a sus valores democráticos está por encima de cualquier lealtad a una persona o partido político. Esa madurez política se reafirmó en las urnas en el 2020.

Ahora bien, la creación del cargo de vicegobernador, además de ampliar nuestras bases democráticas, tendría otro efecto de gran valor para el Pueblo: nos daría un indicador muy relevante para evaluar los candidatos a la gobernación antes de votar. La selección que haga cada candidato a la gobernación de quién sería su candidato a vicegobernador, le va a dar al elector antes de la elección, un elemento adicional para evaluar al candidato. En gran medida, un líder es tan bueno como las personas que puede atraer, seleccionar y reclutar para su equipo de trabajo. No olvidemos el daño que le hizo al candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, John McCain, la selección que hizo de Sarah Palin como su candidata a la vicepresidencia. Y nadie puede dudar que la selección que hizo Joe Biden de Kamala Harris como su candidata a vicepresidenta le favoreció en las elecciones del 2020. Decir que el cargo de vicepresidente es inconsecuente y políticamente frívolo es desconocer la realidad histórica y política.

Entonces, ya revisado el proceso seguido en la Asamblea Constituyente y la experiencia vivida en el Verano del 2019, es momento de ampliar nuestras bases democráticas y darle mayor participación al ciudadano en situaciones como la que acabamos de vivir.

Por eso estoy convencido de que debemos movernos a la creación del cargo de vicegovernador, con unos ajustes a lo propuesto en 1952. Propongo que enmendemos la Constitución para crear el cargo de vicegovernador para ser votado y elegido, conjuntamente al gobernador. Todos los candidatos a la gobernación deberán seleccionar su compañero de papeleta como el candidato a vicegovernador luego de la fecha en ley en la que se celebran las primarias, pero no más tarde de sesenta días antes de las elecciones generales. El dos de enero de cada cuatrienio tomarían juramento juntos, el gobernador y el vicegovernador. De esa forma se evita el vacío que se crea continuamente al inicio de cada cuatrienio en espera de la confirmación del Secretario de Estado y demás miembros del gabinete.

Para atender las preocupaciones de costos y funciones, propongo que se disponga que el vicegovernador asuma las funciones y responsabilidades que hoy tiene el secretario de estado. Si el gobernador muere, renuncia, se incapacita o es rescindido, el vicegovernador asumirá el cargo por el resto del cuatrienio. Para atender el caso de que un vicegovernador deje vacante el cargo, o tenga que asumir el cargo de gobernador, su sustituto como vicegovernador sería nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes y el Senado.

Durante la crisis constitucional del Verano del 2019 escuché a algunas personas argumentar que el cargo de vicegovernador electo no nos hubiese servido para atender la crisis, porque seguramente hubiese estado también en el chat de *Telegram* que le costó el puesto a Rosselló Nevares y hubiese tenido que renunciar igual. Aparte de ser un supuesto de hechos muy específico, que no debe ser lo que guíe la discusión sobre modificaciones a nuestra Constitución, en el fondo, de lo que trata esa expresión es de cómo atendemos la situación de la vacante simultánea de un gobernador y un vicegovernador. Para eso creo que podemos tomar prestado algo de una de las propuestas de poca duración de la Asamblea Constituyente: que el Pueblo vuelva a votar. Junto con la creación del cargo de vicegovernador, se debe disponer que ante la vacante simultánea de ambos funcionarios electos, se dispondrá mediante legislación quién ocupará el cargo de gobernador de forma interina. Si las vacantes simultáneas ocurrieran a más de un año de las próximas elecciones generales, se celebrará una elección especial para elegir a un nuevo gobernador y vicegovernador dentro de los noventa días siguientes a la vacante. Si la vacante ocurriese al final del cuatrienio, pues asumirá el cargo de gobernador permanente aquella persona que se disponga por ley. Como verán, he tomado prestado parte del lenguaje de la propuesta presentada por el delegado Gutiérrez Franqui, que luego él retiró.

Finalmente, un asunto de menor importancia, pero que a mi entender es un anacronismo que debemos corregir y eliminar de nuestra Constitución, se encuentra en la sección 8 del artículo IV sobre la ausencia temporera del gobernador. Dicha sección dispone que:

Quando por cualquier causa que produzca ausencia de carácter transitorio el Gobernador esté temporalmente impedido de ejercer sus funciones, lo sustituirá, mientras dure el impedimento, el Secretario de Estado. Si por cualquier razón el Secretario de Estado no pudiere ocupar el cargo, lo ocupará el Secretario de Gobierno que se determine por ley.⁷⁴

74 CONST. PR art. IV, § 8.

Se ha interpretado que el término de *ausencia de carácter transitorio* significa que, una vez el gobernador sale físicamente de Puerto Rico, se activa la totalidad de esta disposición. Entonces todos los poderes del gobernador los ejerce el secretario de estado hasta que el gobernador regrese a Puerto Rico.⁷⁵ Esa ha sido la práctica seguida en Puerto Rico y es la razón por la cual tenemos el concepto de gobernador interino. Sobre esta disposición constitucional, *vis a vis* la Constitución federal, el profesor José Julián Álvarez González señala lo siguiente:

