

EL LEGISLADOR POR ACUMULACIÓN: HISTORIA Y RELEVANCIA

ARTÍCULO

FABIOLA L. PÉREZ PAMBLANCO*

INTRODUCCIÓN.....	99
I. ¿QUÉ ES EL LEGISLADOR POR ACUMULACIÓN?.....	101
A. <i>Sistema proporcional v. mayoritario</i>	101
B. <i>Sistema único del voto no transferible</i>	102
C. <i>Legislador por acumulación en Puerto Rico</i>	102
i. Constitución.....	103
ii. Ley electoral.....	103
II. HISTORIA CREATIVA Y FORMATIVA DEL LEGISLADOR POR ACUMULACIÓN.....	105
A. <i>Confederate Papers</i>	105
B. <i>“The Great Compromise”</i>	107
C. <i>Enmienda 17</i>	107
D. <i>Ley Jones 1917</i>	108
i. De <i>Foraker</i> a <i>Jones</i>	109
ii. Intención legislativa.....	110
E. <i>Constitución puertorriqueña</i>	111
i. De <i>Jones</i> al E.L.A.....	112
ii. Intención legislativa.....	113
III. DEFECTOS EN LA FIGURA.....	115
A. <i>Código electoral</i>	115
B. <i>La minoría real</i>	119
C. <i>“La mini píldora”</i>	120
IV. RECOMENDACIONES.....	121
A. <i>Enmendar el Código electoral</i>	122
B. <i>Papeletas especiales</i>	123
C. <i>Enmienda constitucional</i>	124
CONCLUSIÓN.....	128

INTRODUCCIÓN

En Puerto Rico, el sistema republicano de gobierno y su poder, estructura, composición y sistema legislativo son una mezcla de viejos y nuevos conceptos, la reforma de algunos de estos y el ingenio de sus constituyentes. La figura del legislador por acumulación es una de las pruebas más contundentes de esto.

* Estudiante de quinto año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Agradezco al profesor Gerardo Flores García, por su ayuda en el proceso de redacción. También, agradezco al profesor Ángel Rivera Ortiz, por donar su tiempo y conocimiento para asistir en esta investigación.

La figura central de este escrito compone los únicos escaños en la legislatura puertorriqueña que son elegidos mediante voto acumulado a través de toda la isla. La representación por acumulación es el resultado de lo que internacionalmente es conocido como el *sistema único del voto no transferible*.¹ Su funcionamiento, eficiencia y relevancia ha sido altamente debatida desde su implementación en el 1917 en Puerto Rico.² Aunque este trabajo pretende adentrarse en los elementos políticos de la figura, y aportar a su discusión, ofrecerá también un recuento de los eventos históricos que culminaron en la implementación del legislador por acumulación.

La inserción del legislador por acumulación en la jurisdicción puertorriqueña comienza con la creación del sistema de gobierno norteamericano. Para poder entender cómo y por qué llega esta figura a la Asamblea Legislativa, es necesario conocer el tracto creativo de la política norteamericana que desarrolló un sistema electoral territorial de mayoría. Estas influencias políticas, y el trasfondo histórico del momento en el que Puerto Rico se convirtió en territorio norteamericano, justifican la creación e implementación del legislador por acumulación.

Ahora bien, reconocemos que maximizaríamos la productividad de esta investigación histórica acompañándola con un análisis sobre la relevancia del legislador por acumulación. Es nuestro interés ofrecerle al lector no solo las razones por las que fue creada esta figura, sino algunas otras que señalen su eficiencia y su deficiencia. A la luz de los eventos políticos actuales, ¿se justifica tener veintidós escaños por acumulación en la Asamblea Legislativa puertorriqueña? Entendemos que sí. *La figura del legislador por acumulación tiene más relevancia que nunca.*

Aún así, entendemos que no se ha aprovechado del todo su potencial. Somos de la opinión de que la figura en cuestión puede y debe ser reevaluada y repensada. Es necesario que la Asamblea Legislativa tome acción y estudie, con la cautela que esta figura merece, los resultados electorales a través de las décadas. En nuestro análisis jurídico plantearemos algunas sugerencias, entre ellas, una posible enmienda constitucional.

Para poder estudiar los eventos que culminaron en la creación del legislador por acumulación e profundizar el análisis jurídico de dicha figura, es necesario entender de qué trata exactamente y de qué manera opera en Puerto Rico. Es por esto que resulta necesaria una breve introducción al ‘qué, cómo y por qué’ de la misma. Para esto, será importante destacar que entender lo que es el legislador por acumulación requiere un conocimiento general de los *sistemas electorales proporcionales y mayoritarios*, y del *sistema del voto único no transferible*. La primera parte de la primera sección discute los sistemas aludidos y su relevancia para con el legislador por acumulación.

¹ *Sistemas electorales: Voto único no transferible*, ACE PROJECT, [HTTPS://ACEPROJECT.ORG/ACE-ES/TOPICS/ES/ESD/ESD04/ESD04A/DEFAULT](https://aceproject.org/ace-es/topics/es/ESD/ESD04/ESD04A/DEFAULT) (última visita 14 de noviembre de 2022).

² El primer argumento en contra de esta figura se dio, precisamente, en el debate senatorial sobre este proyecto de ley, ahora conocido como la *Ley Jones* del 1917. El delegado Borah entendió que esta figura complicaba innecesariamente el sistema legislativo propuesto. Indicó que estaría posteriormente oponiéndose a ella. Sin embargo, no lo llegó a hacer en tiempo oportuno. 54 Cong. Rec. 1,327 (13 de enero de 1917).

I. ¿QUÉ ES EL LEGISLADOR POR ACUMULACIÓN?

A. *Sistema proporcional v. sistema mayoritario*

Un *sistema electoral mayoritario* es comúnmente conocido como el *winner-take-all system*.³ En este sistema, el elector vota directamente por un candidato (tipo uninominal) o por varios candidatos (tipo plurinominal), y aquel o aquellos con la mayor cantidad de votos se lo llevan todo, por así decirlo.⁴ Para ilustrarlo de manera más efectiva, considere nuestro sistema electoral legislativo. Los escaños de los distritos senatoriales y representativos funcionan bajo un sistema mayoritario. Para cada distrito senatorial hay dos escaños, por lo que cada elector vota por dos candidatos.⁵ Para cada distrito representativo hay un escaño, por lo que cada elector vota por un solo candidato.⁶

Ahora bien, en un *sistema electoral proporcional*, más allá del conteo de votos o candidatos, lo determinante son los votos en forma de porcentos.⁷ Mayormente, estos sistemas se ejecutan por medio de listas.⁸ En teoría y de manera simple, los porcentos que obtengan los partidos determinan el número de escaños que ocuparán en la Asamblea Legislativa. Es por esto que se dice que nuestro sistema legislativo es uno mixto pues, aunque es predominantemente mayoritario, el legislador por acumulación tiene características de un sistema proporcional.⁹

En cada cámara de la Asamblea Legislativa puertorriqueña hay once escaños designados para legisladores por acumulación, siendo veintidós en total.¹⁰ Ahora bien, los electores votan solamente por un candidato por acumulación para cada cámara. Aunque para el legislador por acumulación no se tiene que votar necesariamente por partido, o íntegro, es el cúmulo de los votos directos para cada candidato lo que determina quiénes obtendrán un escaño como legislador o legisladora por acumulación.¹¹

Muchos de los estudiosos del legislador por acumulación están de acuerdo que esta es una figura política cuya elección es a base de la mezcla de los dos sistemas electorales: el proporcional y el territorial.¹²

3 *Winner-Take-All: Two-Party System*, CONSTITUTIONAL RIGHTS FOUNDATION (2019), <https://www.crf-usa.org/images/pdf/challenge/Winner-Takes-All.pdf> (última visita 9 de enero de 2023).

4 *Id.*

5 Código Electoral de Puerto Rico de 2020 Art. 9.10 (2), Ley 58-2020 (16 L.P.R.A. § 4710).

6 *Id.*

7 *Sistemas de representación proporcional*, ACE PROJECT, [HTTPS://ACEPROJECT.ORG/ACE-ES/TOPICS/ES/ESD/ESD02/DEFAULT](https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/ESD02/DEFAULT) (última visita 7 de enero de 2023).

8 *Representación Proporcional por Listas*, ACE PROJECT, [HTTPS://ACEPROJECT.ORG/MAIN/ESPANOL/ES/ESFOZ.HTM](https://aceproject.org/main/espagnol/es/esfoz.htm) (última visita 7 de enero de 2023).

9 Claudia S. Delbrey Ortiz, *La elección de la Asamblea Legislativa y la crisis de representatividad: las bases legales de la partidocracia*, 85 REV. JUR. UPR 1105, 1108 (2016).

10 CONST. PR art. III, § 3.

11 Aún cuando el voto es íntegro, el mismo se adjudica al primer legislador por acumulación que aparezca en la lista provista por cada partido.

12 Fernando Bayrón Toro, *Recuento histórico del sistema electoral*, en INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REVISIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE PUERTO RICO 149 (1982).

B. Sistema único del voto no transferible

La fusión de los dos sistemas electorales previamente discutidos dio luz a lo que es conocido como el sistema único del voto no transferible, en donde el cúmulo de votos directos decide —de entre los más votos obtenidos— qué candidatos ocuparán los escaños legislativos.¹³ El término *sistema único del voto no transferible* no se usa en la jurisdicción puertorriqueña. Sin embargo, es el término internacional que describe el sistema que configura al legislador por acumulación. Son muy pocos, menos de diez, los países o territorios que tienen legisladores por acumulación o *at large*, como se le conoce en inglés en sus legislaturas. Estos países son Puerto Rico, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Kuwait, Jordania, Chile y Libia.¹⁴

Este sistema electoral es uno muy peculiar ya que es una complicada integración de dos sistemas electorales muy opuestos el uno del otro. En síntesis, *el sistema único del voto no transferible* extrapola el concepto proporcional de listas a un *sistema mayoritario*. El mismo fue propuesto en Puerto Rico por el comisionado residente de la época en el que se adoptó la figura, el Sr. Luis Muñoz Rivera, para el proyecto que culminó en la creación de la *Ley Jones* del 1917 (en adelante, “*Ley Jones*”).¹⁵

Aunque más adelante discutiremos los detalles de la *Ley Jones*, es importante mencionar que fue en la creación de esta ley orgánica en la que se introdujo por primera vez la figura del legislador por acumulación en Puerto Rico. Antes de sumergirnos al componente histórico-creativo de la figura, es medular que repasemos los eventos políticos que desarrollaron la figura según se ejecuta hoy día.

C. Legislador por acumulación en Puerto Rico

Actualmente en Puerto Rico, la figura del legislador por acumulación se encuentra establecida y definida en su constitución.¹⁶ Además, el proceso electoral mediante el cual se eligen estos legisladores ha estado determinado estatutariamente desde el 1919, con la aprobación de la primera ley electoral.¹⁷

En el ejercicio de definir y establecer un marco claro de lo que es el legislador por acumulación, y atarlo exitosamente al análisis que surgirá de este trabajo, resulta importante repasar dos aspectos de las leyes electorales que le han dado estructura a nuestro sistema electoral. No obstante, por ser la Constitución la máxima fuente de derecho en Puerto Rico, tiene primacía conocer exactamente qué estipularon los constituyentes cuando añadieron la figura del legislador por acumulación a ella.

¹³ *Voto único intransferible*, ACADEMIA LAB, [HTTPS://ACADEMIA-LAB.COM/ENCICLOPEDIA/VOTO-UNICO-INTRANSFERIBLE/](https://academia-lab.com/enciclopedia/voto-unico-intransferible/) (última visita 7 de enero de 2023).

¹⁴ *Sistema electorales: Voto único no transferible*, *supra* nota 1.

¹⁵ HÉCTOR LUIS ACEVEDO, *LA DEMOCRACIA PUERTORRIQUEÑA Y SU SISTEMA ELECTORAL* (2015); Puerto Rico Federal Relations Act of 1917 (Jones Act), Pub. L. No. 64-368, §§ 891-894, 39 Stat. 951 (1957).

