

REFORMA ELECTORAL DEL 2011: ANÁLISIS CRÍTICO Y COMPARATIVO

ARTÍCULO

*Melissa Marchany Carrasquillo**

I. Introducción.....	661
II. Trasfondo histórico.....	663
III. Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI.....	664
IV. Cambios fundamentales.....	665
V. Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico.....	675
V. Conclusiones.....	680

I. Introducción

El derecho al voto es fuente de la democracia para la comunidad puertorriqueña y goza de rango constitucional en nuestro ordenamiento. El Preámbulo de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico declara que “el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña” y es aquel donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas.¹ La Constitución consagra la importancia de este derecho estableciendo que “las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”.²

* Estudiante de Segundo Año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y redactora de la Revista Jurídica. Se extiende un profundo agradecimiento al Hon. Juez Luis F. Estrella Martínez por su desinteresada aportación de conocimiento, experiencia y disponibilidad durante el desarrollo del artículo. Asimismo, quiero reconocer la valiosa contribución del Lcdo. Héctor Luis Acevedo, del Profesor Carlos E. Ramos González y de mi editora de la Revista Jurídica, Yesenia Medina. (Endnotes)

¹ Const. P.R. Preámbulo.

² Const. P.R. Art. II, § 3.

Un sistema electoral balanceado aspira a reflejar las distintas dimensiones de participación colectiva dirigidas a garantizar una intervención equitativa del ciudadano en el desarrollo de su país. Por un lado, encontramos la dimensión individualista del elector con sus prerrogativas, derechos y funcionalidades. En su contraparte, contamos con la dimensión participativa del elector en la política pública, donde su derecho al voto también abarca el derecho a que se incluyan en las papeletas las opciones que reflejen las corrientes y opciones políticas contemporáneas del país.³ Esta premisa responde a la realidad de los partidos como vehículos de la voluntad electoral. Al estar investidos de poderes cuasi gubernamentales son elementos básicos e indispensables de toda democracia y canalizan pacíficamente las distintas tendencias ideológicas y económicas de la sociedad en un momento dado.⁴

Para garantizar el cumplimiento del derecho al voto del elector, se le otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad y obligación de reglamentar el sistema electoral, de manera que asegurara un proceso justo e imparcial que permitiera acentuar tal derecho como uno de los pilares de la democracia. Durante los últimos treinta años, el proceso electoral ha sido regulado por la Ley Electoral de Puerto Rico de 1977.⁵ Este estatuto se aprobó precisamente para garantizar que el proceso electoral gozara de tales atributos. Dicha ley también creó la Comisión Estatal de Elecciones, organismo fundamental en la organización electoral de Puerto Rico, e introdujo un sistema de distribución territorial de acuerdo a la densidad poblacional existente. No obstante, durante la vigencia de la referida ley de 1977 surgieron diferentes polémicas que requirieron de la invención de remedios y soluciones dirigidas a atemperar la intención legislativa con las realidades y situaciones fácticas que dicha ley no contemplaba. Las experiencias del electorado puertorriqueño fueron tan contundentes que la Legislatura entendió que era el momento adecuado de actualizar el estatuto y modificarlo al entorno social y político imperante de la sociedad actual.

La aprobación de la nueva Reforma Electoral representa un gran cambio, tanto para la administración del proceso electoral, como para los partidos políticos y para el elector individual. Debido a que el estatuto contiene numerosas enmiendas, es necesario analizar minuciosamente dichos cambios y anticipar el efecto que tendrán en la sociedad y en la comunidad jurídica como ente canalizador en la interpretación y aplicación de sus preceptos. Para ello, es necesario considerar el propósito de las enmiendas y conocer las razones que motivaron al legislador a establecer estas modificaciones.

Este trabajo pretende aportar un análisis profundo y detallado de algunos de los cambios más significativos de la Reforma Electoral, de manera que sirva de herramienta de estudio y método cualitativo de identificación de fortalezas y posibles controversias que pueda acarrear esta nueva ley. El análisis constitucional proveerá

³ *Angleró v. Barreto Pérez*, 110 D.P.R. 84, 288 (1980).

⁴ *P.A.C. v. C.E.E.*, 149 D.P.R. 244, 254 (1999).

⁵ Ley Núm. 4-1977, 16 L.P.R.A. §2001 et seq. (Westlaw 2010).

al lector una perspectiva legal ausente de todo matiz político, pero rico en el pensamiento crítico.

II. Trasfondo histórico

El sistema electoral de Puerto Rico tuvo sus orígenes evolutivos en la época del régimen español en la Isla. Durante este periodo, la normativa electoral de España regía el ordenamiento electoral de Puerto Rico y la participación de los puertorriqueños en el ejercicio de la franquicia electoral era sumamente escasa. Las características predominantes del sistema electoral de ese entonces eran de colegio abierto, participación exclusiva masculina y de carentes alternativas de partidos y puestos públicos.⁶ Cuando finalizó el régimen español, el sistema de colegio abierto continuaba vigente en Puerto Rico. A partir de la llegada de los norteamericanos y el cambio de soberanía, el sistema electoral de Puerto Rico comenzó a promover el funcionamiento colectivo de las entidades electorales y la participación del individuo en el proceso eleccionario.

Bajo la Ley Foraker,⁷ se establecieron los requisitos relacionados a la elección de la Asamblea Legislativa, la Cámara de Delegados y la división de los distritos electorales. Sin embargo, la Foraker no permitía el sufragio universal femenino. En el 1906 se aprobó la primera ley electoral preparada por puertorriqueños, en la cual se regularon asuntos relacionados a candidaturas, papeletas, votación y escrutinio.⁸ Luego, con la aprobación de la Ley Jones en el 1917,⁹ se introdujo por primera vez la representación por acumulación, los cuatrienios electorales y se establecieron los cuerpos del Senado y la Cámara de Representantes de Puerto Rico. En el 1919, se aprobó la segunda Ley Electoral que presentó una reglamentación mucho más amplia y abarcadora. La Ley Núm. 3 del 29 de junio de 1936¹⁰ cambió el sistema de colegio abierto a un sistema de colegio cerrado con el propósito de disminuir el fraude y evitar el voto repetido. No obstante estos avances, en el sistema electoral del País todavía permeaba la sombra de la corrupción y el fraude.