Este orden de sucesión tiene consecuencias prácticas más importantes que en el sistema federal. Mientras en el sistema federal el Presidente continúa en funciones como tal aun cuando se encuentre fuera del país, *cf.* *Const. E.U.*, Art. II, § 6; Enm. XXV, el Art. IV, § 8 de nuestra Constitución dispone que aplicará el orden sucesorio en caso de “ausencia de carácter transitorio”.⁷⁶

En mi libro sobre separación de poderes apunto lo siguiente sobre esta sección:

Esta disposición de transitoriedad no tiene ninguna justificación práctica, especialmente ante los adelantos tecnológicos que le permiten al Gobernador ejercer todas sus prerrogativas constitucionales desde cualquier lugar del mundo. Sin embargo, es el mandato de nuestra Constitución. Como se puede apreciar del texto constitucional, el Gobernador Interino no tiene limitaciones en el ejercicio de sus poderes. Esto plantea la posibilidad teórica de que un Gobernador Interino firme y convierta en ley una medida que el Gobernador tenía la intención de vetar o viceversa. No conozco de ninguna situación en que esto haya ocurrido. Ahora, la realidad es que no hay ningún poder que se *reserve* el Gobernador, al éste salir del país, que limite el ejercicio de todos los poderes como Primer Ejecutivo por parte del Gobernador Interino. Esto incluye la potestad de firmar o vetar leyes. Obviamente, el Secretario de Estado es un funcionario de libre remoción por parte del Gobernador y presumiríamos que, si ocurriese una situación hipotética como la que acabo de describir, sería fulminantemente despedido por el Primer Ejecutivo. Sin embargo, el despedir posteriormente al Secretario de Estado no invalidaría su acto relativo a ese proyecto de ley.⁷⁷

Esa disposición sobre la ausencia temporera del gobernador no se justificaba en 1952, y mucho menos se justifica hoy con tantos adelantos en comunicaciones y tecnología. El gobernador es gobernador en todo momento y no importa dónde se encuentre. La figura de gobernador interino es un anacronismo que debemos dejar atrás en cualquier revisión constitucional futura.

75 JOSÉ J. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 238 (2009).

76 *Id.*

77 ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES, *supra* nota 3, en la pág. 73.

El pueblo de Puerto Rico tiene que sentirse orgulloso de su gesta democrática del Verano del 2019 y de la revolución del elector de 2020. Pero la experiencia vivida y el activismo democrático de hombres y mujeres de todas las edades y trasfondos sociales no debe quedarse en ese verano. El reclamo del país es de mayor participación democrática en la cosa pública. La creación del cargo de vicegobernador debe ser una de esas vías para ampliar nuestras bases democráticas.

III. Separar la fecha de las elecciones de gobernador, comisionado residente y alcaldes de la de los legisladores

Si en algo la Constitución del Estado Libre Asociado se distanció de la Constitución federal fue al adoptar un modelo en el cual todos los puestos electivos creados en dicha Constitución van a votación el mismo día, cada cuatro años, en la misma fecha durante el mes de noviembre.⁷⁸

En Estados Unidos, el presidente es elegido por el colegio electoral para un término de cuatro años.⁷⁹ Los congresistas son elegidos para términos de dos años.⁸⁰ Y los senadores se eligen para términos de seis, pero escalonadamente, de forma tal que cada dos años se seleccione una tercera parte de los miembros del Senado.⁸¹ El efecto neto de este modelo es que en Estados Unidos, a nivel federal, a mitad del término de un presidente, se celebran elecciones congresionales o elecciones de medio término en las que se elige la totalidad de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado. La justificación para este modelo, especialmente la elección bianual de los congresistas, emana del vínculo directo que se quería establecer entre el Pueblo y sus legisladores, según explicado por James Madison en *The Federalist Papers*:

As it is essential to liberty, that the government in general should have a common interest with the people; so it is particularly essential, that the branch of it under consideration should have an immediate dependence on, and an intimate sympathy with, the people. Frequent elections are unquestionably the only policy, by which this dependence and sympathy can be effectually secured.⁸²

El tratadista Joseph Story reafirma ese afán por garantizar el vínculo entre el Pueblo y el legislador a través del proceso de elección de los congresistas establecido en la constitución:

⁷⁸ Véase CONST. PR art. IV, § 8 (“Las elecciones generales se celebrarán cada cuatro años en el día del mes de noviembre que determine la Asamblea Legislativa. En dichas elecciones serán elegidos el Gobernador, los miembros de la Asamblea Legislativa y los demás funcionarios cuya elección en esa fecha se disponga por ley”). Aunque no es mandato constitucional, por disposición legislativa, los puestos de alcaldes y miembros de las legislaturas municipales se eligen ese mismo día.