¹⁶ CONST. PR art. III, § 3.

¹⁷ Ley Electoral y de Inscripciones, Ley Núm. 79 de 23 de julio de 1919, 1919 LPR 530-613 (derogada 1974).

i. Constitución

En el 1952, el sistema del voto único no transferible, encarnado en el legislador por acumulación, fue cimentado como parte indispensable del poder legislativo con la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El artículo III, sección tres establece que, tanto el Senado, como la Cámara de Representantes de Puerto Rico, contará con once senadores y once representantes por acumulación.¹⁸ La elección de esta figura no será por distrito, sino por mayoría nacional. Cada elector podrá votar solo por un representante y un senador por acumulación.¹⁹

Ahora bien, aunque es el artículo III, sección tres de la Constitución aquella que define al legislador por acumulación, debemos hacer una breve mención de la cláusula de adición en la sección siete.²⁰ Esta sección recoge el concepto del legislador por adición, y es popular y erróneamente conocida como “la Ley de Minoría”, a pesar de no tratarse de una ley.²¹ Esta disposición constitucional fue creada con el propósito de *garantizarle* representación legislativa a los partidos de minoría, a través de un mecanismo de adición de legisladores a la Asamblea Legislativa.²² En sus incisos a y b, esta disposición establece dos escenarios en los cuales se aumentarán los escaños en las cámaras legislativas.²³ En ambos incisos, el número de legisladores será aumentado —con distintas condiciones— según el número total de votos emitidos para el cargo de Gobernador cuando el partido mayoritario obtenga más, u obtenga menos, de las dos terceras partes de una o ambas cámaras.²⁴

El diseño de esta cláusula constitucional es único, y lo diseñó el delegado Luis Negrón López.²⁵ Esta disposición ha recibido reconocimiento internacional por su ingenio, y por el ímpetu de su intención democrática y representativa.²⁶ Los legisladores de los partidos de minoría que entren por disposición de esta cláusula, para todos los efectos, serán conocidos como legisladores por acumulación en sus funciones.²⁷

Aunque esta disposición constitucional no es enteramente relativa al estudio de la figura del legislador por acumulación, es de importancia para la composición final de la legislatura. Además, es una pieza de gran importancia para la enmienda constitucional que sugerimos y discutiremos más adelante.

ii. Ley electoral

Desde el 1919, Puerto Rico ha tenido cinco leyes que regulan los procesos electorales. Aunque el sufragio y la creación del legislador por acumulación tienen rangos constitucio-

18 *Id.*

19 CÓD. ELEC. PR art 9.10 (2), 16 LPRA § 4710 (2020).

20 CONST. PR art. III, § 7.

21 Ayuda Legal Puerto Rico, ¿Qué es la ley de minorías?, AYUDALEGALPR.ORG (28 de octubre de 2020), <https://ayudalegalpr.org/resource/ley-de-minorias>.

22 Johanelle Gonzalez, *La participación de las minorías políticas en la Asamblea Legislativa*, 85 REV. JUR. UPR 1195, 1197 (2016).

23 CONST. PR art. III, § 7 (a) y (b).

24 *Id.*

25 Véase 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 143 (1982).

26 HÉCTOR LUIS ACEVEDO, LA DEMOCRACIA PUERTORRIQUEÑA Y SU SISTEMA ELECTORAL pág. 10 (2015)

27 CONST. PR art. III, § 7.

nales, es la maquinaria legislativa la que le ha dado un orden al sistema electoral que culmina en la constitución del gobierno cada cuatro años.²⁸ Es el suelo estatutario de nuestro sistema electoral el recurso que hace viable el más sagrado ejercicio de la democracia: el derecho al voto. Una de las más importantes controversias sobre la cual gira la crítica y el análisis del legislador por acumulación en este trabajo tiene su génesis, precisamente, en la creación de estas leyes electorales.

El aspecto que, hasta la más reciente legislación electoral, ha perseguido esta controversia ha sido el “permiso” del que han disfrutado los partidos políticos desde el 1936 para “organizar” las listas de los candidatos a legisladores por acumulación, *por precinto*.²⁹ Más adelante, se discutirá con más detalle por qué ha sido este tema de controversia, y por qué algunos entienden que debilita descaradamente el propósito pilar de la implementación del legislador por acumulación: proveerle más oportunidad representativa a las minorías. Por el momento, discutiremos brevemente el tracto procesal y estatutario que ha sufrido la mencionada disposición.

La Ley Núm. 64 de 8 de mayo de 1936, en la creación de normas y reglamentos a seguir para el sistema electoral puertorriqueño, permitió expresamente que los partidos pudieran escoger el orden en el cual sus candidatos por acumulación aparecerían en las papeletas, según el precinto electoral.³⁰ Sin embargo, en el 1974 la Asamblea Legislativa creó una nueva ley electoral en la que omitió enteramente esta disposición.³¹ Este nuevo Código Electoral estableció lo que era conocido como el Tribunal Electoral.³² Este tribunal estaba encargado de la organización, dirección y supervisión de todo aquello que fuese pertinente a las elecciones y los procedimientos de las mismas.³³ El Tribunal Electoral, al amparo de la sección 2.007, inciso I del Código Electoral, creó un reglamento para el funcionamiento y manejo del organismo.³⁴ En este Reglamento, el Tribunal Electoral dispuso que la impresión de las listas de candidatos a senadores y representantes por acumulación en las papeletas se haga en el mismo orden en el que los partidos las presenten, según el precinto electoral.³⁵

Ahora bien, en el 1976, Juan García Passalacqua —una figura importante en el escenario político puertorriqueño y profesor de derecho constitucional en la Universidad de Puerto Rico— desafió, entre otras cosas, la validez constitucional de la disposición en el reglamento del Tribunal Electoral.³⁶ Aunque más adelante discutiremos la *ratio decidendi* del Tribunal Supremo en su opinión al respecto, es importante que adelantemos el resultado. El Tribunal Supremo sostuvo la constitucionalidad de las reglas aprobadas por el Tribunal Electoral.³⁷ Los efectos de esta decisión se materializaron en la aprobación del

28 Cód. Elec. PR, 16 LPRA § 4501 (2020).

29 Ley Núm. 64 de 8 de mayo de 1936 (derogada 1974).

30 *Id.* (derogada 1974).

31 Código Electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 13 de febrero de 1974, 16 LPRA §§ 2001-2564 (derogada 1977).

32 *Id.* § 2021-2043 (derogada 1977).

33 *Id.* § 2027 (derogada 1977).

34 *Id.* § 2007 (derogada 1977).

35 Resolución del Tribunal Electoral Núm. 76-6-A de 17 de junio de 1976.

36 García Passalacqua v. Tribunal Electoral, 105 DPR 49 (1976).

37 *Id.* en la pág. 70.

siguiente Código Electoral del 1977.³⁸ En este nuevo código se retomó esta disposición y se añadió expresamente en su artículo 4.004.³⁹ Luego, en el 2011, el Código Electoral que derogó el del 1977 nuevamente sostuvo la validez de esta disposición y la incluyó en su artículo 8.004.⁴⁰ Finalmente, tan reciente como en el 2020, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo código electoral en el que, de igual forma, mantuvo la disposición que le permite a los partidos escoger el orden en el que aparecerán en la papeleta sus candidatos a senadores y representantes por acumulación, según el distrito.⁴¹

II. HISTORIA CREATIVA Y FORMATIVA DEL LEGISLADOR POR ACUMULACIÓN

Habiendo resumido los detalles de mayor importancia para el conocimiento de lo que es el legislador por acumulación actualmente, procedemos a adentrarnos en un minucioso estudio histórico sobre la figura. El objetivo de esta sección es contestar la siguiente pregunta: ¿de dónde viene la figura del legislador por acumulación? Es imprescindible entender de dónde surge, bajo qué conceptos se crea y por qué se incorpora en la jurisdicción puertorriqueña dicha figura para luego poder analizar jurídicamente su relevancia en la actualidad.

El sistema de gobierno y el sistema electoral de Puerto Rico fueron diseñados, en su mayoría, por los estadounidenses. Luego de un extenso estudio sobre cómo llegó la figura en discusión a la jurisdicción puertorriqueña, hemos entendido que el mejor punto de partida es la creación del propio sistema de gobierno y sistema electoral estadounidense. Fueron los eventos históricos y políticos de la creación de estos sistemas estadounidenses las fuerzas de mayor influencia para la introducción del legislador por acumulación en Puerto Rico.

A. *Confederate Papers*

En el 1783, el Estados Unidos colonial ganó la Guerra Revolucionaria Americana, con la cual consiguieron su independencia de la corona inglesa.⁴² Estas trece colonias, impulsadas por sus objeciones a la política pública sobre impuestos y la falta de representación en el parlamento británico, lograron liberarse de Gran Bretaña y comenzaron el diseño de su nueva nación.⁴³ Los estragos de esta guerra y la independencia de su colonizador, obligaron a las Trece Colonias originales a reunir delegados de cada una con carácter de urgencia para comenzar a darle forma y orden al nuevo país.⁴⁴ Lo que surgió de este primer

³⁸ Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 LPRÁ § 3001 (derogada 2011).

³⁹ *Id.* art. 4004 § 3154 (derogada 2020).

⁴⁰ Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRÁ § 4114 (derogada 2020).

⁴¹ Cód. ELEC. PR art. 7.9, 16 LPRÁ § 4619 (2021).

⁴² *Datos de la revolución estadounidense*, AMERICAN BATTLEFIELD TRUST, <https://www.battlefields.org/learn/articles/datos-de-la-revolucion-estadounidense> (última visita 9 de enero de 2023).

⁴³ The Editors of Encyclopaedia Britannica, *American colonies British and United States history*, BRITANNICA, <https://www.britannica.com/topic/American-colonies/Regulation-of-maritime-trade> (última visita 9 de enero de 2023).

⁴⁴ *The Declaration of Independence: How did it happen?*, NATIONAL ARCHIVES, [HTTPS://WWW.ARCHIVES.GOV/FOUNDING-DOCS/DECLARATION/HOW-DID-IT-HAPPEN](https://www.archives.gov/founding-docs/declaration/how-did-it-happen) (última visita 28 de abril de 2023).

esfuerzo político-gubernamental es conocido como los *Confederate Papers*. Estos documentos fueron el primer “borrador” de lo que conocemos hoy como el sistema republicano del gobierno americano.⁴⁵

Las Trece Colonias, que acababan de separarse de Gran Bretaña, lo hacían de un parlamento y sistema de gobierno en el que los constituyentes elegían el *House of Commons* bajo un sistema electoral territorial.⁴⁶ Contrario a su antiguo soberano, la nueva nación americana formuló un sistema de representación mixto. Aunque limitado, pues no podían ser menos de dos ni más de siete, los delegados de las colonias serían parte de un congreso unicameral y tendrían derecho a un solo voto por estado.⁴⁷ Es decir, aunque una colonia designara dos delegados y otra siete, ambas solo podrían tener un voto.

En un dinámico y confrontativo debate, los delegados de la nueva nación se encontraron por primera vez debatiendo el tema de la representación proporcional y territorial. Mientras que los estados más pequeños favorecían esta disposición, los estados más grandes entendían que era una injusticia ya que su aportación económica sería mayor.⁴⁸ Uno de los fundamentos presentados a favor de una representación territorial giraba en torno al miedo de brindarle el mismo voto a las colonias pequeñas que a las grandes, lo que podría resultar en que la minoría —en términos de población y aportación económica— se enseñoreara indirectamente de la mayoría.⁴⁹ Aún así, el artículo cinco de los *Confederate Papers* fue ratificado de la siguiente forma:

No state shall be represented in Congress by less than two, nor by more than seven Members; and no person shall be capable of being delegate for more than three years, in any term of six years; nor shall any person, being a delegate, be capable of holding any office under the united states, for which he, or another for his benefit receives any salary, fees or emolument of any kind.

Each state shall maintain its own delegates in a meeting of the states, and while they act as members of the committee of the states.