Ante este historial problemático, la Asamblea Constituyente tuvo ante sí la tarea de redactar una Constitución que atendiera estos problemas, entre muchos otros. Por tal razón, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico pretendió recoger la normativa democrática de garantizar la pureza del proceso electoral para asegurar que la libre voluntad del pueblo fuese la fuente de donde emane el poder público. En el 1974, se aprueba un nuevo Código Electoral el cual establece un sis-

⁶ Fernando Bayrón Toro, *Manual de Derecho Electoral Puertorriqueño*, 23-37 (Editorial Barco de Papel 1998).

⁷ Ley Orgánica Foraker del 12 de abril de 1900, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos (West 2010).

⁸ Ley Electoral de Puerto Rico de 1906.

⁹ Acta Jones, Carta Orgánica de 1917 de Puerto Rico, del 2 de marzo de 1917, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos (West 2010).

¹⁰ Ley Núm. 3 del 29 de junio de 1936.

tema de Tribunal Electoral. Dicho sistema fue de poca vigencia ya que en el 1977 se aprueba una nueva Ley Electoral¹¹ la cual crea nuevamente una Comisión Estatal de Elecciones. Su Exposición de Motivos revela que una de las razones por las cuales se aprobó el estatuto fue para afirmar que la existencia de un ordenamiento electoral descansa en unas garantías de pureza procesal capaces de contar cada voto en la forma y manera en que sea emitido.¹²

III. Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI

Ante el marco de referencia precedente y en atención a decisivas controversias electorales se promulgó la Reforma Electoral del 2011, compuesta de dos estatutos principales: La Ley Para Fiscalización de las Campañas Políticas de Puerto Rico¹³ y la Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, conocida como el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI.¹⁴ La Exposición de Motivos de dicho estatuto revela el interés de fortalecer el sistema democrático de la Isla al ampliar los derechos de los electores y reducir la intervención de elementos ajenos a la voluntad del electorado.

Entre las enmiendas más importantes se encuentran las siguientes medidas: (1) establece el requisito de lograr un 3% del voto a cargo de Gobernador para que los partidos puedan mantener su franquicia electoral; (2) establece la fecha de radicación de candidaturas a una fecha más cercana a las primarias para reducir gastos de campaña y propaganda política; (3) establece que la papeleta mixta deberá tener al menos un voto válido para un candidato de la columna del partido político por el cual el elector votó; (4) establece que el período de inscripción de los partidos se iniciará al año siguiente a unas Elecciones Generales para así eliminar la posibilidad de inscribir o reinscribir un partido político con fondos públicos; (5) aumentan las categorías de voto ausente y voto adelantado; (6) introduce nuevas tecnologías de sistemas de votación y escrutinio electrónico y elimina el requisito de escrutinio para la determinación de recuento, entre otras enmiendas.¹⁵ Además de estas medidas, la legislación contiene disposiciones adicionales que deberán examinarse ya que difieren en gran medida con la legislación previa de 1977.

De acuerdo a la importancia de las enmiendas antes reseñadas, se hace imperativo destacar las fortalezas y posibles debilidades que afrontará el estatuto ante la madurez del electorado puertorriqueño. Se pretende identificar la verdadera intención del legislador en la formulación de los distintos escenarios electorales adjudicándole la presunción constitucional de un ejercicio democrático al libre voto en las urnas. Ante una perspectiva crítica, se discutirán los parámetros que rigen el

¹¹ 16 L.P.R.A. §2001 et seq.

¹² *Id.*, Exposición de Motivos.

¹³ Ley Núm. 222-2011, 2011 L.P.R. 222.

¹⁴ 2011 L.P.R. 78.

¹⁵ *Id.*, Exposición de Motivos.

nuevo funcionamiento de los colegios y las alternativas del electorado y los partidos políticos del País.

En el análisis que prosigue, además de examinar las disposiciones textuales de la legislación estudiará el efecto práctico que pudiera conllevar la medida en cuestión. Esto es, aunque de su faz el texto pueda sugerir una acción determinada a seguir, la misma no puede evaluarse de forma aislada, sino que será necesario considerar si en su aplicación la intención del legislador requiera una acción distinta a la que el estatuto promulga. En este aspecto la intención legislativa conlleva un papel crucial toda vez que algunas de las enmiendas a analizarse son de nueva creación. Esto contemplaría ejercer un juicio valorativo entre el texto de la ley, la intención de legislador y la preservación de la intención del elector a través de su derecho constitucional al voto. En la determinación de la intención legislativa será necesario considerar la realidad social, política, y económica de Puerto Rico y confrontarlo con los informes legislativos, debates y ponencias de manera que se pueda adjudicar una visión correcta y ajena de toda parcialidad.

Finalmente, hay que tener en cuenta que tratándose de una ley electoral que incide sobre los derechos de los incumbentes, los partidos políticos y la comunidad electoral, es menester salvaguardar un balance y consenso adecuado entre las partes participantes para que se fomente la justicia e igualdad procesal.

IV. Cambios fundamentales

A. Voto mixto

Uno de los cambios más significativos que introduce el Código Electoral del 2011 es la nueva definición del voto mixto. El Artículo 10.005¹⁶ del estatuto dispone que para clasificar una papeleta mixta, ésta deberá tener al menos un voto válido para un candidato de la columna del partido político por el cual votó el elector, en consideración del número de candidatos por el cual tiene derecho a votar, y por lo menos un voto válido para cualesquiera candidatos de otro partido. Si en una papeleta aparecen marcados para un mismo cargo electivo más candidatos que los autorizados al elector, no se contará el voto para ese cargo, pero se contará el voto a favor de los candidatos correctamente seleccionados para los demás cargos en la papeleta.¹⁷

Ciertamente esta definición altera los parámetros del voto y representa un cambio significativo ante la legislación previa y las expresiones del Tribunal Supremo respecto al voto mixto. Ante esta situación, es necesario considerar las siguientes interrogantes: ¿Qué motivó al legislador a proponer un cambio tan drástico en la definición del voto mixto? ¿Dicha definición es constitucionalmente válida? ¿Qué efectos pudiera tener esta disposición en las elecciones futuras? Estas interrogantes

¹⁶ *Id.*, Art 10.005.

¹⁷ *Id.*

merecen un estudio detallado de lo acontecido en las Elecciones Generales en el 2004.