⁷⁹ CONST. EE. UU. art. II, § 1, cl. 1; CONST. EE. UU. enm. XII, § 1.

⁸⁰ *Id.* art. I, § 2, cl. 1.

⁸¹ *Id.* art. I, § 3, cl. 1, 2; enm. XVII, § 3.

⁸² James Madison et al., *Federalist No. 52*, en *THE FEDERALIST PAPERS*, 272-276 (George W. Carey & James McClellan eds., 2001).

But, when the different legislative bodies are to succeed each other at short intervals, if the people disapprove of the present, they may rectify its faults, by the silent exercise of their power in the succeeding election. . . . It may, therefore, be safely laid down as a fundamental axiom of republican governments, that there must be a dependence on, and responsibility to, the people, on the part of the representative, which shall constantly exert an influence upon his acts and opinions, and produce a sympathy between him and his constituents.⁸³

Además de aspirar a tener un cuerpo legislativo que respondiera de forma más directa a los deseos y aspiraciones del Pueblo, el modelo de elección de los congresistas adoptado en sus orígenes en la Constitución federal, incluyendo el bicameralismo, tiene su génesis en el temor que se tenía en aquel momento de que el Poder Legislativo se convirtiera en un poder tiránico ante lo que los constituyentes veían como una Rama Ejecutiva débil. Sobre ello, James Madison comenta:

In a republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is, to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election, and different principles of action, as little connected with each other, as the nature of their common functions, and their common dependence on the society, will admit. It may even be necessary to guard against dangerous encroachments by still further precautions. As the weight of the legislative authority requires that it should be thus divided, the weakness of the executive may require, on the other hand, that it should be fortified.⁸⁴

Vemos que el modelo estadounidense para seleccionar a sus legisladores —estableciendo un sistema bicameral con un calendario de selección diferente al del presidente— nace del deseo de garantizar el vínculo Pueblo-legislador y evitar el surgimiento de una tiranía legislativa. Entre los países con sistemas de gobierno republicano, Estados Unidos no es el único que tiene elecciones de medio término. Replicando el modelo estadounidense, en América Latina, se celebran elecciones de medio término en México, El Salvador, Venezuela y Argentina.⁸⁵

En el contexto histórico puertorriqueño y bajo la soberanía de los Estados Unidos a partir de 1898, el primer y único cuerpo electo democráticamente para entonces fue la Cámara de Delegados, según dispuso la *Ley Foraker de 1900* en su sección 27.⁸⁶ Siguiendo el modelo estadounidense, los treinta y cinco miembros de la Cámara de Delegados eran “elegidos cada dos años por los electores capacitados”.⁸⁷ También compartían el poder le-

83 2 JOSEPH STORY, COMMENTARIES ON THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES 67-68 (1833).

84 Madison et al., *supra* nota 82, en las págs. 267-72.

85 Véase María Laura Tagina, *Elecciones de medio término: Un voto para controlar al presidente*, ANFIBIA (22 de marzo de 2021), <http://revistaanfibia.com/ensayo/un-voto-para-controlar-al-presidente/>.

86 Organic Act (Foraker Act), ch. 191, Pub. L. No. 56-191, § 27, 31 Stat. 77 (1900).

87 *Id.* (traducción suplida).

gislativo con un Consejo Ejecutivo nombrado por el presidente de Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado federal.⁸⁸ El jefe de la Rama Ejecutiva era el gobernador, también nombrado por el presidente de Estados Unidos, sujeto a confirmación del Senado federal.⁸⁹

En 1917, al adoptarse la segunda ley orgánica, la *Ley Jones*, el término de dos años para la elección de los miembros de la Cámara, que pasó a llamarse Cámara de Representantes, se convirtió en uno de cuatro años y se creó el Senado de Puerto Rico. Este era electo por el Pueblo, con un término similar de cuatro años.⁹⁰ Ese estatuto fue el que dispuso que la elección de los miembros de ambas cámaras legislativas se lleve a cabo de forma simultánea.⁹¹

El próximo paso en nuestro proceso lento y limitado de obtener mayores poderes democráticos tardó treinta años. En 1947, mediante la *Ley del gobernador electivo*, el Congreso Federal enmendó la *Ley Jones* para permitirle al pueblo de Puerto Rico elegir a su gobernador.⁹² El Congreso dispuso que el término de incumbencia del gobernador iba a ser de cuatro años y su elección se celebraría en la misma fecha que la ya prevista para los legisladores.⁹³ De esta forma el Congreso decidió establecer un sistema de elección de funcionarios en Puerto Rico, apartándose del modelo federal escalonado, sin entrar en mayores consideraciones sobre otras alternativas.