*In determining questions in the united states, in Congress assembled, each state shall have one vote.*⁵⁰

Los *Confederate Papers* plasmaron por primera vez la inclinación de esta nación a favorecer los sistemas electorales territoriales. A través del tiempo surgieron cambios —que más adelante estudiaremos en esta sección— que obligaron a los Estados Unidos a comprometer estas apasionadas posturas con otras de índole proporcional. Esto se hizo con el fin de balancear las desigualdades representativas y los conflictos que fueron presentándose para la creación de lo que hoy día conocemos como el Congreso federal.

45 *Articles of Confederation (1977)*, NATIONAL ARCHIVES, <https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation#:~:text=The%20Articles%20of%20Confederation%20were,day%20Constitution%20went%20into%20effect> (última visita 8 de enero de 2023).

46 The Editors of Encyclopaedia Britannica, *House of Commons*, BRITANNICA, <https://www.britannica.com/topic/House-of-Commons-British-government> (última visita 8 de enero de 2023).

47 NATIONAL ARCHIVES, *supra* nota 44.

48 Thomas Jefferson, *Autobiography*, THE AVALON PROJECT, https://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffaut-to.asp#artconfdebate (última visita 9 de enero de 2023).

49 *Id.*

50 NATIONAL ARCHIVES, *supra* nota 44 (énfasis suplido).

B. “The Great Compromise”

Aunque no fue ratificada por las trece colonias hasta el 1790, la Constitución de los Estados Unidos fue creada y firmada en el 1787.⁵¹ Impulsados por el continuo debate de la representación territorial y proporcional, la convención constituyente creó un sistema representativo, ahora conocido como el *Great Compromise*;⁵² el mismo es también conocido como el *Connecticut Compromise*, en honor a los delegados de Connecticut que lo presentaron a la convención: Roger Sherman y Oliver Ellsworth.⁵³ El compromiso consistía en *abandonar el sistema unicameral que permanecía y crear uno bicameral*.⁵⁴ Estas dos cámaras legislativas serían electas y designadas de distintas maneras con el *fin de equiparar los intereses entre los estados pequeños y los grandes*.⁵⁵

La cámara alta de este sistema bicameral —el Senado— estaría compuesta por dos legisladores en representación de cada estado, los cuales serían nombrados por la legislatura estatal de cada uno de estos.⁵⁶ Esta parte del compromiso ofrecía la representación proporcional que satisfacía las inquietudes de los estados pequeños.⁵⁷ Por otro lado, la cámara baja —la cámara de representantes— estaría compuesta de un número de legisladores electos por sus constituyentes según la proporción territorial de cada estado;⁵⁸ es decir, no todos los estados tenían el mismo número de delegados en la cámara baja. Esta parte del compromiso ofrecía la representación territorial que satisfacía las inquietudes de los estados grandes.⁵⁹

C. Enmienda 17

Los padres de la constitución estadounidense entendían que la designación estatal de los senadores a la legislatura federal les permitiría a estos concentrarse en los asuntos del Estado sin la presión de la opinión pública.⁶⁰ Sin embargo, las controversias alrededor de esta disposición constitucional surgieron relativamente rápido. Por ejemplo, en ocasiones las legislaturas estatales no lograban un conceso para la elección de sus delegados en el Congreso federal. Frecuentemente, esto provocaba vacantes en el Senado.⁶¹ Aunque tomó

51 *The Constitution*, THE WHITE HOUSE, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-constitution/> (última visita 9 de enero de 2023).

52 The Editors of Encyclopaedia Britannica, *Connecticut Compromise*, BRITANNICA, <https://www.britannica.com/topic/Connecticut-Compromise> (última visita 9 de enero de 2023).

53 *Id.*

54 *Constitutional Convention*, BRITANNICA, <https://www.britannica.com/topic/Connecticut-Compromise> (última visita 9 de enero de 2023).

55 *What was the Great Compromise?*, CONSTITUTIONUS.COM, <https://constitutionus.com/constitution/the-great-compromise/#:~:text=The%20Great%20Compromise%20was%20a,delegates%20regardless%20of%20their%20size> (última visita 10 de enero de 2023).

56 *Id.*

57 *Id.*

58 *Id.*

59 *Id.*

60 *17th Amendment to the U.S. Constitution: Direct Election of U.S. Senators (1913)*, NATIONAL ARCHIVES, <https://www.archives.gov/milestone-documents/17th-amendment#:~:text=Passed%20by%20Congress%20on%20May,were%20chosen%20by%20state%20legislatures> (última visita 10 de enero de 2023).

61 *Id.*

varias décadas, en el 1913 se incorporó la enmienda diecisiete a la Constitución de Estados Unidos: “The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, *elected by the people* thereof, for six years; and each Senator shall have one vote”.⁶²

Conocemos que en la legislatura estadounidense se elige mayormente bajo conceptos territoriales y mayoritarios. Así como el *Great Compromise*, las razones que impulsaron esta enmienda ilustran lo controversial que ha sido la implementación de sistemas electorales proporcionales en el contraste histórico americano. Aunque renuente a ello, creemos que han sido las decisiones de incorporar elementos proporcionales como estos las que permitieron se consideraran figuras como el legislador por acumulación cuando se presentó el Proyecto de la Cámara de Representantes 9533, luego convertido en ley como la *Ley Jones*.

D. *Jones Act 1917*

La *Ley Jones* fue producto de varios esfuerzos e intentos legislativos de los congresistas William Atkins Jones (delegado del estado de Virginia) y John Shafroth (delegado del estado de Colorado).⁶³ Este proyecto tenía tres objetivos principales: (1) establecer una nueva ley orgánica que proveyera un sistema de autogobierno civil a Puerto Rico; (2) otorgarles la ciudadanía americana a los puertorriqueños, y (3) proveerles una carta de derechos.⁶⁴ Este proyecto de ley encaró un gran desinterés entre los congresistas.⁶⁵ Incluso, cuando el proyecto fue enviado para aprobación al Senado, fue discutido solo durante el último mes de la sesión ordinaria que acabaría con la posibilidad de su adopción.⁶⁶ Además, las discusiones de este proyecto delataron profundos sentimientos de desprecio y racismo hacia los puertorriqueños.⁶⁷ (añadir q quería avanzar – shafroth)

Esta ley estableció un sistema de gobierno para Puerto Rico parecido al federal. La *Ley Jones* es el evento histórico de mayor relevancia en el estudio del legislador por acumulación, ya que a través de ella se incorpora la figura objeto de estudio en Puerto Rico.

En aquel entonces, el comisionado residente en el Congreso federal era el Sr. Luis Muñoz Rivera. Muñoz expresó públicamente su desaprobación en cuanto a la imposición de la ciudadanía americana a los puertorriqueños, uno de los puntos más controversiales y de mayor discusión en la medida.⁶⁸ Aun así, respaldó el proyecto que acabaría por convertirse en la *Ley Jones*. Fue precisamente el pueblo puertorriqueño, a través de su comisionado residente, quien petitionó la incorporación de la figura del legislador por acumulación.⁶⁹ Aun que el historial legislativo sobre la figura del legislador por acumulación en la dis-

62 CONST. EE. UU. enm. XVII (énfasis suplido).

63 *Puerto Rico, HISTORY, ART & ARCHIVES UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES*, <https://history.house.gov/Exhibitions-and-Publications/HAIC/Historical-Essays/Foreign-Domestic/Puerto-Rico/> (última visita 10 de enero de 2023).

64 *Ley Jones-Shafroth*, 48 U.S.C. §§ 731-755, 39 Stat. 951, 1 L.P.R.A. §§ 26-27 (2016).

65 2 JOSÉ TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 83 (1980)

66 . *Id.*

67 *Id.* en la pág. 81.

68 *Id.* en la pág. 80.

69 ACEVEDO, *supra* nota 15, en la pág. 9.

cusión de la medida fue corto y vago, expresó con suficiente claridad el propósito de su incorporación: ampliar las posibilidades representativas de las minorías en la Asamblea Legislativa puertorriqueña.⁷⁰ A nuestro entender, fue un noble propósito que, con el tiempo y las disposiciones estatutarias que le dieron forma al andamiaje electoral, terminó corrompiéndose.

i. De Foraker a Jones

Ya que hemos repasado brevemente la relación histórica estadounidense con su sistema de gobierno, político y electoral, podemos pasar a las leyes orgánicas previas a la Constitución de Puerto Rico. Dos años después de haber adquirido de la corona española a Puerto Rico como botín de guerra, el Congreso estadounidense aprobó la *Ley Foraker* del 1900 (en adelante, “*Ley Foraker*”).⁷¹ El propósito de esta ley orgánica era otorgarle a Puerto Rico un gobierno civil provisional.⁷² El profesor Ángel Israel Rivera comentó que la justificación de esta ley:

[S]e sustentaba en la creencia estadounidense de que los puertorriqueños no estaban preparados para ejercer el gobierno propio y que había que enseñarlos a manejar el gobierno y a hacer las cosas ‘como se hacen en Estados Unidos’ a base de hacer un gobierno dominado por funcionarios estadounidenses y con una participación limitada de puertorriqueños.⁷³

La *Ley Foraker* estableció una Asamblea Legislativa con una estructura bicameral que fusionó los poderes ejecutivos con los legislativos.⁷⁴ Los legisladores de la cámara alta eran nombrados por el presidente de Estados Unidos.⁷⁵ Solo los treinta y cinco delegados de la Cámara de Delegados eran electos por el pueblo. El profesor Ángel Israel Rivera nos comenta que Estados Unidos diseñó un gobierno con estructura semi- democrática para Puerto Rico con el fin de poder mantener el control sobre su colonia.⁷⁶ Además, la Cámara de Delegados electa por el pueblo estaba dividida en distritos y sus candidatos eran electos por mayoría.⁷⁷ El profesor Ángel Israel Rivera nos explica que incorporar un sistema electoral por mayoría era, de igual forma, otro mecanismo de control sobre Puerto Rico. De esta manera, la cámara estaba siempre controlada por un solo partido y era más fácil ejercer influencia y control en ella. Esto, puesto que los procesos de negociar y manipular la política puertorriqueña eran menos complicados cuando se trataba de un solo partido en lugar de varios.⁷⁸

⁷⁰ Ley Jones-Shafroth, 48 U.S.C. §§ 731-755, 39 Stat. 951, 1 LPRÁ §§ 26-27 (1917).

⁷¹ Ley Foraker, 31 Stat. 77 (1900).

⁷² *Id.*

⁷³ Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, Profesor Senior jubilado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras (5 de abril de 2021).

⁷⁴ Ley Foraker, 31 Stat. 81, § 18 (1900).

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

⁷⁷ Ley Foraker, 31 Stat. 81, § 19 (1900).

⁷⁸ *Id.*

En fin, esta falta de democracia y autogobierno dejó un mal sabor incluso en el partido demócrata estadounidense.⁷⁹ Con el fin de acabar con esta estructura de gobierno tan restrictiva y no democrática, Estados Unidos, acusado de estar repitiendo la historia colonial de España en Puerto Rico,⁸⁰ crea la Ley Jones.⁸¹ La estructura legislativa creada por la *Ley Jones* fue una mucho más parecida —casi idéntica— a la estructura federal.⁸² Estaba compuesta en este caso por dos cámaras legislativas, y la rama ejecutiva era ahora un brazo distinto en el gobierno. La cámara alta estaba compuesta por senadores y la cámara baja por representantes. Cada precinto electoral elegía por voto mayoritario dos senadores y un representante. Adicional, se incorpora por primera vez en nuestra jurisdicción la figura del legislador por acumulación. *La Ley Jones estableció que el senado tendría cuatro escaños por acumulación y la cámara de representantes cinco escaños por acumulación.*⁸³ Uno de los propósitos medulares de la inserción de esta figura en el poder legislativo era precisamente prevenir que el control legislativo reposara en manos de un partido, lo que ocurría con la *Ley Foraker*.⁸⁴ Es decir, *evitar un monopolio político en el gobierno.*⁸⁵

ii. Intención legislativa

Es un hecho lamentable, pero la figura del legislador por acumulación propuesta en el Proyecto de la Cámara de Representantes 9533 no tuvo una discusión justa y significativa en el hemicycleo congresional. En realidad, casi ninguna disposición tuvo una justa discusión. Incluso, cuando el senador Shafroth fue cuestionado sobre los propósitos y la dinámica del legislador por acumulación por uno de los delegados, este respondió lo siguiente: “Sr. presidente, ya nosotros discutimos esto con mucho cuidado, y pensamos que deben ser elegidos algunos senadores por acumulación. Claro, *no deseamos tener que sostener una larga discusión en la materia*, pero a la misma vez, creo que es una buena provisión”.⁸⁶ Reiteramos que el poco material histórico-legislativo de la figura en cuestión es una gran pérdida, ya que este tipo de legislador —electo bajo el sistema del voto único no transferible— es poco común, configurado en menos de diez países y un importante símbolo de la democracia. Dicho esto, la corta, pero más significativa discusión sobre la figura del legislador por acumulación surgió en el senado.