Las repercusiones del cambio al voto mixto se pueden analizar desde una perspectiva más concreta si se estudia con detenimiento el caso de *Suárez v. C.E.E.*¹⁸ En términos generales este caso discute lo que se conoció como el voto de “los pivazos”. Luego de que se celebraron las elecciones del 2004 y se nombró preliminarmente al Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá como Gobernador electo, el Comisionado Electoral del Partido Nuevo Progresista (P.N.P.), Lcdo. Thomas Rivera Schatz, impugnó la validez de las 6,776 papeletas que reflejaban un voto mixto de tres cruces. De estas 6,776 papeletas, 6,039 contenían una cruz bajo la insignia del Partido Independentista Puertorriqueño (P.I.P.) y a su vez otras cruces bajo el candidato a Gobernador del P.P.D., Aníbal Acevedo Vilá y el Comisionado Residente del P.P.D., Roberto Prats Palerm. Rivera Schatz alegó que estos votos eran nulos ya que la ley expresamente no los permitía. Ante dicho reclamo, el presidente de la Comisión Estatal de Elecciones (en adelante Comisión), Lcdo. Aurelio García Morales, determinó que las papeletas eran válidas y que los votos debían ser adjudicadas debidamente. A pesar de la determinación de la Comisión, el Sr. Manuel Suárez Jiménez y un grupo de electores que habían emitido este tipo de voto le solicitaron al Tribunal de Primera Instancia en San Juan que emitiera una sentencia declaratoria confirmando la validez de dichos votos. Al negárseles la petición, acudieron ante el Tribunal Supremo mediante un recurso de certificación.

La Ley Electoral del 1977 clasificaba una “papeleta mixta” como aquella en la que el elector vota marcando en la papeleta electoral, individualmente o en combinación con una marca por la insignia de un partido, cualquier combinación de candidatos, sean o no del mismo partido o independientes, o mediante la inclusión de nombres no encasillados en la papeleta.¹⁹ Por su parte, el Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 2004 establecía que el Voto Mixto es:

Cuando el elector ennegrece el óvalo, hace una marca o cruz de cualquier dimensión o forma dentro del cuadrante de la insignia del partido político de su preferencia, y hace, además, una cruz o marca individual dentro del cuadrante donde aparece el nombre de uno o más candidatos en las columnas de otros partidos políticos, o candidatas independientes, o escribe nombres de personas que no figuren como candidatas en la columna de Nominación Directa.²⁰

Las instrucciones que se le entregaron al elector el día de las elecciones disponían que para votar mixto:

¹⁸ 163 D.P.R. 347 (2004).

¹⁹ 16 L.P.R.A. § 3003.

²⁰ Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 2004, Regla 50 (2 de julio de 2004).

Se hace una marca (X) válida debajo de la insignia del partido de su preferencia y se hace una marca al lado de otro candidato fuera de la columna de su partido, o escribe el nombre de otra persona de su preferencia bajo el cargo correspondiente, en la última columna de Nominación Directa. *Tenga en cuenta que sólo puede votar por un candidato a Gobernador y por un candidato a Comisionado Residente.* Énfasis suplido.²¹

Ante estas circunstancias, el Tribunal concluyó que la intención de la mayoría de los electores que ejercieron este tipo de voto “mixto” fue votar bajo la insignia del P.I.P. para que éste quedara inscrito y a su vez votar por los candidatos a Gobernador y Comisionado Residente de un partido político distinto. El Tribunal sostuvo que dichos votos eran válidos, ya que la propia Ley Electoral y su Reglamento disponían que de votarse mixto, se le adjudicaría un voto a *cada candidato que lo gane*. Por lo cual dicha disposición permitía inferir que se podía votar por más de un candidato de un partido distinto al cual el elector vota.

El Tribunal Supremo fundamentó su decisión en que tanto la Ley, el Reglamento y las Instrucciones dadas al electorado permitían que se emitiera este tipo de voto. El Tribunal señala que estos electores votaron por una alternativa vislumbrada en la propia ley con la intención de mantener al P.I.P. inscrito y simultáneamente votar por los candidatos del P.P.D. “Soslayar esta intención sería contrario al esquema electoral puertorriqueño que claramente aspira a contar cada voto en la forma y manera en que está emitido.”²²

Ahora bien, hay que distinguir con precisión el cambio que introduce la nueva ley en cuanto al tema de voto mixto. No se trata de eliminar el derecho al voto mixto, sino que podría entenderse que lo restringe al establecer como limitación que sólo se podrá votar por un candidato adicional, además de la insignia del partido político. Ante estas circunstancias hay que considerar: ¿Hasta qué punto puede el legislador delimitar las alternativas que tiene el elector en la forma de escoger sus candidatos? ¿Se entiende este lenguaje como una limitación del libre ejercicio democrático del voto, al no permitirsele apoyar a un partido político y a la vez escoger candidatos fuera de su propio partido? ¿Representa esto una libre selección? ¿O se podría entender que existe la posibilidad de un voto dirigido?

Por un lado, hay que tener en cuenta que el derecho al voto goza de rango constitucional y su importancia es vital para el desarrollo de un país democrático. Pero a su vez, la Asamblea Constituyente le confirió al legislador la facultad de regular el ejercicio de ese derecho y todo lo concerniente al proceso electoral.²³ Así lo consagra la Constitución al establecer que se dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos

²¹ *Suárez*, 163 D.P.R. en la pág. 257.

²² *Id.* en la pág. 361.

²³ *P.N.P. v. Rodríguez Estrada, Pres. C.E.E.*, 111 D.P.R. 199, 260 (1981).

políticos y candidaturas.²⁴ A estos fines, el Tribunal Supremo ha reconocido que la Asamblea Legislativa tiene la facultad y la obligación de aprobar aquella reglamentación que, sin obstaculizar innecesariamente el derecho al voto en todas sus dimensiones, propenda a la realización de un proceso electoral justo, ordenado, libre de fraude, honesto e íntegro.²⁵