Con esos antecedentes históricos, al redactarse y adoptarse la Constitución del Estado Libre Asociado, se mantuvo el modelo que ha prevalecido hasta el día de hoy: gobernador y legisladores se eligen simultáneamente por un término de cuatro años.⁹⁴ No surgió propuesta alguna durante la discusión de la nueva Constitución de separar la elección del gobernador de la de los legisladores, a la usanza de los Estados Unidos. Curiosamente, sí se discutió y se aceptó no exigir por mandato constitucional que la elección de los alcaldes se tuviese que realizar simultáneamente con la del gobernador y los legisladores. Sobre este tema Trías Monge nos dice:

Respecto a la eliminación de los alcaldes de la lista de servidores públicos que forzosamente tendrían que elegirse, por mandato constitucional, al mismo tiempo que el Gobernador y los legisladores, la razón de esto fue darle la necesaria flexibilidad a la Asamblea Legislativa para disponer que los alcaldes y asambleístas municipales se eligiesen en una fecha distinta. El asunto había sido objeto de discusión por largos meses, aun antes de la Convención Constituyente, en los círculos internos del Partido Popular. Se estimaba necesario mejorar la calidad de algunos funcionarios municipales como etapa indispensable hacia una mayor autonomía. Una de las maneras discutidas fue evitar la acesión automática al poder, por el extraordinario

88 *Id.* §§ 18, 27.

89 *Id.* § 17.

90 Jones Act, ch. 145, Pub. L. No. 64-368, §§ 25-27, 39 Stat. 951 (1917).

91 *Id.* § 29.

92 *Id.* § 12.

93 *Id.*

94 CONST. PR art. VI, § 4.

influjo de Luis Muñoz Marín en las elecciones generales, de casi todo candidato a cargos municipales. La decisión nunca maduró lo suficiente para rendir fruto en la Convención Constituyente o aun durante el resto de los años en la gobernación de Luis Muñoz Marín. En años posteriores se temía el impacto fatigante y costoso de elecciones, aunque de distinto tipo, cada dos años.⁹⁵

Setenta años después, resultan interesantes y reveladores los argumentos que se esgrimieron para dejar abierta la posibilidad de que las elecciones de alcaldes se llevaran a cabo en una fecha separada a la del gobernador: evitar que salieran electos por simplemente acompañar al candidato a la gobernación en la misma elección y mejorar la calidad de los que llegaban a ocupar las alcaldías. Más interesante es que esos mismos argumentos no se usaran para considerar separar la elección del gobernador de la de los legisladores.

La historia nos ha demostrado que esas preocupaciones que se discutieron sobre los riesgos de que el candidato a gobernador *cargara* a los candidatos a alcaldes y sobre el efecto negativo en la calidad de los alcaldes a elegirse, donde se han hecho presentes es, precisamente, en la Asamblea Legislativa. No es un secreto que, durante los últimos treinta años, el descontento y la insatisfacción que tenemos con la Rama Legislativa ha ido creciendo y que han sido años de quejas y reformas legisladas que no han resuelto nada. Tampoco es un secreto que la mayoría de los legisladores salen electos o derrotados, en gran medida por la fuerza o debilidad del candidato a la gobernación de su partido y no necesariamente por sus propios méritos o deméritos. No importa las llamadas reformas legislativas que se han hecho, sentimos que todavía no tenemos la Rama Legislativa que deseamos. Si queremos hablar de una verdadera reforma legislativa, tenemos que dejar de eludir el problema real y profundo que está por debajo de las carencias intelectuales, la falta de dedicación, de compromiso con el país y la ausencia de valores éticos de algunos legisladores. Me refiero a la participación consciente del Pueblo en el proceso de selección de las personas que tendrán la responsabilidad de legislar para el bien común. Tenemos que fortalecer ese vínculo entre el Pueblo y su legislador del cual hablaban Hamilton, Madison y Story que cité anteriormente.⁹⁶

El concepto de legislador a tiempo completo y la segunda sesión ordinaria se adoptaron a finales de la década del 1980 porque se entendía que los legisladores no trabajaban lo suficiente y no tenían tiempo para legislar sus proyectos. Porque gastaban mucho, les quitamos los carros oficiales, los celulares pagados con fondos públicos y las dietas; porque legislaban a altas horas de la noche, se adoptó por reglamento un horario más estricto; y para que no *cogieran pon* electoral con el candidato a gobernador, creamos la tercera papeleta. Todas estas medidas van a los síntomas, pero no a la raíz del problema. La fiebre no está en la sábana. Nuestro mayor problema es la falta de una relación directa entre el poder del

95 TRÍAS MONGE, *supra* nota 2, en las págs. 220-21.

96 Véase Madison et al., *supra* nota 82, en la pág. 273 (“an immediate dependence on, and an intimate sympathy with, the people”); STORY, *supra* nota 83, en la pág. 422 (“there must be a dependence on, and responsibility to, the people, on the part of the representative, which shall constantly exert an influence upon his acts and opinions and produce a sympathy between him and his constituents”).