En defensa de la disposición sobre el legislador por acumulación, el senador Shafroth explica con mucha claridad que la medida había sido incorporada con el fin de proveerle representación a las minorías en Puerto Rico.⁸⁷ Shafroth expone que esta medida era una “sabia” para la isla, ya que en ocasiones habían minorías significativas que a través del voto mayoritario no alcanzaban representación.⁸⁸ Esa es, en síntesis, la no muy complicada

79 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

80 *Id.*

81 *Ley Jones-Shafroth*, 48 U.S.C. §§ 731-755, 39 Stat. 951, 1 LPRA §§ 26-27 (1917).

82 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

83 1 LPRA § 26 (1917).

84 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

85 *Id.*

86 54 Cong. Rec. 1,327 (13 de enero de 1917) (énfasis suplido) (traducción suplida).

87 *Id.*

88 *Id.*

razón por la cual el proyecto de la *Ley Jones* incorporó el legislador por acumulación: para asegurarle representación a las minorías en Puerto Rico. Es decir, evitar los “copos” electorales que propiciaba la *Ley Foraker*. Las objeciones que se plantearon en la discusión del legislador por acumulación en el senado no fueron significativas ni meritorias,⁸⁹ salvo una que a nuestro entender resultó un tanto llana. Un delegado planteó que establecer nueve escaños legislativos a través de un sistema de sufragio diferente era una complicación electoral innecesaria.⁹⁰ La entendemos llana a la luz de los propósitos loables y democráticos detrás de su incorporación.

Continuó el delegado Shafroth en el senado su breve exposición sobre el legislador por acumulación, explicando la dinámica de su elección. Bajo este sistema, se postularían distintos candidatos para los cinco escaños en el Senado y cuatro en la Cámara de Representantes por acumulación, pero el elector podría votar por solo uno de ellos para cada cámara.⁹¹ Este método derrotaría las limitaciones del sistema de voto mayoritario —el cual ha predominado en los Estados Unidos— adoptando así parcialmente los beneficios de los sistemas electorales proporcionales.

Más adelante cuestionaremos precisamente una de las expresiones vertidas por el senador Shafroth en su discusión sobre el legislador por acumulación. Aun así, nos parece importante añadirlo aquí, pues forma parte de la intención legislativa original de la ley que incorporó la figura de estudio en cuestión a la jurisdicción puertorriqueña. El senador Shafroth comentó lo siguiente: “Con estos cinco senadores y cuatro representantes [por acumulación], se presume por el sistema que hemos recomendado, que habrá una representación minoritaria respetable y *que estas puedan obtener por lo menos un representante* en el senado y uno en la legislatura”.⁹² En efecto, este ha sido el desenlace de dicha figura. No obstante, la entendemos insuficiente e improductiva. Compartimos la opinión del profesor Ángel Israel Rivera al comentar que un representante es una representación insuficiente.⁹³

E. Constitución puertorriqueña

Los eventos que culminaron en la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico comenzaron a materializarse a principios de la década de los cincuenta. El Gobernador de Puerto Rico y su Comisionado Residente en aquel entonces presentaron un proyecto de ley en el Congreso de Estados Unidos con la idea de establecer un gobierno constitucional en Puerto Rico.⁹⁴ Poco tiempo transcurrió entre la aprobación de la ley que dispuso para la organización de un gobierno constitucional y su puesta en vigor.⁹⁵ En julio

89 *Id.*

90 *Id.*

91 *Id.*

92 *Id.* (énfasis suplido) (traducción suplida).

93 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

94 *Constitución de Puerto Rico*, PORTAL OFICIAL DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, <https://pr.gov/SobrePuertoRico/Pages/ConstituciondelEstadoLibreAsociadodePuertoRico.aspx#:~:text=Luego%2C%20la%20Asamblea%20Legislativa%20de,favor%20y%2019%2C169%20en%20contra> (última visita 11 de enero de 2023).

95 Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, 48 U.S.C. §§ 731b-731e, 64 Stat. 319 (1950).

del 1950, el Congreso del gobierno federal aprobó la Ley 600 para la creación de un gobierno constitucional en Puerto Rico.⁹⁶ Luego, en junio del 1951, por medio de un referéndum, los puertorriqueños aprobaron la redacción de la Constitución.⁹⁷ Dos meses después, en agosto del 1951, se eligieron a los delegados que estarían a cargo de la Convención Constituyente.⁹⁸ Más adelante, en marzo del 1952, la redacción aprobada por la Convención Constituyente fue sometida a votación por el pueblo de Puerto Rico, quien la aprobó.⁹⁹ Poco después, en julio del 1952, el Congreso de Estados Unidos solicitó, como condición para aprobar la Constitución, que se realizasen dos enmiendas y la eliminación de la sección 20 del artículo II.¹⁰⁰ En noviembre de ese mismo año, los cambios a la Constitución —requeridos por el Congreso— fueron ratificados en referéndum.¹⁰¹ A pesar de estos cambios, el 25 de julio de 1952 fue declarada la efectividad de la Constitución de Puerto Rico mediante proclama del Gobernador de Puerto Rico.¹⁰²

i. De Jones al E.L.A.

Cincuenta años después de haber sido colonizada por Estados Unidos, en Puerto Rico aumentaba y escalaba la demanda de una determinación de estatus político.¹⁰³ Había un sector que reclamaba la independencia y otro la estadidad.¹⁰⁴ El Partido Popular Democrático (en adelante, “PPD”), que entró a la palestra pública en 1940 con la consigna de que el estatus de Puerto Rico no estaba en cuestión en las elecciones generales, alegaba haber resuelto el problema del estatus colonial con la creación del Gobierno Constitucional y el Estado Libre Asociado.¹⁰⁵ Aunque nada de lo antes mencionado carece de veracidad, también es cierto que otros factores tuvieron un rol en la determinación del Congreso del gobierno federal al aprobar la Ley 600.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, “ONU”) en el 1945 ejerció un grado de presión para que Estados Unidos se movilizara e hiciera algo respecto al estatus colonial de Puerto Rico.¹⁰⁶ Una de las agendas centrales de la creación de la ONU era promulgar la descolonización y fomentar la autodeterminación en los países que aún se encontraban enclavados en este tipo de estatus territorial.¹⁰⁷

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ PORTAL OFICIAL DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, *supra* nota 93.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ ¿Cuántas enmiendas se le han hecho a la Constitución?, MICROJURIS (24 de julio de 2020), <https://aldia.microjuris.com/2020/07/24/cuantas-enmiendas-se-le-han-hecho-a-la-constitucion-de-puerto-rico/>.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² Orden Ejecutiva Núm. GE 188, *Para proclamar la Fundación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (25 de julio de 1952), http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1952/OE-1952-188%20ES.pdf.

¹⁰³ Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Véase Comité del Partido Popular Democrático, PUERTA DE TIERRA – SAN JUAN, <http://www.puertadetierra.info/edificios/ppd/ppd.htm> (última visita 11 de enero de 2023).

¹⁰⁶ Vanesa Baerga, *Cómo se logró sacar a Puerto Rico de la lista de colonias de la ONU*, OTRAMÉRICA (12 de septiembre de 2016), <http://otramerica.com/temas/como-logro-sacar-puerto-rico-la-lista-colonias-la-onu/3463>.

¹⁰⁷ ONU Carta de las Naciones Unidas art. 1, § 2.

ii. Intención legislativa

Así como la *Ley Foraker* y la *Ley Jones*, entendemos que la creación de la Constitución de Puerto Rico tenía, como uno de sus propósitos principales, alcanzar un gobierno cada vez más democrático. La evolución político-electoral de Puerto Rico desde la *Ley Foraker* fue ampliando la representatividad en la legislatura.¹⁰⁸ Aunque comenzó con un sistema electoral mayoritario, que facilitaba los copos electorales y el monopolio político del partido que tuviese mayor respaldo —aunque este en números no constituyera una representación significativamente abarcadora— la *Ley Jones* y la Constitución dieron la oportunidad para que esto fuese más difícil de alcanzar.¹⁰⁹ En la *Ley Jones*, por ejemplo, se introdujo la figura del legislador por acumulación. Como ya vimos, esta figura estaba diseñada e incluida en el andamiaje legislativo para asegurar la representación de partidos minoritarios. Aunque luego de la aprobación de la *Ley Jones* Puerto Rico no volvió a experimentar un copo electoral, la representación minoritaria continuaba escasa y débil,¹¹⁰ especialmente luego de la creación del PPD.¹¹¹ Esta insuficiencia alcanzó su cúspide en las elecciones del 1948, cuando con solo 61.2% del total de votos emitidos para la gobernación, el PPD obtuvo cincuenta y cinco escaños legislativos, de un total de cincuenta y ocho.¹¹² Los resultados de las elecciones del 1948 tuvieron un papel protagónico en el diseño de la Constitución de Puerto Rico.

Los resultados de las elecciones del 1948 fueron duramente criticados, por lo cual la Convención Constituyente tomó acción.¹¹³ La Constitución de Puerto Rico tomó dos pasos significativos con el fin de remediar este mal. El primero de ellos fue aumentar los escaños por acumulación en la Asamblea Legislativa.¹¹⁴ Segundo, la creación de la cláusula de adición.¹¹⁵ Esta última ha sido reconocida internacionalmente, pues es una creación nacida en el seno político de Puerto Rico.¹¹⁶ Opinamos que la misma ha sido vista de esta manera, ya que representa un compromiso con la democracia y la justa representación legislativa.

El Hon. José Trías Monge, reconoce que durante la creación y redacción de la Constitución de Puerto Rico imperaba un gran compromiso con remediar los problemas de representación que los modelos electorales mayoritarios y de representación territorial, heredados de la nación norteamericana, presentaban en la dinámica legislativa puertorriqueña.¹¹⁷

La Convención Constituyente recibió varios informes que sostenían la necesidad de ampliar la representación legislativa; estos proponían que el vehículo para ello se encontraba en el legislador por acumulación. Informes como el de la Escuela de Administración Pública y el de la Comisión de la Rama Legislativa de la propia Convención, estudiaron

108 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

109 *Id.*

110 *Id.*

111 *Id.*

112 Delbrey Ortiz, *supra* nota 9, en la pág. 110.

113 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

114 CONST. PR art. III, § 3.

115 *Id.* art. III, § 7.