Respecto a la interpretación estatutaria en materia electoral, al evaluar un voto debe ser norma irreducible la de evaluarlo con el mayor respeto a la voluntad del elector y con el óptimo esfuerzo por salvar su intención, si ésta encuentra apoyo en la inteligencia aplicada al examen de la papeleta.²⁶ En el caso de *Suárez*²⁷, una de las consideraciones más importantes que el Tribunal tomó para darle validez a los votos fue que era cónsono con la intención del elector y que como no estaba prohibido, no había necesidad ni fundamento alguno para rechazarlo. Considerando que el nuevo Código Electoral explícitamente dispone que un voto mixto es aquel en el que se escoge un candidato del partido bajo la insignia seleccionada por el elector y que otra combinación de cruces podría acarrear la invalidación de la papeleta, ello implica que se están divulgando de antemano las reglas de votación. Esta implicación resultaría algo contradictoria al argumento de la falta de protección de la voluntad del elector, toda vez que el elector tuvo ante sí las opciones viables de un voto legítimo. Sin embargo, el reclamo que se podría levantar sería a los efectos de cuestionar la validez misma del estatuto por entender que éste no recoge el reclamo del elector cuando quiere votar por su propio partido y a la vez quiere escoger los candidatos de otro partido político. Esta alternativa quedaría fuera de la definición de “voto mixto” y obviamente de lo que se conceptúa como “voto íntegro”. Habría que auscultar si el nuevo Código Electoral tal y como está redactado adolece de vicios constitucionales al limitar las opciones disponibles que tiene un elector para ejercer su derecho al voto respetando su intrínseca voluntad.

Nuestro ordenamiento jurídico no contiene ejemplificación alguna que pueda inclinar la balanza sobre la constitucionalidad o no del estatuto al limitarle al elector el número de cruces que puede efectuar en una papeleta. No obstante, y dentro este contexto, es importante resaltar que el Tribunal Supremo en una nota al calce señaló que si la intención de los miembros de la Comisión Estatal de Elecciones hubiese sido otra, se hubiese dispuesto como advertencia para el elector en la papeleta que sólo podía votar por un candidato a Gobernador o por un candidato a Comisionado Residente.²⁸ Sin embargo, se estableció que el elector podía votar por un candidato a Gobernador y un candidato a Comisionado Residente.²⁹ ¿Este señalamiento

²⁴ Const. P.R. Art. VI, § 4.

²⁵ *P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones*, 110 D.P.R. 400, 405 (1980).

²⁶ *Id.*

²⁷ 163 D.P.R. 347 en la pág. 361.

²⁸ *Id.*, en la pág. 358.

²⁹ *Id.*

implica que es válido limitar la cantidad de cruces en la papeleta general, según lo hace la nueva ley?

Para reconocer la profundidad de los efectos de dicha disposición, hay que examinar en conjunto las demás disposiciones que introdujo el legislador e integrar el análisis como un todo. El Artículo 7.001 disminuye el por ciento (%) de votos requeridos para el cargo de gobernador para que un partido político mantenga su franquicia electoral.³⁰ Se pudiera argumentar que el propósito de disminuir la cantidad de cruces permitidas fue evitar que el elector se vea obligado a votar por los candidatos a Gobernador y Comisionado Residente de un partido y votar bajo la insignia de otro partido político, con el único fin de lograr que éste mantenga su franquicia. Si éste fuera el caso, la nueva definición del voto mixto responde al cambio que se introdujo en el por ciento de votos requeridos al cargo de gobernador para mantener un partido inscrito. Ello pudiera hacer innecesario emitir tres cruces ya que únicamente se contarán los votos para el cargo de gobernador para determinar si el partido queda inscrito. Por lo tanto, a la vez que se limita la cantidad de cruces permitidas, se facilita el proceso de inscripción de un partido político, no quedando desprovisto el elector de su prerrogativa de mantenerse bajo la insignia de su partido de predilección.

La definición que introduce la nueva ley contempla un asunto novel, que aún no ha sido considerado por el Tribunal Supremo. Esto por no haberse materializado la controversia a través de unas elecciones generales. No existe criterio alguno relacionado a la constitucionalidad de permitirle al elector emitir una cierta cantidad de cruces. Sin embargo, hay que tomar en cuenta las medidas alternas que ofrece el legislador para salvaguardar el derecho al voto.

B. Designación de jueces

El Artículo 4.005 del Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI dispone el método para la designación de Jueces y Juezas que atenderán los asuntos electorales.³¹ El Artículo establece que todas las acciones y procedimientos judiciales, civiles o penales que dispone y reglamenta esta Ley serán tramitados por los jueces y juezas del Tribunal de Primera Instancia designados conforme al método aleatorio en la Región Judicial correspondiente para atender estos casos.³² No obstante, la Ley Núm. 230 del año 2011³³ enmendó el Código Electoral y añadió al texto de dicho Artículo que: “El Tribunal Supremo, mediante Resolución, determinará el método aleatorio a utilizarse para la selección de jueces.”³⁴

³⁰ 2011 L.P.R. 78, Art. 7.001.

³¹ *Id.*, Artículo 4.005.

³² *Id.*

³³ Ley para enmendar la Ley 78 de 2011; Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 230-2011, 2011 L.P.R. 230.

³⁴ *Id.*, Artículo 4.005.

Conforme a estas disposiciones, el 12 de enero de 2012 el Tribunal Supremo dictó una Resolución mediante la cual establece el método aleatorio a utilizarse para la designación de jueces.³⁵ El método elegido se conoce como el método de selección aleatoria simple con reposición, o SASR por sus siglas en español, el cual consiste en un proceso similar al que se utiliza para la lotería tradicional y la electrónica. En esta Resolución la Jueza Asociada Anabelle Rodríguez emitió un voto disidente en el cual planteó que la Resolución era inconstitucional ya que trastocaba y menoscababa la facultad constitucional que tiene el Juez Presidente en su rol de administrador de los tribunales.

Nótese que la enmienda más reciente al Código Electoral dispone que en lugar de ser nombrados por el Pleno del Tribunal Supremo, los jueces serán designados por un método aleatorio, determinado mediante Resolución dictada por el Supremo. Mediante dicha enmienda, el legislador ciertamente ha intentado aclarar o despejar cualquier duda respecto al modo de escoger a los jueces toda vez que el Código Electoral no especificaba cómo el Pleno los iba a seleccionar.

Lo anterior representa un buen ejemplo de lo significativo que puede ser la ambigüedad o ausencia de directriz en una legislación que puede dar margen a la interpretación. Ante tales circunstancias y reconociendo la importancia de los procesos electorales del País, es indispensable que el legislador promulgue estatutos precisos y transparentes, de manera que no quede duda en la mente del ciudadano sobre cómo se llevarán a cabo dichos procesos. Ahora bien, tanto la enmienda como el voto disidente de la Jueza Asociada Rodríguez no deben tomarse de forma liviana. Por el contrario, merecen un cuidadoso y ponderado estudio ya que plantean un asunto novel en materia judicial. ¿El nombramiento y designación de jueces, facultad inherente a la administración de los tribunales, le compete al Juez Presidente o al Pleno del Tribunal Supremo?