voto y la elección de nuestros legisladores. Nada de lo que hemos cambiado en los últimos treinta años atiende el verdadero problema. He visto esta situación desde diversas perspectivas y experiencias: como asesor en La Fortaleza cuando se aprobó la segunda sesión; como legislador cuando se aprobó la *Ley de legislador a tiempo completo*; como comisionado residente, cuando pude ver las diferencias entre nuestra Rama Legislativa y el Congreso; y como gobernador, al tener que gobernar con una Asamblea Legislativa controlada por otro partido. Mi experiencia y los fracasos que hemos tenido al querer reformar nuestra Legislatura me dicen que el diagnóstico del problema es más profundo: la baja calidad de nuestros legisladores es, en gran medida, el resultado de una deficiencia en nuestra democracia. En el último capítulo de mi libro sobre separación de poderes señalé que:

[U]na de las mayores deficiencias de nuestro esquema de separación de poderes emana de la subordinación política y electoral de los miembros de la Rama Legislativa al poderío político del Gobernador. A mi entender, esa subordinación política nace de una deficiencia democrática. La forma mediante la cual se eligen los legisladores en Puerto Rico los hace depender de forma exagerada de la fuerza política del candidato a gobernador y —en muchos casos— del candidato a alcalde de su partido político. Esa dependencia política tiene el efecto de haber creado una desconexión entre el legislador y sus constituyentes. Esas y otras deficiencias constitucionales requieren de una reforma democrática que impacte ambas ramas políticas.⁹⁷

Como he dicho antes, el remedio para las deficiencias democráticas tiene que ser más democracia. En el caso de nuestra Asamblea Legislativa, luego de tantos escándalos y mediocridad, de tantos intentos fracasados de reforma, ha llegado la hora de hacer cambios dramáticos. Tenemos que forzar que en las ocasiones que vayamos a votar no nos quede otro remedio que fijarnos bien en la papeleta, en quiénes son los que aspiran a ser legisladores. Por eso, otra de las medidas que propongo para comenzar a remediar este desbalance y profundizar en nuestra revolución democrática, es separar la fecha de la elección de los legisladores de la fecha en la que escogemos al gobernador, los alcaldes y al comisionado residente.

En las presentaciones de mi libro sobre separación de poderes en diferentes universidades y foros, siempre le pedía al público que levantaran la mano aquellos que sabían el nombre del Gobernador de Puerto Rico, luego les preguntaba si conocían el nombre del alcalde de su pueblo y, finalmente, les preguntaba si conocían el nombre de su representante y sus dos senadores de distrito. El resultado siempre fue el mismo. El cien por ciento de los asistentes conocía el nombre del Gobernador, entre el setenta y el noventa por ciento de los asistentes levantaban la mano para confirmar que sabía el nombre de su alcalde y menos del cincuenta por ciento de los asistentes conocía el nombre de sus legisladores. Invito al lector en este momento a que se haga esas preguntas.

97 ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES, *supra* nota 3, en la pág. 455.

Esa realidad, que evidencia una desconexión entre el poder del voto en nuestra democracia y la elección de nuestros legisladores, no es culpa de los legisladores ni del Pueblo. Es consecuencia directa del modelo electoral que tenemos. Salimos a votar por todos nuestros oficiales electos una sola vez cada cuatro años y esa dinámica nos lleva a concentrarnos en quiénes son los candidatos a gobernador y alcalde, y en cierta medida, a comisionado residente. Se habla muy poco en los medios de los candidatos legislativos y no hay debates entre ellos. La realidad es que muy pocas personas salen a votar pensando en los candidatos a la legislatura, y eso es muy negativo para nuestra democracia. Si el elector no sabe el nombre de su legislador poco puede reclamarle si le falla, o recompensarlo con su voto en una próxima elección si se desempeña satisfactoriamente y si tampoco conoce al candidato o candidatos que lo quieren desbancar, ¿basado en qué emite su voto en la papeleta legislativa?

Además, esa desconexión también debilita al legislador, quien consciente o inconscientemente sabe que su posibilidad de estar en la papeleta de su partido y luego ganar en las elecciones, depende más del apoyo a su candidato a gobernador y alcalde, que de sus méritos y su desempeño. Una vez sale electo, su libertad de criterio es matizada por la dependencia política. Separar la elección de los legisladores nos permitiría generar una mayor conexión entre el voto y nuestros legisladores.

No estoy proponiendo que los legisladores sean elegidos cada dos años. Lo que propongo es que la elección del gobernador, del comisionado residente y de los alcaldes se continúe celebrando en la fecha actual y la elección de los legisladores de la Cámara y el Senado se lleve a cabo en la misma fecha que las elecciones de medio término del Congreso de Estados Unidos. Distinto a las elecciones congresionales, que son por un término de dos años, propongo mantener nuestros escaños legislativos en términos de cuatro años. Este cambio liberaría a los legisladores de la dependencia política casi absoluta del candidato a gobernador y a alcalde de su partido y, por otro lado, establecería un vínculo más directo entre el elector y sus legisladores.