116 ACEVEDO, *supra* nota 15, en la pág. 10.

117 Véase TRÍAS MONGE, *supra* nota 114, en las págs. 144-46.

detalladamente los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales con el propósito de ampliar la representación legislativa. La Comisión de la Rama Legislativa de la Convención Constituyente, en su informe para la misma, expresó lo siguiente:

La mayor eficacia del proceso democrático hace aconsejable que todos los sectores geográficos del país estén representados en su cuerpo legislativo. Este principio no es incompatible con la conveniencia de que los partidos pudieran llevar a las cámaras a sus líderes más destacados y los principales intérpretes de sus programas en la Legislatura. *Ambas se logran manteniendo la organización de los distritos senatoriales y representativos y eligiendo un número alto de senadores y representantes por acumulación.*¹¹⁸

Por su parte, la Escuela de Administración Pública en su informe propuso una enmienda que fue acogida por la Convención Constituyente e implementada en la Constitución puertorriqueña: el aumento de los escaños por acumulación.¹¹⁹ La *Ley Jones* estableció la cantidad de nueve legisladores por acumulación en total,¹²⁰ pero el informe en cuestión sugirió este número se aumentara a veintidós, con once para cada cámara legislativa.¹²¹ El muy detallado informe de la Escuela de Administración Pública fue muy claro en su posición favorecedora de una legislatura elegida a través de un sistema mayoritario. Entendió que la misma propiciaba un sistema de gobierno más efectivo.¹²² Como no deseaba entretejer la idea de sugerir soluciones que coquetearan con sistemas electorales proporcionales, sugirió entonces fortalecer la herramienta del legislador por acumulación, la cual es un derivado del sistema proporcional.¹²³ El informe establece que este “sistema permite una minoría fuerte, sin permitir que sea abrumadora”.¹²⁴ Este señalamiento del informe es muy representativo del sentimiento que recoge el mismo.

De igual forma, la Convención Constituyente adopta esta postura y sentir, y sus Diarios de Sesiones atestiguan de ello con claridad. Durante uno de los debates sobre el legislador por acumulación y la maquinaria que fue propuesta para esta figura, se produjo una agitada discusión entre los delegados sobre la representación mayoritaria versus la proporcional.¹²⁵ Algunos delegados de la minoría, como el Sr. Gelpí —quien fue un pronunciado vocal en este tema— condenaban la compleja propuesta para la designación del legislador por acumulación.¹²⁶ El delegado Figueroa hizo unas importantes e ilustrativas observaciones sobre la intención de ampliar la representación minoritaria, sin trastocar la seguridad del partido de mayoría:

118 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2591 (1952) (énfasis suplido).

119 ESCUELA DE ADMINISTRACION PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 264 (1954).

120 *Id.*

121 *Id.*

122 *Id.* en la pág. 263.

123 *Id.* en la pág. 264.

124 *Id.*

125 2 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 1560-69 (1952).

126 *Id.* en la pág. 1561-63.

Precisamente, el grito de justicia ha sido sentido por vuestras conciencias y por eso es que vosotros traéis esta resolución. Pero a la hora de instrumentarla, vosotros habéis pensado en las complicaciones, vamos a ser francos, porque somos aquí viejos ya en estas cosas, los que estamos, habéis pensado en las complicaciones de los 39 representantes electos y la 4 at large y en el Senado los 19. Y dentro de esta situación vosotros habéis tenido que buscar una fórmula como ésta, para que siga Fulano seguro, y Mengano y Perencejo. Y armonizando con la minoría, a base de este sistema que nos hemos inventado de que vengan at large, vengan at large y vengan at large. Y si aumentan las dos terceras partes sobre cincuenta y pico, que lleguen a doscientos y pico. Pero eso no es sano. Así es que termino, señores, *reconociendo en vosotros desde el fondo de mi alma, con toda sinceridad os digo, vuestro buen propósito de hacer justicia a las minorías, dándoles una tercera parte de la representación. Pero también reconozco, tengo que condenar, y tengo que condenar y protestar, del procedimiento puesto en práctica para dar esta tercera parte, porque vosotros estáis dando la tercera parte, manteniendo para vosotros la totalidad de los senadores por distritos y la totalidad de los representantes.*¹²⁷

Creemos que la resistencia de los delegados Gelpí y Figueroa al sistema propuesto de aumentar los escaños por acumulación derivaba de un sentimiento de insuficiencia. Estos delegados que protagonizaron el agitado debate de representatividad entre la mayoría y la minoría probablemente pensaban —y no estaban lejos de la realidad que se avecinaba con las enmiendas a la figura— que esos escaños adicionales serían mayormente ocupados por los partidos de mayoría, y no por la minoría para la cual supuestamente habían sido añadidos.¹²⁸

Nosotros compartimos este sentimiento de insuficiencia al estudiar la figura del legislador por acumulación, pero lo fundamentaremos en la próxima sección bajo esta y otras premisas.

III. DEFECTOS EN LA FIGURA

Conocer la historia que precedió el establecimiento del legislador por acumulación hace más fácil digerir y entender, de manera lógica y práctica, el por qué de su incorporación al sistema legislativo puertorriqueño. Como mencionamos anteriormente, el legislador por acumulación es una figura derivada del sistema de voto único no transferible utilizado solo en algunos países del mundo. Según Bayrón Toro, este sistema es un tipo de “escrutinio mayoritario de lista que tiende hacia una proporcionalidad entre los partidos y los candidatos”.¹²⁹

Si tuviéramos que explicar brevemente la razón por la cual Puerto Rico es uno de los pocos países que cuenta con escaños legislativos electos mediante el sistema del voto único

¹²⁷ *Id.* en la pág. 1568 (1952) (énfasis suplido).

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ FERNANDO BAYRÓN TORO, INFORME PARA LA REVISIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE PUERTO RICO 149 (1982).

no transferible, la contestación más directa y honesta sería la siguiente: Estados Unidos ha favorecido el sistema electoral mayoritario desde sus inicios.

Lo lamentable de esta situación es que, a pesar de la buena fe de muchos congresistas, creemos que Estados Unidos nunca tuvo la intención de liberar a Puerto Rico de las sogas coloniales por completo. Incluso, aún continúa atada a ellas. Para ilustrar este hecho, el fenecido juez presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico José Trías Monge, en su obra constitucional, utiliza un ejemplo comparativo entre Puerto Rico y Filipinas.¹³⁰ Para los años de las Cartas Orgánicas *Foraker* y *Jones*, Puerto Rico y Filipinas eran colonias de Estados Unidos. De acuerdo con el señalado autor, los estatutos de ambos países variaron en intenciones, puesto que la de Filipinas fue hecha con miras a la anexión y la de Puerto Rico claramente no.¹³¹

Independientemente de cuáles fueran las razones para haber incorporado al legislador por acumulación a Puerto Rico, su utilidad y su valor democrático es innegable. La elección del legislador por acumulación tiene el inescapable resultado de integrar a la legislatura la representación minoritaria. Antes de la *Ley Jones*, los legisladores eran electos por un sistema estrictamente mayoritario y territorial. Con la creación de la segunda ley orgánica, los nueve escaños que se añadieron por acumulación siempre tuvieron algunos huéspedes minoritarios.

Aun así, estaba claro que la representación minoritaria que el escaño por acumulación ofrecía, no cumplía con las expectativas que dieron pie a su origen. De hecho, tampoco propiciaba a los partidos minoritarios una representación significativa. Creemos que las elecciones de 1948 son un ejemplo brillante de esta insuficiencia desde un lente político-democrático: el diseño de los legisladores por acumulación en la *Ley Jones*. Durante las elecciones previas a la creación de la Constitución de Puerto Rico, el PPD obtuvo solo un poco más del 61% del total de los votos emitidos para la gobernación, pero casi un 95% del total de los escaños legislativos.¹³² ¡La disparidad representativa fue clara! Lo que ocurrió en las elecciones de 1948 no ha vuelto a suceder y, sin lugar a dudas, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico ha sido un espacio más colorido, versátil y democrático.

Estudiar el tracto creativo legislativo es razón suficiente para sentir orgullo puertorriqueño, pues como hemos demostrado, Puerto Rico ha sido vanguardista en su acercamiento a los ideales democráticos de la representación. Sin embargo, la misma creación de la Constitución de Puerto Rico es un ejemplo de cómo *todo lo bueno puede ser mejor*. Aumentar la cantidad de legisladores por acumulación a veintidós, así como la cláusula de adición, fueron frutos de los intentos de los padres constituyentes para el mejoramiento del ideal representativo en la Isla. Y así, como el tiempo comprobó que el diseño del legislador por acumulación creado en la *Ley Jones* pudo haber sido mejor, procederemos a argumentar que el diseño que estableció la constitución puertorriqueña necesita revisión. Las deficiencias que señalaremos no son solo de índole constitucional, sino también estatutarias.

Intentaremos demostrar que esta figura, según ejecutada en estos momentos y, aun que útil y más relevante que nunca, tiene tres grandes deficiencias: (1) la incongruencia

130 1-1 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 231-32 (1980).

131 *Id.*

132 Delbrey Ortiz, *supra* nota 9, en la pág. 1110.

con su propósito original; (2) el hecho de que no beneficia a la población que la inspiró, y (3) que peca de fungir como una banda sobre los malestares del tóxico bipartidismo que ha arropado a Puerto Rico por décadas.

A. *Código Electoral*

Previamente, mencionamos el Código Electoral de Puerto Rico del año 2020, cuya particularidad se abordará en esta sección.¹³³ En primer lugar, la ley que formaliza los procesos electorales permite a los partidos escoger el orden en el que aparecerán sus candidatos por acumulación, según el distrito que se repartan las papeletas.¹³⁴ Entendemos que esta disposición infringe brutalmente contra el propósito medular del legislador por acumulación: un funcionario electo que no le sirva a un territorio en específico, sino al pueblo en general. En teoría, el legislador por acumulación es elegido por el grosor electoral de toda la Isla y no por un lugar determinado. Esta ideación ofrece más oportunidades a los partidos minoritarios para obtener representación en la legislatura, ya que sus candidatos no tienden a enfrentarse en las urnas por distritos donde la cantidad de votantes es muy limitada. En cambio, tienen una batalla electoral a nivel nacional, por lo que naturalmente aumentan las posibilidades de que sus candidatos entren a la legislatura.

Ahora bien, esta disposición en el Código Electoral obliga indirectamente a los candidatos por acumulación a una carrera territorial. Los partidos con mayor fuerza electoral —y sobre los cuales recaen la mayoría de los votos íntegros— pueden elegir al candidato que mejor simpatice con cada precinto electoral y, conforme a esta información, colocarle al tope de la lista. Esto tiene el efecto de que cada voto íntegro es un voto indirecto para ese candidato al tope de la lista. De esta manera, también fomentan el voto íntegro.

Esta práctica fue impugnada, como indicamos anteriormente, en *García Passalacqua v. Tribunal Electoral*.¹³⁵ Estamos completamente de acuerdo con los planteamientos de la parte demandante, el profesor García, pero entendemos que los fundamentos presentados fueron inadecuados. El profesor García expuso que las siguientes prácticas eran inconstitucionales en los procesos de elección de los legisladores por acumulación, a saber: (1) permitir que los partidos eligieran el candidato que encabezaría cada lista en la papeleta, según el precinto electoral, y (2) que el voto íntegro adjudicara un voto hacia el candidato que encabezara la lista.¹³⁶

El profesor García entendía, y nosotros estamos completamente de acuerdo, que estas prácticas derrotaban el propósito de elegir candidatos que no se debieran a un territorio.¹³⁷ Además, nos parece importante destacar el siguiente planteamiento que trajo el profesor García a la atención del Tribunal Supremo: adjudicar un voto al primer candidato que apareciera en la lista cuando un elector votaba íntegro, le quitaba fuerza y peso al elector que votó por el candidato de su preferencia.¹³⁸

¹³³ Cód. Elec. PR, 16 LPRA § 4501 (2021).

¹³⁴ *Id.* § 4619.

¹³⁵ *García Passalacqua v. Tribunal Electoral*, 105 DPR 49 (1976).

¹³⁶ *Id.* en la pág. 66.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Id.* en la pág. 62.