La antigua Ley Electoral del 1977 le confería la autoridad de nombramientos al Juez Presidente del Tribunal Supremo,³⁶ por lo cual el cambio propuesto por el Código Electoral y su enmienda altera las funciones que tradicionalmente se le han conferido al Juez Presidente del Tribunal Supremo como administrador de los tribunales de justicia. Para conocer el alcance y el efecto de dicho cambio, es necesario examinar el origen del rol del Juez Presidente en el sistema judicial de Puerto Rico y la facultad de reglamentación del Tribunal Supremo en la administración de los tribunales.

El Artículo 5, Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado dispone lo siguiente:

El Tribunal Supremo adoptará reglas para la administración de los tribunales las que estarán sujetas a las leyes relativas a suministros, personal,

³⁵ *In Re: Disposiciones del Código Electoral de Puerto Rico Para el Siglo XXI*, res. el 12 de enero de 2012, 12 TSPR 7.

³⁶ 16 L.P.R.A. § 3029.

asignación y fiscalización de fondos y a otras leyes aplicables en general al gobierno. El Juez Presidente dirigirá la administración de los tribunales y nombrará un director administrativo, quien desempeñará su cargo a discreción de dicho magistrado.³⁷

Del referido Artículo se desprende que las funciones del Juez Presidente como Administrador gozan de rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Por su parte, la Ley de la Judicatura de Puerto Rico confirma este principio y además dispone que el Juez Presidente podrá designar jueces del Tribunal de Primera Instancia para atender asignaciones de naturaleza especial.³⁸ La razón de conferirle dichas facultades al Juez Presidente estriba en que su figura goza de una presunción de imparcialidad. Tanto en la adjudicación de controversias, como en el desempeño de sus funciones como Juez Presidente, existe una expectativa de que éste va a mantener total imparcialidad y va a dirimir la controversia de una manera justa y fiel al derecho vigente.

Por otro lado, la Constitución de Puerto Rico también reconoce el rol que tiene el Tribunal Supremo en adoptar reglas para la administración de los tribunales. No obstante, existe una controversia entre el rol que ocupa el Juez Presidente en la administración de los tribunales y la facultad que tiene el Supremo para establecer las reglas de administración. Ante esta disyuntiva, es necesario cuestionarse: ¿Cuál es el alcance de la función de administración de los tribunales? ¿La facultad de dirigir la Administración de los tribunales es independiente a la facultad de reglamentación o funcionan en conjunto?

El Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente refleja el debate que hubo entre los Constituyentes sobre la adopción de las disposiciones constitucionales anteriormente citadas. Los Constituyentes dialogaron sobre la deseabilidad de promulgar la independencia judicial, el alcance de la función de administrar los tribunales y la importancia de separar las funciones internas de la rama judicial de los poderes delegados a otras ramas del gobierno. Previo a la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado, la administración de los tribunales de justicia descansaba en la rama ejecutiva, específicamente en el Procurador General. Los Constituyentes entendieron que no era prudente que la rama ejecutiva interviniera en los asuntos de administración judicial, ya que violentaba el principio de separación de poderes toda vez que se prestaba a que el poder ejecutivo controlara y dirigiera el funcionamiento de la rama judicial. Por tal razón, y con el fin de garantizar y preservar la independencia judicial, se transfirió dicha facultad al *poder judicial*, “que es donde debe estar”.³⁹ Énfasis suplido.

La Resolución emitida por el Tribunal Supremo el 21 de febrero de 2012 abona a este análisis y a su vez ilustra la interpretación que los Jueces del Tribunal

³⁷ Const. P.R. Art. V § 7.

³⁸ Ley Núm. 201-2003, 4 L.P.R.A. § 24 (Westlaw 2012).

³⁹ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Vol. IV, 576 (1961).

Supremo han adoptado en relación con estas disposiciones constitucionales.⁴⁰ El voto de conformidad emitido por los Jueces Asociados Martínez Torres, Kolthoff Caraballo, Rivera García, Feliberti Cintrón, Estrella Martínez y la Jueza Asociada Pabón Charneco plantea que el Artículo 5, Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado contiene una doble delegación de poder. Por un lado, se le delega al Tribunal Supremo, como ente colegiado, la facultad de formular las reglas necesarias para la administración de los Tribunales; mientras que a su vez, se le delega al Juez Presidente el poder de ejecutar dichas reglas adoptadas por el Pleno del Tribunal Supremo. Conforme a la teoría de la doble delegación, el Juez Presidente aparenta no ostentar un poder absoluto en la administración de los tribunales ya que el Pleno ocupa un rol en la creación de las reglas de administración.

Se desprende también de la opinión mayoritaria que el término “administrar” puede ser interpretado con dos ejes distintos: reglamentar *vis-a-vis* ejecutar. La opinión define el poder de reglamentar como la facultad que tiene el Tribunal Supremo, como ente colegiado, de formular las reglas que entendiese necesarias para administrar eficientemente los tribunales de Puerto Rico.⁴¹ Este ángulo de la acción de administrar ciertamente no está en controversia ya que es un poder expresamente otorgado por la Constitución. Sin embargo, la opinión no abunda en la definición del segundo componente de la teoría de la doble delegación que lo constituye el poder de ejecutar. Según la opinión, el Juez Presidente tiene la facultad de ejecutar las políticas contenidas en los reglamentos aprobados por el Pleno.⁴² ¿Implica ello que el Juez Presidente no puede adoptar las reglas o directrices que entienda necesarias y a su vez ejecutarlas? ¿Si el Pleno del Tribunal Supremo aprueba unas reglas de administración y el Juez Presidente no está de acuerdo, conforme el principio de la doble delegación, queda éste sujeto a lo que disponga el Pleno o puede oponerse a ello? ¿Entonces, en qué consiste su poder de ejecutar? Estas son interrogantes que la opinión de conformidad no contesta, y a pesar que define propiamente el poder de reglamentar, no abunda en la explicación de cómo estos dos poderes coexisten y funcionan. La opinión parece ilustrar que la facultad constitucional del Juez Presidente de dirigir la administración de los tribunales está limitada a poner en vigor aquellas reglas adoptadas exclusivamente por el Pleno, conforme su poder constitucional de reglamentar. En otras palabras, es como si el poder del Juez Presidente estuviese subordinado a la autoridad del Pleno y sus funciones quedan enmarcadas en el acto de ejecutar o llevar a cabo lo previamente estatuido.