Sé que uno de los argumentos en contra de elecciones de medio término es que la experiencia en Estados Unidos y otros países es que la participación electoral es más baja que para la elección general. Aunque esto es cierto, creo que la democracia y el poder del Pueblo se fortalece ante la certeza de que los que salen a votar en esa elección de medio término lo hacen precisamente para elegir a sus legisladores. En el modelo actual un porcentaje muy limitado de los que salen a votar cada cuatro años lo hacen para escoger sus legisladores. En términos reales, lo que tendríamos es un aumento en el número de personas que salen a votar para seleccionar sus senadores y representantes.

IV. OTRAS POSIBLES REFORMAS CONSTITUCIONALES: REVOCACIÓN DEL MANDATO (*RECALL*), INICIATIVAS CIUDADANAS (*BALLOTS INICIATIVES*), REFORMAR LA MANERA DE ELEGIR LOS LEGISLADORES POR ACUMULACIÓN E INTRODUCIR NORMAS DE PROPORCIONALIDAD EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

Hay otras propuestas que se han discutido en foros públicos y académicos que, aunque no son tema central de este escrito, deben considerarse en una discusión más amplia sobre reformas democráticas y constitucionales futuras. Sin elaborarlas a profundidad, paso a enumerarlas, a modo de invitación para que se profundice sobre las mismas.

A. Revocación de mandato

En el Verano del 2019 el Pueblo sacó al Gobernador de La Fortaleza, con una rapidez vista en pocos lugares del mundo y sin violencia, sin que se activara el único mecanismo que tenemos en nuestra Constitución para terminar el mandato del primer ejecutivo: el residenciamiento desde la Asamblea Legislativa. En menos de un mes se hizo evidente que Rosselló Nevares no tenía legitimidad para seguir gobernando y no le quedó más remedio que dimitir. A pesar de la efectividad de las protestas en las calles, la situación experimentada en ese verano ha provocado que se discuta la deseabilidad de incorporar en nuestra Constitución algún mecanismo que le permita al Pueblo revocar el mandato que una persona haya recibido en las urnas. Es importante entender que el proceso que dispone nuestra Constitución para residenciar a un gobernador —además de estar en las manos exclusivas de la Asamblea Legislativa— requiere que al gobernador se le impute y se le pruebe en un juicio político que cometió traición, soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación.⁹⁸

Una situación muy diferente es la de una revocación de mandato. En los lugares donde se permite este tipo de acción, no se requiere necesariamente de un proceso de imputación de delitos. La revocación de mandato emana de una pérdida total de la confianza del Pueblo en la persona que había elegido. Existe desde hace mucho tiempo en algunos estados y ciudades de Estados Unidos y en algunos países de América Latina.⁹⁹ Creo que la idea de incorporar un mecanismo como este se debe estudiar a profundidad, pero no estoy en posición de recomendarlo en este momento; aunque no lo descarto. La alternativa de revocación de mandato me presenta las siguientes dudas:

1. Si en el Verano del 2019 hubiese existido el mecanismo de revocación de mandato, ¿el Pueblo hubiese logrado sacar del poder a Rosselló Nevares de forma tan rápida? Me preocupa que la adopción de un sistema como el de revocación de mandato, que va a requerir de un proceso burocrático de búsqueda y validación de firmas y luego de un periodo de campaña para que el Pueblo se exprese en las urnas, pueda tener el efecto de congelar expresiones espontáneas de protesta como las que vivimos recientemente.
2. Si se crea la posición de vicegobernador se tendría que armonizar esta figura con el mecanismo de revocación de mandato.
3. En lo más específico, se tienen que definir los parámetros justos en base a los cuales se puede activar el mecanismo de revocación de mandato, cuánto tiempo se concedería para obtener las firmas

⁹⁸ CONST. PR art. III, § 21.

⁹⁹ Para una discusión sobre la revocación de mandato en Estados Unidos véase Jay Zitter, *Constitutionality of State and Local Recall Provisions*, 13 A.L.R.6TH 661 (2006); 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 (2004). Para una discusión sobre la revocación de mandato en América Latina véase María Laura Eberhardt, *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y Limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*, COLOMBIA INTERNACIONAL, <https://www.redalyc.org/jatsRepo/812/81253580005/html/index.html> (última visita 15 de mayo de 2021).

necesarias para activar el mecanismo y establecer la cantidad de firmas mínimas, así como establecer un tiempo para hacer campaña.

4. En un país tan polarizado políticamente tendría que establecerse un alto número de firmas para evitar que cualquier diferendo partidista lleve a una acción que sumerja la isla en una elección permanente.