Creemos vorazmente en la lógica de estos argumentos, pero el profesor García no logró ser persuasivo en su fundamentación. Lo anterior, pues, tuvo una apreciación equivocada en su análisis de los Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente. Nos explicamos. Con el fin de darle peso a sus planteamientos, el profesor García recurrió a unas discusiones encabezadas por el delegado Gelpí, donde este criticaba el tamaño de las listas y lo complicado que estas podían resultar para el elector.¹³⁹ De igual forma, descansó en las recomendaciones que le hiciera la Escuela de Administración Pública a la Convención Constituyente.¹⁴⁰ La antedicha sugirió que el legislador por acumulación fuera electo por un sistema de listas en el que cada partido presentara un listado de candidatos y el elector votara por partido.¹⁴¹ Es decir, propuso un sistema puramente proporcional.¹⁴² Según este informe, el sistema atendería el problema que el profesor García precisamente identificó: la distribución indirectamente territorial de los candidatos por acumulación. Entendemos que esto no fue un argumento certero, ya que el informe de la Escuela de Administración Pública, como bien señaló el Tribunal Supremo en este caso, presentó sugerencias que no obligaban a la Convención Constituyente.¹⁴³ El argumento, por lo tanto, tuvo el efecto contrario: enfatizó el rechazo de la Convención Constituyente a este.

Sin embargo, la figura del legislador por acumulación no fue una creación de la Convención Constituyente como lo fue la cláusula de adición. La cláusula de adición comparte su misión y visión con la figura del legislador por acumulación. Entendemos que un argumento más persuasivo hubiese sido el estudio del historial legislativo de la Ley Jones, en donde se introdujo la figura de este tipo de legislador por primera vez a nuestra jurisdicción. Como examinamos anteriormente, el historial legislativo de esta ley plantea claramente que la inserción de la figura del legislador por acumulación responde a la necesidad de incorporar elementos de proporcionalidad al ejercicio electoral y aumentar el número de legisladores que representen a la minoría.

Por último, en cuanto al argumento del profesor García sobre el voto íntegro y el inconveniente que este propicia a la elección por candidatura, estamos parcialmente de acuerdo con la postura del Tribunal Supremo. El máximo foro entendió que no se puede presumir que el voto íntegro carece de conciencia.¹⁴⁴ Como es natural, ejercer el voto de forma íntegra no es prueba contundente de que el elector no lo hace concienzudamente por el candidato que encabece la lista. No obstante, opinamos que disfruta de la misma presunción escrupulosa del que vota por candidato. Sobre el particular, avalamos el análisis de Claudia S. Delbrey Ortiz, quien en su artículo *La elección de la Asamblea Legislativa y la crisis de representatividad: Las bases legales de la partidocracia*, expresa lo siguiente:

Es obvio que la voluntad de un elector militante es apoyar al candidato que colocó su partido, y más aún si sabe que con un voto íntegro contribuye a que se elija la mayoría de los candidatos de esa ideología. Pero precisamente ahí está el pro-

139 *Id.* en la pág. 57.

140 ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, *supra* nota 120.

141 *Id.* en la pág. 264.

142 *Id.*

143 *García Passalacqua v. Tribunal Electoral*, 105 DPR 58 (1976).

144 *Id.* en la pág. 64.

blema. *Este sistema permite a los partidos principales sugerirle a su electorado en cada región por cuál candidato deben votar, en vez de obligar a cada candidato a ganarse individualmente sus propios votos. La elección por acumulación sería mucho más justa y productiva si cada candidato tuviera que competir aun con los de su propio partido.*¹⁴⁵

B. Minoría real

Según la Constitución de Puerto Rico, el partido de mayoría podría ser aquel que obtenga votos que alcancen o superen las dos terceras partes en la legislatura, o en virtud de los votos del cargo de gobernador o gobernadora.¹⁴⁶ Como resultado, podríamos razonablemente deducir que los demás partidos son los de las minorías. En el uso literal de la palabra, esta es la realidad: los partidos que no compongan la mayoría son minoría. Sin embargo, hay quienes podrían argumentar, y nosotros estamos de acuerdo, que esto no es enteramente el caso en Puerto Rico. El profesor Ángel Israel Rivera arguye que la mayoría política ha estado compuesta por solo dos partidos desde la creación de la Constitución de Puerto Rico, entiéndase: el Partido Nuevo Progresista (en adelante, “PNP”) y el PPD.¹⁴⁷

Este argumento podría ser utilizado para cuestionar la eficacia del legislador por acumulación y el éxito que ha tenido conforme a su propósito. Como ya hemos discutido vastamente, el legislador por acumulación fue implementado en la jurisdicción puertorriqueña para incentivar la creación y representación legislativa de otros partidos y de las minorías. No obstante, un simple vistazo al historial político de los escaños por acumulación demuestra un defecto de su faz. La mayoría de los escaños para los legisladores por acumulación han estado compuestos por los partidos que han sido sostenidos por el incumbente bipartidismo. Veamos, a modo de ejemplo, a los legisladores por acumulación en el Senado durante los cuatrienios de este siglo en la Tabla 1:¹⁴⁸

TABLA 1. LEGISLADORES POR ACUMULACIÓN DEL SIGLO XXI

Cuatrienio	PNP	PPD	PIP, otros
2001-2004	7	6	1 (PIP)
2005-2008	6	4	1 (PIP)
2009-2012	6	10	0
2013-2016	6	4	1 (PIP)
2017-2020	6	6	2 (PIP, Independiente)
2021-actual	4	2	5 (MVC, PD, Independiente, PIP)

¹⁴⁵ Delbrey Ortiz, *supra* nota 9, en la pág. 1123 (énfasis suplido).

¹⁴⁶ CONST.PR art. III, § 7.

¹⁴⁷ Ángel Israel Rivera, *Bipartidismo y representación territorial*, 80 GRADOS (2 de noviembre de 2012), <https://www.80grados.net/bipartidismo-y-representacion-territorial/>.

¹⁴⁸ Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, *Elecciones Generales 2020*, COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, <https://elecciones2020.ceepur.org> (última visita 11 de enero de 2023).

¿Cuál es la razón de estos números, si estos escaños fueron pensados para los partidos de minoría? Para que entre al menos un candidato de los partidos de minoría, estos no pueden postular más de uno o dos de ellos para los puestos por acumulación. Los colectivos compiten con una doble fuerza electoral y un sistema que fomenta el bipartidismo.¹⁴⁹ Si se postulan más candidatos, los votos entre ellos se diluirían de tal manera que ninguno tendría la oportunidad de entrar a la Asamblea Legislativa como legislador por acumulación. Ahora bien, no queremos aparentar estar ciegos y obviar que el resultado de las elecciones del año 2020 son el producto natural de la democracia tal y como está configurada en nuestro sistema de gobierno. A fin de cuentas, es el pueblo quien vota y estos son los resultados. Es importante cuestionar, sin embargo, cuánto de ello obedece a la verdadera voluntad popular y cuánto responde a las ventajas de estas facciones en términos de dinero, propaganda y prebendas que reparten. Aunque son cuestiones de sociología electoral que van más allá de lo puramente legal, no por ello dejan de ser importantes en el presente análisis.

Deseamos destacar, además, que es precisamente la cultura del fanatismo político y su rol en la supervivencia del bipartidismo lo que provoca esta incongruencia.¹⁵⁰ ¿Cómo podemos, entonces, creer que el número de los legisladores por acumulación equivalen a una muestra genuina y representativa de la fuerza electoral de los partidos verdaderamente minoritarios? Recordemos que estos ni siquiera pueden arriesgarse a postular más de uno o dos candidatos. Así las cosas, ¿cómo podríamos comparar el efecto democrático de estos resultados entre los partidos del PNP y PPD, y aquellos como el Partido Independientista Puertorriqueño (en adelante, “PIP”), Movimiento Victoria Ciudadana (en adelante, “MVC”) y Proyecto Dignidad (en adelante, “PD”)? No nos parece una comparación justa.

En fin, opinamos que es un tecnicismo deshonesto considerar que el PNP o el PPD son partidos de minoría cuando el otro gana la mayoría. Podrían serlo en términos matemáticos, pero sus fuerzas electorales son tan similares y limitan el alcance de los demás partidos a tal grado, que no consideramos prudente justificar su control en los escaños por acumulación con el argumento electoral. Nos parece un reflejo social y común de esta noción el hecho de que en Puerto Rico se les conoce a los partidos PNP y PPD como los partidos *principales*.¹⁵¹ No importa cuál gane porque al otro nunca se le considera como minoría. A pesar de que no es nuestra intención minimizar el significado democrático del legislador por acumulación nos parece inescapable concluir que su ejecución luce defectuosa de su faz. Los partidos de mayoría son los que se benefician de los escaños por acumulación, no los realmente minoritarios.

C. “La mini píldora”

El profesor Ángel Israel Rivera cree que a Estados Unidos siempre le interesa lidiar con la menor cantidad posible de partidos. Cuando se dieron los reclamos por parte de los

¹⁴⁹ Rivera, *supra* nota 151.

¹⁵⁰ Ángel Israel Rivera, Sobre el bipartidismo cerrado, 80 grados (5 de octubre de 2012). <https://www.80grados.net/sobre-el-bipartidismo-cerrado/> (última visita 30 de abril de 2023);

¹⁵¹ Redacción, *Los nuevos partidos restarán votos al bipartidismo en comicios en Puerto Rico*, LA VANGUARDIA (2 de noviembre de 2020), <https://www.lavanguardia.com/politica/20201102/49177049185/los-nuevos-partidos-restaran-votos-al-bipartidismo-en-comicios-en-puerto-rico.html>.

puertorriqueños y de algunos congresistas sobre la pobre representación que había en la legislatura puertorriqueña bajo la primera ley orgánica, uno de los remedios que se ofrecieron —el legislador por acumulación— fue implementado de manera restrictiva. Esta figura fue incluida en la jurisdicción puertorriqueña como una *mini píldora* para los males representativos en la política.¹⁵²

Somos del pensar que la figura del legislador por acumulación fue un intento insuficiente, aunque bien intencionado, de ampliar la representación minoritaria en la Asamblea Legislativa puertorriqueña. El informe de la Escuela de Administración Pública para la Convención Constituyente, el cual fue muy influyente en las enmiendas que sufrió la figura del legislador por acumulación entre la *Ley Jones* y la Constitución, establece claramente que este remedio democrático tiene el fin de ampliar la representación sin que esta sea muy abrumadora.¹⁵³ Aun así, enfatizamos que detrás de la figura del legislador por acumulación hay una intención legislativa de buena fe. La creativa implementación de la cláusula de adición es muestra de ello como ningún otro hecho. Este diseño es el más noble ejemplo del sentir democrático y vanguardista que guió a los delegados de la Convención Constituyente. No obstante, podemos extrapolar el argumento de la pasada sección sobre la minoría real a los frutos de esta cláusula. El profesor Ángel Israel Rivera ha manifestado que la *mini píldora* se agrandó un “chispo” con la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, pero no lo suficiente. Este lo explica de la siguiente forma:

Aunque ese CHISPO se agrandó con la Constitución del ELA se quedó pequeño, menos pequeño que en la *Ley Jones*, pero todavía pequeño. Y, por eso, los constituyentes añadieron el artículo sobre representación ‘por adición’ como una ‘concesión’ constitucional a las minorías, pero ya hemos visto que *el que sea minoría entre PNP y PPD se lleva la mayor parte de eso*.¹⁵⁴

IV. RECOMENDACIONES

Ningún sistema político o electoral se ha probado perfecto. De haberse logrado uno sin tacha, analizarlos no sería necesario. Sin embargo, hay principios, como la democracia y la representación, que son universalmente deseables.¹⁵⁵ Es a partir de estos principios que se han formado y reformulado las ecuaciones electorales y políticas en los últimos siglos. No creemos que sería justo comenzar el análisis de nuestras recomendaciones sin antes reconocer el avance y el ingenio que ha hecho a los puertorriqueños legatarios de un sistema electoral más justo y democrático. Reconocemos que el legado de las dos primeras leyes orgánicas aprobadas para Puerto Rico a principios del siglo XX y la Constitución de Puerto

152 Entrevista vía correo electrónico con Ángel Israel Rivera Ortiz, *supra* nota 72.

153 ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, *supra* nota 120, en las págs. 261-62.

154 Ramón L. Rosario Corstés & Iván Rivera, *El bipartidismo en Puerto Rico*, EL VOCERO (15 de enero de 2018), https://www.elvocero.com/opinion/el-bipartidismo-en-puerto-rico/article_e9e8doa8-f96c-11e7-96ab-c7d5561eaff2.html.