Por otro lado, el Juez Presidente Sr. Hernández Dentón emitió un voto disidente en dicha Resolución, mediante el cual plantea que la función de dirigir la administración judicial le compete en su totalidad a la figura del Juez Presidente.⁴³

⁴⁰ *In Re: Aprobación de las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial*, res. el 21 de febrero de 2012, 12 TSPR 32.

⁴¹ *Id.* en la pág. 12.

⁴² *Id.* en la pág. 25.

⁴³ *Id.* (Hernández Denton, disidente).

Hernández Denton expone que los jueces asociados son meros consultores para la administración ya que quien ostenta este poder y está encargado de ejercerlo en su totalidad es el Juez Presidente. A su vez, la disidente rechaza la idea de un sistema judicial colegiado y plantea que la intención de la Convención Constituyente fue adoptar una administración centralizada bajo la discreción única del Juez Presidente.⁴⁴ Ante la interrogante de si la facultad de dirigir la administración del Juez Presidente está subordinada a la directrices del Pleno, esta opinión contesta: “el marco de acción administrativa bajo el cual operan el Juez Presidente y el Director Administrativo es *claramente independiente y no está subordinado* a la función cuasi-legislativa que ostenta el Pleno del Tribunal Supremo para adoptar reglas sobre la administración”.⁴⁵ Énfasis suplido.

El voto disidente de la Jueza Asociada Fiol Matta establece que la Constitución contiene una serie de poderes compartidos y poderes delegados expresamente a una autoridad en particular.⁴⁶ Según su voto, el poder de administración no es uno de los poderes compartidos, ya que éste fue expresamente delegado y reservado para el Juez Presidente. A su vez, en su voto disidente la Jueza Asociada Anabelle Rodríguez puntualiza como distinción que la dirección de la Rama Judicial puede ser objeto de asesoramiento por parte de los jueces asociados mas no de compartirse de forma colegiada.⁴⁷

El Diario de Sesiones clarifica de forma enfática que fue la intención de los Constituyentes el facultarle al Juez Presidente la administración los tribunales e incluso proveerle los mecanismos para que pudiera cumplir con su función hábilmente. Según los Constituyentes, la facultad de administrar se debe transferir a la rama judicial, y al Juez Presidente se le debe designar como el encargado de dicha encomienda. El propio texto del Diario de la Asamblea Constituyente señala lo siguiente:

Se recomienda que se traspase al Tribunal Supremo la facultad de administrar los tribunales de justicia de Puerto Rico, facultad que se viene ejerciendo por el Procurador General. La Comisión entiende que las disposiciones de esta sección contienen garantías básicas de la independencia del poder judicial. La rama ejecutiva no debe intervenir en función que es tan claramente de índole judicial. La Comisión hace constar que el término “administración”, usado en esta sección, comprende, sin que se entiendan excluidas otras similares y análogas, las siguientes funciones:

- (1) Compilar estadísticas y preparar informes.
- (2) Alquilar locales, comprar y proveer equipo y servicios.

⁴⁴ *Id.* en la pág. 53.

⁴⁵ *Id.* en la pág. 55.

⁴⁶ *Id.* (Fiol Matta, disidente).

⁴⁷ *Id.* en la pág. 129. (Rodríguez Rodríguez, disidente).

- (3) Conceder licencias y vacaciones a funcionarios y empleados.
- (4) Investigar quejas y formular cargos, ante la autoridad correspondiente, contra funcionarios y empleados.
- (5) Autorizar desembolsos dispuestos por ley y revisar las cuentas de todos los tribunales.
- (6) Asignar y trasladar jueces.
- (7) Aprobar reglamentos para las distintas cortes.
- (8) Superentender en los tribunales.

Nada en esta sección deberá entenderse en el sentido de limitar la aplicación de las leyes sobre personal, fiscalización y asignación de fondos, suministros y otras leyes análogas de aplicación general a todas las ramas del Gobierno. Se ha creído conveniente designar al Juez Presidente como la persona encargada de la administración de los tribunales y se le autoriza a nombrar un director administrativo que desempeñara el cargo a voluntad del Juez Presidente.⁴⁸

Del texto anteriormente citado se desprende que el nombramiento y designación de jueces es una facultad inherente a la administración de los tribunales.

Las opiniones expresadas en esta Resolución ciertamente ilustran el gran debate que acarrea interpretar una disposición constitucional. Tanto la opinión de conformidad como las opiniones disidentes exponen argumentos muy bien fundamentados y persuasivos respecto a la óptica interpretativa de la “administración de los tribunales de justicia”. No obstante, el estado de derecho vigente es aquel expuesto en la Opinión de Conformidad. Ello implica que los jueces designados a atender controversias electorales serán asignados conforme al método aleatorio seleccionado en la Resolución dictada el 12 de enero de 2012.⁴⁹

Es necesario recordar que los jueces que atienden controversias electorales tienen a su vez la obligación de salvaguardar el derecho al voto de todo ciudadano y garantizar que en los procesos electorales haya transparencia y legalidad en las actuaciones de los funcionarios que representan las voces del electorado. Por tal razón ante cualquier cuestionamiento que pueda surgir sobre la validez de los poderes delegados es imprescindible conocer el debate analítico que ha precedido al estado de derecho actual y nutrir el conocimiento personal con las razones y fundamentos que validaron y justificaron su interpretación.

⁴⁸ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Vol. IV, 3233 (1961).

⁴⁹ In Re: *Disposiciones del Código Electoral*, 12 TSPR 7.

V. Ley Para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico

Con el fin de re-estructurar el sistema electoral de Puerto Rico, la Reforma Electoral trajo consigo a su vez la aprobación de la “Ley Para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico” (en adelante, Ley Núm. 222).⁵⁰ Dicha ley establece el marco legal y administrativo del trámite de los donativos y gastos electorales, así como las funciones y obligaciones encomendadas a la Oficina del Contralor Electoral y sus respectivos funcionarios. Su Exposición de Motivos señala la preocupación que aconteció a raíz del financiamiento de campañas para las Elecciones Generales del 2004, lo cual dio lugar a acusaciones contra varios funcionarios.⁵¹ Así también, señala las irregularidades suscitadas en el ciclo General de Elecciones del 2008, auscultando las campañas financiadas sin fondos y la aportación publicitaria sufragada por agencias privadas a partidos y candidatos políticos.