La idea de adoptar un mecanismo de revocación de mandato merece consideración seria. Es un mecanismo que existe internacionalmente, incluyendo algunas jurisdicciones en Estados Unidos. Cualquier decisión de ir por esta ruta exige un análisis profundo de las experiencias en esas jurisdicciones y sobre cómo se ajustan a nuestra realidad sociopolítica.

B. Iniciativas ciudadanas

En Puerto Rico no existe ningún mecanismo para que los ciudadanos puedan proponer legislación, y mucho menos aprobarla. Ese poder reside exclusivamente en la Asamblea Legislativa. Lo único que se reconoce en Puerto Rico, por vía de los reglamentos de la Cámara y el Senado, es lo que se conoce como proyectos por petición:

Estos últimos son aquellos en los cuales un legislador presta su nombre para que se presente, como pieza legislativa, alguna iniciativa de algún ciudadano particular o grupo de ciudadanos. Las secciones 19.1 y 19.2 del Reglamento del Senado disponen lo siguiente sobre los proyectos por petición:

Sección 19.1- Radicación por Petición

Los Senadores podrán radicar medidas legislativas a petición de cualquier ciudadano, grupo u organización que tenga interés en el asunto. Se hará constar tal solicitud en el encabezamiento del proyecto o resolución, incluyendo al lado de la firma del Senador la frase "(Por Petición)".

Sección 19.2- Respaldo de la Medida

Cuando un Senador radicare cualquier medida legislativa por petición, no vendrá obligado a respaldar la misma.

Recuerden que el ordenamiento constitucional puertorriqueño no reconoce el poder de los ciudadanos de aprobar legislación por votación directa del Pueblo. Los proyectos por petición pretenden —de forma limitada— reconocer el poder de un ciudadano de presentar legislación. Sin embargo, ningún legislador está obligado a presentar una propuesta legislativa que le propongan sus constituyentes y si un proyecto es presentado por petición, no hay ninguna obligación de llevarlo a vistas públicas y mucho menos a votación del cuerpo legislativo.¹⁰⁰

¹⁰⁰ ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES, *SUPRA* NOTA 3, EN LAS PÁGS. 38-39 (notas al calce omitidas).

Lo que no tiene el Pueblo en Puerto Rico, el poder de legislar directamente; hace más de un siglo en algunos estados y ciudades de Estados Unidos se le ha reconocido a los ciudadanos con diferentes modelos, alcance y requisitos:

The ballot initiative provides proponents of new laws with a vitally important tool--the ability to directly enact a law without having to go through the legislative process. South Dakota became the first state to adopt the initiative process in 1898. Currently, two dozen states and hundreds of cities and counties use the ballot initiative.

The ballot-initiative process varies somewhat by state. Some states allow both constitutional and statutory initiatives; others allow only one or the other. Some states permit ballot initiatives to address any topic; while others exclude certain subjects, such as budgetary matters, from the ballot-initiatives process.

The process of drafting and qualifying ballot initiatives for electoral ballots also varies somewhat by state. However, proponents generally track the following steps. First, proponents draft a piece of legislation. The proponents submit that draft to the state attorney general, who provides a ballot title and summary and sends the draft to the state secretary of state. Proponents then begin circulating their initiatives for signatures. The length of time that proponents have to circulate their petitions and the number of signatures required varies by jurisdiction.

The signature-gathering process is primarily designed to ensure that proposals have a certain level of support prior to appearing on the electoral ballot and is secondarily aimed at educating the public about those proposals. Under the current framework the signature-gathering requirement fails to serve both of these purposes. That a ballot-measure proponent qualifies a measure for the ballot demonstrates financial prowess, but not popular support.¹⁰¹

Si vamos a profundizar en los derechos democráticos que queremos en el futuro garantizar a los puertorriqueños, una discusión de algún mecanismo de iniciativa ciudadana para legislar o para enmendar la constitución debe ser considerado.

C. *Reformar la manera de elegir a los legisladores por acumulación: ¿elección proporcional?*

Si algo rompe el vínculo entre el voto y la elección de un legislador, es la forma en que escogemos a nuestros legisladores por acumulación. Se eligen once legisladores por

101 Jessica A. Levinson, *Taking the Initiative: How to Save Direct Democracy*, 18 LEWIS & CLARK L. REV. 1019, 1023-24 (2014) (NOTAS AL CALCE OMITIDAS).

acumulación en la Cámara e igual cantidad en el Senado.¹⁰² Sin embargo, el elector tiene derecho a votar por un solo candidato por acumulación en cada cuerpo legislativo. En palabras sencillas, aún si el candidato por acumulación por el que usted votó sale electo, los otros diez que sean elegidos no tendrán ninguna conexión con su voto. Este sistema diluye el poder del voto. Además, deja en manos de los partidos mayoritarios escoger cuál de sus candidatos va a recibir los votos íntegros que se emitan en cada uno de los 113 precintos electorales en que se divide la isla. Así lo reconoce el artículo 7.9 de la nueva ley electoral que en su cuarto párrafo dispone que:

Artículo 7.9.-Nominación de Candidatos. -

Cada Partido Político tendrá derecho a nominar un candidato para cada cargo público electivo objeto de votación en una Elección General, según la categoría de Partido para la que se inscribió y certificó en la Comisión, a tenor con las categorías definidas en el Artículo 6.1 de esta Ley.