155 Oficina del Alto Comisionado, *Estado de derecho—Democracia y derechos humanos*, NACIONES UNIDAS, <https://www.ohchr.org/es/democracy/rule-law-democracy-and-human-rights#:~:text=La%20democracia%20es%20uno%20de,elementos%20esenciales%20de%20la%20democracia> (última visita 8 de enero de 2023).

Rico, han moldeado la mezcla de dos sistemas electorales —cada uno con sus ventajas y desventajas— en donde se fomenta la democracia y la representación.

Pese a todo, así como sucede con cada cosa creada a manos del ser humano, entendemos que siempre hay y habrá espacio para mejorar. La figura en discusión en este escrito, el legislador por acumulación, es un excelente modelo toda vez que constituye una mezcla de los sistemas territoriales y los sistemas proporcionales. Creemos que su creación, tanto como implementación en la *Ley Jones* y sus ajustes en la Convención Constituyente, nos han dejado con veintidós escaños en la legislatura con mucha promesa teórica. Nos parece que ha hecho mucho bien y que tiene un potencial distinguible. De todas maneras, creemos que su ejecución puede ser mejorada en miras de alcanzar directamente sus propósitos.

A. *Enmendar el Código Electoral*

Esta es, quizá, la más simple de las recomendaciones que expondremos. En el inciso A de la sección III de este escrito, explicamos detalladamente porqué la disposición 7.9 del Código Electoral de Puerto Rico del año 2020 vulnera la teoría del legislador por acumulación. A manera de repaso, recalamos que parte de los propósitos de su diseño radica en que estos candidatos puedan representar los intereses de la Isla de forma nacional y no únicamente a los intereses de un precinto electoral específico que pueda estar en conflicto con los intereses de otro.

Estamos convencidos de que esta disposición ha sido una herramienta de poder para los partidos que en las pasadas décadas han contado con el mayor respaldo, en contravención con aquellos a los que se le ha dificultado representar a las minorías en la Isla. Las minorías, como en cualquier otro país, siempre han existido. El hecho de que sean precisamente eso, minorías, no le resta valor e importancia a su voz, a sus ideas o posturas. El tiempo nos ha enseñado que el *status quo* de cualquier momento histórico nunca es permanente. Incluso, con más frecuencia que menos, son esas minorías las que se convierten en mayoría. Nos atreveríamos a argumentar que Puerto Rico podría estar comenzando a experimentar un cambio en su *status quo* político en este momento histórico; específicamente, a raíz de los resultados en las elecciones del año 2020. Es importante que el andamiaje electoral en un país democrático ofrezca las herramientas necesarias a la minoría para asegurar, primero que todo, su representación en los asuntos de política pública. Segundo, es necesario que estas herramientas les permitan abrir las brechas del cambio cuando este se asoma posible o inminente en el horizonte de su gente.

Los puertorriqueños cada día se expresan más y más decepcionados con el *status quo* que ha mantenido por décadas el bipartidismo y con sed de nuevas caras e ideas políticas.¹⁵⁶ Sin embargo, la fuerza electoral de los partidos mayoritarios mantiene, incluso, a

¹⁵⁶ Juan Casillas Álvarez, *Meditaciones sobre el bipartidismo en Puerto Rico*, UPR Diálogo (5 de febrero de 2017). <https://dialogo.upr.edu/meditaciones-sobre-el-bipartidismo-en-puerto-rico/> (última visita 30 de abril de 2023); Ángel Israel Rivera, *Sobre el bipartidismo cerrado*, 80 grados (5 de octubre de 2012). <https://www.80grados.net/sobre-el-bipartidismo-cerrado/> (última visita 30 de abril de 2023); Pedro Reina Pérez, *El ocaso de la democracia en Puerto Rico*, NY Times (12 de octubre de 2023). <https://www.nytimes.com/es/2016/10/12/espanol/opinion/el-ocaso-de-la-democracia-en-puerto-rico.html> (última visita 30 de abril de 2023).

aquellos que no simpatizan ya con ellos, dándoles el voto por el miedo al “más malo”. Reiteramos que no sería justo evaluar el desenlace electoral de las más recientes elecciones sin reconocer que estos miedos, e incluso la resignación, mantienen a muchos electores dentro del ciclo bipartidista pese a no creer en él.

Creemos que la figura del legislador por acumulación es una, sino la única, poderosa herramienta para materializar el cambio social y político que se ha vislumbrado en estos últimos años. En teoría, estos legisladores compiten en un escenario más grande, aumentando así sus probabilidades de ganar. Los candidatos por acumulación son elegidos nacionalmente, por lo que sus esfuerzos se deben a los intereses de la nación en general y no a un grupo específico de la población. Por tal razón, entendemos indispensable mantener esa carrera electoral lo más limpia, honesta y digna posible, según los fines propios de la figura. Permitir a los partidos escoger qué candidato encabezará la lista de los legisladores por acumulación, de acuerdo con el precinto electoral al que vaya dicha lista, es un *loophole* a una carrera en teoría proporcional. Esta disposición estatutaria infringe con las intenciones constitutivas de la figura y convierte al legislador por acumulación en un candidato indirectamente territorial. Los candidatos por acumulación en los partidos de minoría no solo batallan con la realidad de no poder postular más de uno o dos candidatos para asegurar la entrada de al menos uno de ellos —pues, de lo contrario, sus votos se diluirían demasiado—, sino que también están obligados a ganarse el voto territorialmente. Esto tiene el potencial de limitar los esfuerzos de campaña y los legislativos. El artículo 7.9 del Código Electoral del año 2020 establece lo siguiente en su cuarto párrafo:

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.¹⁵⁷

Sugerimos que ese párrafo entero sea removido. En su lugar, entendemos que un texto apropiado y justo exigiría que la impresión en las papeletas de todos los candidatos por acumulación, independientemente del precinto electoral al que pertenezcan, tengan a estos en un mismo orden. Esta disposición debería prohibir que los partidos puedan elegir el orden en el que aparecerán sus candidatos por acumulación conforme al precinto electoral. Entendemos que no se contraviene ningún interés democrático impedir que los partidos puedan escoger el orden en el que aparecerán sus candidatos por acumulación. Lo anterior, siempre y cuando se acoja la próxima recomendación que discutiremos.

B. Papeletas especiales

Nuestra segunda sugerencia persigue que se retome la práctica de la *Ley Electoral y de Inscripciones* del 1919, la cual incorporó durante su vigencia unas papeletas especiales,

¹⁵⁷ *Id.* § 4619 (énfasis suplido).

aparte a la legislativa, para los senadores y representantes por acumulación.¹⁵⁸ Entendemos necesaria su adopción para que no se lacere ningún interés democrático en el caso de que los partidos puedan establecer un solo orden de candidatos por acumulación para todos los precintos electorales. Estamos de acuerdo con Claudia S. Delbrey Ortiz cuando expone en su artículo que el voto indirecto que se le adjudica a un candidato por acumulación por medio del voto íntegro, tiene el efecto de menoscabar la fuerza de aquel elector que vota intencionalmente por un candidato por acumulación.¹⁵⁹ Si no se enmendase el Código Electoral para que los partidos puedan escoger un solo orden de candidatos para todos los precintos electorales, *el voto íntegro podría atentar contra la efectividad de un voto educado por candidatura*. Y la “solución” de la posibilidad del voto mixto no ha sido suficiente por el poco uso que se le da a este tipo de voto, incluso, por la complicación que conlleva para ciertos electores votar “mixto” por un candidato de su partido que no aparece como número uno en su región de votación.

No es nuestra intención menospreciar el voto íntegro, puesto que creemos que el elector tiene derecho a darle su voto a un partido por simpatizar enteramente con sus candidatos y posturas. Aun así, el sistema de una papeleta especial *podría filtrar esos votos íntegros que no van dirigidos a ningún candidato por acumulación específicamente*, sino que son producto de una costumbre no informada y desacertada de votar. Creemos que separar los tan importantes legisladores por acumulación a una papeleta especial no contraviene el derecho de un elector a votar íntegro, dado que, si es su interés darle el voto al candidato que encabece la lista que haya estipulado dicho partido, podría también dárselo en una papeleta especial. Aquellos electores que tienen la costumbre de votar por candidaturas —quienes usualmente votan de manera más informada— podrían darle el voto al candidato por acumulación de su preferencia sin que los votos íntegros de otros electores diluyan el suyo.

Recomendamos que se establezca un mecanismo que permita a la población electoral votar por los senadores y representantes por acumulación en una papeleta especial y en otra la legislativa. Ello garantizaría la efectividad de un voto por candidatura, sin menoscabar el voto íntegro. Además, creemos que una práctica como esta no añade una carga sustancial adicional al proceso electoral. Por el contrario, los beneficios democráticos y las salvaguardas que ofrecería este sistema a quienes votan de manera informada y responsable, subsanan la carga económica de imprimir una papeleta adicional que le impone al Estado. Aquel que no esté informado sobre los candidatos por acumulación (legisladores que, como ya hemos visto, tienen una gran relevancia en un sistema electoral democrático y representativo), no estará obligado a votar por ellos, y aquel elector que lo esté, podrá hacerlo sin competir con los efectos del voto íntegro.

C. *Enmienda constitucional*

Como alternativa más drástica, sugerimos una enmienda constitucional que podría beneficiar las intenciones legislativas que persiguieron la creación, modificación e im-

¹⁵⁸ Véase Ley Electoral y de Inscripciones, Ley Núm. 79 de 23 de julio de 1919, 1919 LPR 530-613 (derogada 1974).

¹⁵⁹ Delbrey Ortiz, *supra* nota 9, en la pág. 1120.

plementación del legislador por acumulación. Aunque estamos convencidos de que esta figura se diseñó y se implementó en la jurisdicción de Puerto Rico para aumentar la representación minoritaria, es inescapable el hecho de que quienes se han beneficiado siempre de estos escaños adicionales han sido los partidos de mayoría. *Sin excepción de ningún cuatrienio.*

No obstante, entendemos que sería un craso error y un fracaso democrático buscar cómo impedir que partidos mayoritarios puedan postular candidatos por acumulación. En cambio, lo prudente sería auscultar de qué manera se podría, al menos en el intento, asegurar que los partidos minoritarios tengan una justa y equitativa oportunidad de ofrecer una digna representación a las minorías en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. A continuación, presentaremos una enmienda constitucional que deja virtualmente inalterado el sistema electoral de los veintidós legisladores por acumulación. Sin embargo, a través de la cláusula de adición (lo cual sería la parte de la Constitución realmente enmendada), se podría garantizar aquello para lo cual fue ideada e implementada: asegurar la entrada de partidos minoritarios a la Asamblea Legislativa. Con esta sugerencia, Puerto Rico se aseguraría de adquirir legisladores por acumulación por medio de la cláusula de adición (que es la que aplica solo a las minorías), y no solo para beneficiar mayormente al partido perdedor del reinante bipartidismo.

La enmienda que sugerimos se activaría una vez las elecciones generales —incluyendo la de los veintidós escaños por acumulación— se hayan completado. Sugerimos añadir legisladores por acumulación mediante la cláusula de adición, con las enmiendas que presentaremos, conforme al porcentaje que haya adquirido el partido en sus votos a la gobernación. Activaríamos la cláusula de adición a favor de los partidos minoritarios independientemente de que el partido con mayoría en la Asamblea Legislativa la haya obtenido con menos o con más de las dos terceras partes. Para fomentar que los partidos minoritarios postulen más candidatos a la carrera de senador y representante por acumulación, activaríamos esta cláusula para todos los partidos sin perjuicio de que alguno haya o no podido adquirir un escaño por acumulación por medio del voto directo. El número de escaños adicionales se determinará multiplicando el porcentaje que haya obtenido el partido minoritario para la gobernación por el número de escaños en la cámara legislativa: veintisiete para la Cámara del Senado y cincuenta y uno para la Cámara de Representantes. Ahora bien, a ese número obtenido, se le honrará el número de escaños que el partido haya obtenido por voto directo. Es decir, se añadirán los escaños que hagan la diferencia entre el número obtenido por voto directo y el número obtenido en la ecuación por adición. Para apreciar cómo se hubiese visto esta enmienda implementada en las elecciones del año 2020, indicaremos, primeramente, los resultados actuales. Se advierte, sin embargo, que los números en la Tabla 2 están redondeados al valor mayor.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, *supra* nota 152.