En ánimo de prevenir y evitar dichos sucesos, se creó la Ley Núm. 222 para garantizar la fiscalización adecuada y el uso correcto de fondos públicos. Entre las disposiciones principales de esta Ley se encuentran: la creación de la Oficina del Contralor Electoral, actualización de los límites máximos de donativos individuales y de comités de acción política, la restricción del Fondo Electoral para gastos administrativos institucionales y la reducción en la inversión de fondos públicos en las campañas políticas, entre otros.⁵²

Dada la naturaleza de los procesos electorales y la importancia del derecho al voto, la ley declara como política pública garantizarle a todo ciudadano un proceso electoral que permita el flujo de información y fomente el ejercicio al voto de forma secreta, informada y libre de coacción.⁵³ Con el fin de lograr este propósito, la legislatura atemperó nuestras normas electorales a la jurisprudencia federal más reciente que establece y reconoce protecciones adicionales relativas a las aportaciones electorales que pueden realizar las personas jurídicas. A continuación se examinará la decisión del Tribunal Supremo Federal que influyó significativamente a que la legislatura local formulara los parámetros de la Ley Núm. 222.

A. Decisión de *Citizens United v. Federal Election Commission*

En la decisión de *Citizens United v. Federal Election Commission*,⁵⁴ el Tribunal Supremo de Estados Unidos tuvo que considerar el alcance de las protecciones de la Primera Enmienda Federal a los fines de determinar la validez de un estatuto que prohibía que las corporaciones y organizaciones realizaran gastos independientes

⁵⁰ Ley Núm. 222-2011, 2011 L.P.R. 222.

⁵¹ *Id.*, Exposición de Motivos.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*, Art. 2.001.

⁵⁴ 130 S.Ct. 876 (2010).

en contribución a un partido o candidato político. El Tribunal Supremo declaró la inconstitucionalidad del estatuto TAL y reconoció que la Primera Enmienda protege tanto a individuos como a corporaciones, por lo cual éstas también tienen derecho a participar en el debate político.⁵⁵ En este sentido el Tribunal se expresó aduciendo lo siguiente: “Political speech is indispensable to decision making in a democracy, and this is no less true because the speech comes from a corporation”.⁵⁶ Dado al interés apremiante que tiene el estado en garantizar la libertad de expresión, cualquier estatuto que le imponga una carga o limite la expresión política estará sujeto a un escrutinio estricto.

El Tribunal determinó que las corporaciones tienen la facultad de desembolsar gastos independientes a su gestión corporativa en comunicaciones políticas dirigidas a apoyar a candidatos electorales siempre y cuando dichos gastos no hayan sido coordinados con el candidato.⁵⁷ No obstante, las aportaciones directas continúan estando prohibidas, ya que la legislación busca evitar que dichas aportaciones se conviertan en un *quid pro quo* en el que se negocien compromisos impropios o ilícitos por parte de ese candidato.⁵⁸ El Tribunal entendió que este peligro de corrupción no se materializaba cuando se trataba de gastos independientes en los que no estuviera envuelto el candidato. Por lo cual una prohibición en este contexto implica una violación a las protecciones constitucionales.

A raíz de la decisión de *Citizens*, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se vio obligada a reformular sus leyes electorales y equipararlas con este nuevo pronunciamiento. El Artículo 6.009 de la Ley Núm. 222 incorpora la política en torno a los gastos independientes y establece que las personas jurídicas pueden hacer aportaciones en dinero con fines electorales a personas naturales, jurídicas o comités de acción política que no donen que a su vez no donen a, ni incurran en gastos coordinados con partidos políticos, aspirantes, candidatos, comités de campaña o comités autorizados, agentes o representantes autorizados de cualquiera de los anteriores. Además del mecanismo de gastos independientes, la Ley Núm. 222 también permite que las personas jurídicas creen un fondo segregado a través del cual podrán hacerle aportaciones a candidatos o partidos electorales. Para fines de donativos y gastos, el fondo segregado se tratará como un comité de acción política que deberá registrarse en la Oficina del Contralor Electoral.⁵⁹ Para establecer un fondo segregado o realizar gastos independientes es necesario que la persona jurídica obtenga la debida autorización conforme al proceso establecido en el Artículo 6.010.

A pesar de que la Ley Electoral del 1977⁶⁰ no contenía una prohibición análoga al estatuto cuestionado en *Citizens*, la Ley Núm. 222 expresamente incorpora los

⁵⁵ *Id.* en la pág. 899.

⁵⁶ *Id.* en la pág. 883.

⁵⁷ *Id.* en la pág. 910.

⁵⁸ *Id.* en la pág. 908.

⁵⁹ 2011 L.P.R. 222, Art. 6.007.

⁶⁰ 16 L.P.R.A. §2001 et seq.

postulados de esta decisión para garantizar que tanto las personas naturales como jurídicas puedan ejercer su derecho de libertad de expresión y participar en el debate político. Esta legislación parece reconocer la importancia que tienen los principios constitucionales de libre expresión en una sociedad democrática, donde la participación ciudadana queda demostrada tanto en la acción directa de las personas naturales que la componen como también en las determinaciones de sus componentes jurídicos.

A esos fines el estatuto contiene exigencias para permitir que las personas jurídicas puedan llevar un mensaje político en cumplimiento con los requisitos esbozados en la decisión de *Citizens*. Ejemplo de lo anterior, es la exigencia que tiene el estatuto de requerirle a la entidad que someta una Declaración de Organización, conforme al Artículo 7.001.⁶¹ De esta forma se está asegurando que los miembros de entidades jurídicas estén debidamente informados de las expresiones políticas que se intentan hacer a su nombre y de las posibles consecuencias que tal identificación política pudiera implicar para la empresa.⁶² En atención a este particular, “es menester que el sistema electoral de Puerto Rico tenga las guías y requisitos necesarios para asegurar que el pueblo conozca quién financia las expresiones que intentan influenciarlo mediante actividades y anuncios de campaña”.⁶³