. . . .

Los Partidos Estatales y los Partidos Estatales Principales, podrán asignar el orden de los candidatos a senadores y representantes por acumulación en las papeletas de los diferentes precintos electorales siguiendo distribuciones uniformes y equitativas. Será deber de la Comisión ordenar la impresión de los nombres de dichos candidatos en la papeleta electoral en el mismo orden en que le fueron certificados por el Partido para los distintos precintos.¹⁰³

El efecto de este método es que un elector que vota íntegro bajo la insignia del PPD o del PNP en la papeleta legislativa, en la mayoría de los casos, no está consciente a favor de cuál candidato a legislador por acumulación está votando. En la pasada elección del 2020, inclusive los electores que votaron íntegro en la papeleta legislativa bajo la insignia del Movimiento Victoria Ciudadana (MVC) probablemente no saben por quien votaron de los dos candidatos por acumulación al Senado y la Cámara postulados por ese partido. La decisión de a quién se le adjudica ese voto íntegro entre los candidatos por acumulación está, exclusivamente, en las manos de cada partido. Del grupo de senadores y representantes por acumulación que los dos partidos principales postulan—normalmente seis para cada cuerpo legislativo—, el candidato que el partido apunte primero en su lista en el distrito en el cual el elector vota, es el que acumula el voto íntegro. Igual sucedió en el caso del MVC. Este andamiaje legislativo significa que en Puerto Rico cada elector tiene derecho a votar por cinco legisladores: un representante de distrito, dos senadores por distrito, un representante por acumulación y un senador

¹⁰² Véase CONST. PR art. III, § 3.

¹⁰³ Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 58-2020, 16 LPRA § 4619 (2020); Véase también Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78-2011, 16 LPRA §4114 (derogada 2020) (artículo antecesor equivalente).

por acumulación. La mayoría no conocemos con certeza quiénes son esos cinco legisladores que nos representan.

No obstante, el mecanismo que tenemos para elegir a los legisladores por acumulación tiene algo positivo. Históricamente, ha sido el mecanismo que ha permitido que el principal partido minoritario, es decir el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), logre elegir sus candidatos a senador y representante por acumulación. En el 2016, ese mecanismo permitió que el Pueblo eligiera un senador independiente por primera vez en su historia, José Vargas Vidot. Además, en las elecciones del 2020 fue la elección de legisladores por acumulación la que le permitió al Pueblo constituir la Asamblea Legislativa más diversa de nuestra historia. Aunque todos los legisladores por distrito en el Senado y la Cámara salieron electos bajos las insignias del PPD y el PNP, para representantes por acumulación fueron elegidos dos candidatos del nuevo MVC, uno del nuevo Proyecto Dignidad y el representante del PIP. En el Senado se repitió esa misma proporción, añadiendo la reelección del senador independiente Vargas Vidot.

Si vamos a revolucionar la forma en la que escogemos a nuestros legisladores, además de separar la fecha para su elección, necesitamos elaborar un método más democrático para elegir a los legisladores por acumulación. Una posibilidad puede ser incorporar elementos de representación proporcional en la elección de los legisladores por acumulación, lo que permitiría un voto más directo que a su vez les da espacio y mayores posibilidades a las minorías. Resolver esta deficiencia democrática va a requerir que convoquemos expertos electorales y examinemos diferentes modelos de elección que amplíen el poder del ciudadano de escoger esos legisladores, pero que a la vez se mantenga el potencial de los partidos minoritarios y candidatos independientes de obtener un escaño legislativo por acumulación.

CONCLUSIÓN

Nuestro modelo de democracia interna está en crisis y a punto de colapsar. Negarlo es una irresponsabilidad con el presente y el futuro de Puerto Rico. Pensar que el sistema político vigente, bajo el esquema constitucional presente, va a propiciar los ajustes necesarios, es un acto de autoengaño. Si complejo fue el resultado de las elecciones del 2020, lo que podemos anticipar para el futuro será todavía más caótico. Nadie puede dudar que —desde los días de la fugaz Carta Autonómica de 1897— la generación del 1952 que nos legó nuestra Constitución es la generación de mayor impacto positivo en la vida colectiva del pueblo puertorriqueño. La Carta de Derechos incluida en ese documento, sesenta y nueve años después, sigue siendo un documento de avanzada, pero el mejor tributo que le podemos hacer a esa generación no es congelar sus logros, sino proyectarlos hacia el futuro, con los cambios que estimemos necesarios. Los lineamientos aquí presentados no son excluyentes ni exhaustivos, pero lo que es insoslayable es la necesidad de una reforma constitucional urgente de nuestro modelo democrático.