TABLA 2. RESULTADOS DE LA LEGISLATURA EN LAS ELECCIONES 2020

Partido	Senadores	Representantes	Gobernación
PNP	10	21	33%
PPD	12	26	32%
MVC	2	2	14%
PIP	1	1	14%
PD	1	1	7%

El PPD obtuvo la mayoría de los escaños en la legislatura, por lo que la cláusula de adición se activaría para el PNP, MVC, PIP y el PD. Ahora, multiplicaríamos el número de cada columna representativa de los escaños obtenidos por voto directo por el porcentaje de votos para la gobernación. Luego de hacer ese ejercicio, la composición legislativa se hubiese visto como en la Tabla 3.

TABLA 3. RESULTADOS CON LA SUGERIDA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

Partido	Senadores	Representantes
PNP	10	21
PPD	12	26
MVC	4	7
PIP	4	7
PD	2	4

La composición del PPD en la legislatura permaneció igual, pues obtuvo por voto directo la mayoría de los escaños legislativos. La composición del PNP en la legislatura permaneció igual, ya que cuando aplicamos la fórmula de la cláusula de adición, los senadores equivaldrían a nueve y los representantes a diecisiete. Como el partido obtuvo por medio de voto directo más escaños de los que la cláusula de adición les otorgaría, su composición en la legislatura se queda igual y la cláusula de adición no la alteraría. Por otro lado, cuando aplicamos la fórmula de la cláusula de adición a la composición legislativa del MVC, los legisladores equivaldrían a cuatro senadores y a siete representantes. Debido a que el partido obtuvo dos escaños en cada cámara legislativa por voto directo, solo se hubiesen tenido que añadir dos senadores y cinco representantes. La fórmula sugerida para la cláusula de adición obtiene el mismo resultado para el PIP, ya que obtuvo el mismo porcentaje de votos para la gobernación que el MVC. En el caso del PIP, se hubiesen añadido tres senadores y seis representantes. Finalmente, cuando aplicamos la fórmula de la cláusula de adición al PD, los legisladores equivaldrían a dos senadores y cuatro representantes. Como el PD obtuvo un legislador para cada cámara, se hubiesen tenido que añadir, entonces, un senador y tres representantes adicionales.

Las elecciones del año 2020 resultaron en ocho escaños en la Asamblea Legislativa para las minorías. Con esta enmienda, la representación minoritaria en la Asamblea Le-

gislativa hubiese ascendido a veintiocho. Nos parece que este es un número mucho más representativo de la fuerza electoral detrás de las minorías, lo cual es más justo para ellas en vista de que suelen ser partidos nuevos o pequeños que muy difícilmente podrían ganar escaños de representación por distritos. Este modelo persigue superar la injusticia que opera la representación territorial (por distritos) al ser uninominal, es decir, que solo gana un distrito el partido que más votos recibió. Así, por más votos que obtenga otro partido, se queda sin representación por distrito.

A manera de ejemplo, podemos mencionar a la candidata Eva Prados, quien se postuló para la Cámara de Representantes por el Distrito III de San Juan en las elecciones del año 2020.¹⁶¹ También, en términos de la alcaldía de San Juan, al candidato del MVC: Manuel Natal. Aunque obtuvo muchos votos, quedó en cero para la alcaldía de San Juan, pues la fórmula del partido más votado deja al segundo totalmente fuera, no importa cuántos votos o respaldo tenga.¹⁶² Para la alcaldía, el juego de los escaños territoriales suele ser uno de ganar o perder. Resulta vencedor el que tiene la mayoría de los votos y nada se llevan las minorías, sin importar el respaldo popular que puedan tener. Esa distorsión de la representación territorial de nuestra Constitución es lo que queremos subsanar, al menos en parte, con una nueva cláusula de adición para los partidos de minoría que no dependan del partido de mayoría que obtuvo o no las dos terceras partes del voto nacional para gobernador o gobernadora. Tampoco que sea de un mínimo que deje a los partidos de minoría con muy poca representación dado que, el segundo partido del bipartidismo, como está hoy la cláusula de adición, se lleva la mayor parte de los escaños por adición. Con la fórmula propuesta, ampliaríamos la representación de los partidos nuevos o pequeños sin afectar negativamente a los partidos tradicionales. Eso le dará mayor oportunidad a los pequeños o nuevos partidos para crecer de una elección a otra y, quizá, suplantar alguna vez a los partidos “viejos”. Estos se han beneficiado de la fuerza de la costumbre y del tradicionalismo familiar en Puerto Rico.

Estamos conscientes que unas posibles objeciones, y de gran peso, que podrían plantearse ante esta propuesta es que amplía el número de legisladores y los costos de la Asamblea Legislativa que ello representaría para el gobierno interno de Puerto Rico. Esto, cuando algunos propondrían una legislatura más pequeña y menos costosa. No obstante, creemos que, en aras de fortalecer la democracia y de una mayor oportunidad de peso específico para los partidos de minoría, la propuesta tiene una base razonable.

Creemos que ante esta muy real y poderosa refutación a la enmienda constitucional que hemos sugerido, podrían contraponerse argumentos de economía legislativa. Es decir, ante el posible aumento de legisladores con esta enmienda, podrían y deberían considerarse reducciones de salarios y asesores.

161 Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, *Representantes por distrito*, COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, https://elecciones2020.ceepur.org/Escrutinio_General_93/index.html#es/default_list/REPRESENTANTES_POR_DISTRITO_Distritos_Representativos.xml (última visita 11 de enero de 2023). Oscar Morales, por el distrito tres, obtuvo 8,590 votos. Eva Prados, por el distrito tres, obtuvo 8,462 votos. Hay una diferencia muy estrecha de solo 128 votos.

162 Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, *Alcaldes*, COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, https://elecciones2020.ceepur.org/Escrutinio_General_93/index.html#es/default_list/ALCALDES_Municipios.xml (última visita 11 de enero de 2023). Para la alcaldía de San Juan votaron 126,845 electores. Entre los candidatos Miguel Romero y Manuel Natal se dividen, por un pequeño margen de diferencia, 89,389 de esos votos.

CONCLUSIÓN

Ha sido nuestra meta estudiar con meticulosidad la historia creativa del legislador por acumulación y hemos concluido que ha sido una moderna, única y democrática pieza de importancia en la historia política puertorriqueña. También, hemos querido analizar objetivamente esta figura. Ha sido inescapable concluir que, a pesar de sus grandes aportaciones representativas, su revisión es requerida con más urgencia que nunca.

En este escrito hemos estudiado de dónde proviene la figura del legislador por acumulación y su propósito, así como su ejecución y sus frutos. Nos resta contestar la siguiente pregunta: ¿Es aún relevante la figura del legislador por acumulación? Antes de comenzar la investigación de este escrito, habiendo solo podido apreciar, de su faz, los resultados legislativos de esta figura, hubiésemos contestado preliminarmente que no. Sin embargo, ahora nos resultan claras varias cosas sobre la figura del legislador por acumulación, a saber: (1) es un símbolo valioso de la democracia; (2) tiene el potencial de funcionar como un contrapeso en un sistema electoral mayormente territorial; (3) le da oportunidad representativa a las minorías; (4) tiene valor histórico, democrático y representativo; (5) deshacernos de ella sería dar un paso hacia atrás, y (6) su potencial para darle voz a las minorías es tan grande, que solo unos muy pocos países la implementan. Este último punto, a nuestro parecer, es una muestra de lo intimidante que puede ser implementar una figura como esta para las mayorías.

Sin duda alguna, los motivos detrás de esta figura son loables. Sin embargo, los resultados de cada elección nos obligan a reflexionar sobre su eficacia. ¿Es esto todo lo que esta figura es capaz de producir para los motivos que la colocaron en la jurisdicción puertorriqueña? Que los partidos de mayoría sean siempre los principales beneficiarios de esta figura preocupó, incluso, a la Convención Constituyente. Esta preocupación fue tan genuina, que los llevó a la creación de la importante cláusula de adición. La existencia de esa cláusula en nuestra Constitución, de por sí, sugiere que la representación por acumulación establecida en la *Ley Jones* era insuficiente para representar adecuadamente a las minorías. Ello sugiere también el aumento de escaños por acumulación a once en cada cámara respecto de la cantidad menor dispuesta por la *Ley Jones*.

A través de este escrito, batallamos mucho con la separación de ambas cosas: el legislador por acumulación y la cláusula de adición. Fue muy fácil fusionarlos en el análisis y en el recuento histórico. Esto se debe, precisamente, al hecho de que la cláusula de adición no hubiese cobrado vida sin las marcadas deficiencias del legislador por acumulación. Incluso, Antonio Fernós en su obra *The original intent in the Constitution of Puerto Rico*, explica que tanto los “populares” del PPD (quien en ese entonces representaban el partido mayoritario) y los demás partidos, estaban juntos en su misión de garantizar más representación a las minorías.¹⁶³ Según Fernós, esta preocupación es la que los lleva a crear la cláusula de adición con el fin de garantizar esa representación que la figura del legislador por acumulación estaba fallando en proveer efectivamente.¹⁶⁴ Con todo y estos esfuerzos, opina

¹⁶³ ANTONIO FERNÓS-ISERN, ORIGINAL INTENT IN THE CONSTITUTION OF PUERTO RICO: NOTES AND COMMENTS SUBMITTED TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES 49 (2da ed. 2002).

¹⁶⁴ *Id.* en la pág. 57.

Fernós que entraban a la legislatura una o dos minorías. Ese continúa siendo el problema en la actualidad, con Fernós entendiendo que los escaños que alcanzaban las minoridades en la legislatura no solían “*tener relación con el total de su fuerza electoral*.”¹⁶⁵

Como sabemos, la Convención Constituyente tomó muchas ideas y sugerencias del informe de la Escuela de Administración Pública para la redacción de la Constitución de Puerto Rico. Hay una discusión en este informe que nos parece muy ilustrativa en cuanto a la necesidad de que se tomen pasos que permitan, por medio de la figura del legislador por acumulación o la cláusula de adición, que se garantice de manera más eficaz una digna representación a las minorías. En el informe queda claro que la Escuela de Administración Pública favorecía una legislatura con una mayoría signficante, ya que, a su entender, esto permitiría una dinámica mucho más armoniosa y efectiva.¹⁶⁶ Para justificar esta postura, el informe plantea que en Puerto Rico no hay grandes divisiones raciales, religiosas o sociales. En aquel momento, entendieron que este hecho no hacía necesario asegurar una minoría significativa.¹⁶⁷

No creemos que sea necesario hacer un argumento en contra de esta observación. Este informe fue redactado hace casi setenta años. Puerto Rico no es el mismo culturalmente. Las brechas generacionales cada vez son más anchas; las divisiones sociales, religiosas, económicas, raciales, sexuales y de género, más distinguibles. Este ya no es un argumento sustentable para no proveer o asegurar una representación minoritaria digna y significativa. El legislador por acumulación es el canal perfecto para ello y entendemos que su relevancia actual amerita que lo atendamos.

Reiteramos que las elecciones del año 2020 hacen clara la necesidad de este tipo de legislador. La figura del legislador por acumulación es más relevante que nunca. Es necesario, no solo preservarla, sino mejorarla. Los cambios sociales y políticos en la Isla ameritan acción legislativa.. Esta figura ha suplido valiosos beneficios democráticos y de representación, pero Puerto Rico no ha tenido la oportunidad de ver la cumbre de su potencial.

¹⁶⁵ *Id.* (énfasis suplido).

¹⁶⁶ ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, *supra* nota 120, en la pág. 262.

¹⁶⁷ *Id.* en la pág. 263.