B. Contralor Electoral *vis-a-vis* Auditor Electoral

La Ley Núm. 222⁶⁴ crea la Oficina del Contralor Electoral para fiscalizar y regular todos los asuntos relacionados a las campañas políticas. Su funcionario principal, el Contralor Electoral, sustituyó al antiguo Auditor Electoral y es la figura a cargo de dirigir, administrar y representar a la Oficina del Contralor. La Legislatura entendió necesario que los asuntos financieros relacionados a campañas, partidos y eventos electorales fueran tramitados bajo una entidad independiente a la Comisión Estatal de Elecciones (en adelante Comisión) y que gozara de autonomía operacional y administrativa. A estos fines, el estatuto dispone que la Oficina del Contralor Electoral cuenta con la autonomía estructural, operacional y legal necesaria para supervisar y fiscalizar los donativos y gastos de campañas para a su vez asegurarse que los partícipes en el proceso electoral cumplan con las exigencias de la ley.⁶⁵ Para entender el alcance de la autoridad del cargo del Contralor Electoral será necesario comparar este puesto con la antigua figura del Auditor Electoral y a su vez examinar si el Contralor Electoral cuenta con los mecanismos en ley para funcionar bajo el esquema de autonomía e independencia operacional que dispuso el legislador.

⁶¹ 2011 L.P.R. 222, Art. 7.001.

⁶² *Id.*, Exposición de Motivos.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ 2011 L.P.R. 222

⁶⁵ *Id.*

La Ley Núm. 115 del 2003⁶⁶ enmendó la antigua Ley Electoral del 1977 y estableció nuevas directrices para el financiamiento de campañas y candidatos políticos, encomendadas a la Oficina del Auditor Electoral. Dicho estatuto fue promulgado para corregir las alegadas ineficiencias en las auditorías que llevaba a cabo la Comisión.⁶⁷ Para ello, se establecieron unas normas uniformes para realizar dichas auditorías y así evitar irregularidades en el proceso.⁶⁸ El Artículo 1.033 de la Ley Núm. 115 establece la creación de la Oficina del Auditor Electoral adscrita a la Comisión Estatal de Elecciones con la función principal de fiscalizar el financiamiento de campañas políticas de los partidos y candidatos. Énfasis suplido.⁶⁹ Este artículo revela que la intención del legislador era que dicha oficina funcionara como un “departamento” de la Comisión, contrario a una institución con independencia legal. Por lo cual, el primer cambio que introduce la Ley Núm. 222 es en el propósito y esquema operacional de la figura del Contralor *vis-a-vis* el Auditor. El estatuto actual utiliza un mecanismo distinto para atender las irregularidades en el financiamiento de campañas electorales. En lugar de establecer normas uniformes, introduce un esquema operacional de independencia y autonomía total de la Comisión.

El segundo cambio que introduce la Ley Núm. 222 es en el nombramiento del cargo. El Auditor Electoral era nombrado por el Presidente de la Comisión con el consentimiento unánime de los comisionados electorales por un término de seis (6) años.⁷⁰ Mientras que ahora el Contralor Electoral será nombrado por acuerdo unánime de los Comisionados Electorales por un término de 10 años. En caso de que éstos no logran un acuerdo en un período de treinta (30) días desde que surge la vacante, el Gobernador nombrará al Contralor Electoral con el conejo y consentimiento de 2/3 partes del Senado y Cámara de Representantes.⁷¹ Nótese que el estatuto actual no dispone para la participación de la Comisión en nombramiento del cargo.

El tercer cambio relevante se dirige a desvincular la participación de la Comisión en el ejercicio de las funciones del cargo del Contralor Electoral. El estatuto previo describía las facultades del Auditor Electoral y señalaba que las funciones de la Oficina de Auditoría Electoral se habrían de llevar a cabo con independencia y pureza procesal.⁷² A pesar de que hace referencia a la “independencia”, el estatuto no abunda en el significado o implicaciones de ello. Entre las funciones enumeradas, el Auditor Electoral tenía la responsabilidad de redactar el reglamento de normas generales de auditoría y someter dicho reglamento ante la Comisión para su

⁶⁶ Ley para enmendar la Ley Núm. 4 de 1977: Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 115-2003, 2003 L.P.R. 1155.

⁶⁷ *Id.*, Exposición de Motivos.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*, Art. 1.033.

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ 2011 L.P.R. 222, Art. 3.001.

⁷² 2003 L.P.R. 211, Art. 1.035.

aprobación;⁷³ preparar y adoptar normas de auditoría adaptadas a aspectos particulares de procesos electorales y someterlas ante la Comisión para su aprobación;⁷⁴ establecer el plan de presupuesto de la Oficina y someterle una propuesta de dicho presupuesto a la Comisión,⁷⁵ entre otros. Es necesario precisar que las responsabilidades previamente reseñadas contenían un denominador común: las actuaciones del Auditor tenían que ser aprobadas por la Comisión. Ciertamente dicho esquema no promulgaba la independencia funcional, sino que subordinaba dichas facultades a la aprobación posterior de la Comisión. El nuevo esquema propuesto por la ley atiende este asunto y provee que las órdenes, funciones y directrices del Contralor Electoral cuenten con suficiente autonomía de manera que no requieran la aprobación de la Comisión para que puedan ser efectivas de inmediato.

A estos fines, la Ley Núm. 222⁷⁶ faculta al Contralor Electoral para establecer un sistema de auditoría electoral,⁷⁷ demandar y presentar los recursos judiciales que estime necesarios,⁷⁸ redactar y adoptar un Reglamento de Normas Generales de Auditoría aplicable a los procesos electorales, así como cualquier otro reglamento que entienda necesario.⁷⁹ Respecto a las posibles violaciones a la ley, el Contralor Electoral evaluará las recomendaciones que le emitan los Auditores Auxiliares a cargo de Gastos y Donativos y según sea el caso, podrá: (1) referir el asunto al Secretario de Justicia por violaciones a la Ley tipificadas como delito; (2) referir el asunto a cualquier agencia con jurisdicción sobre los aspectos que le competan, tales como la Oficina del Contralor y la Oficina de Ética Gubernamental; (3) imponer multas administrativas; (4) expedir órdenes de suspensión de desembolsos a partidos políticos; o (5) presentar una acción ante el Tribunal de Primera Instancia en San Juan para detener las violaciones detectadas y prevenir violaciones futuras relacionadas a comunicaciones eleccionarias financiadas en contravención con esta Ley.⁸⁰

Las funciones, deberes y responsabilidades de dicho cargo se mantuvieron prácticamente iguales, ya que tanto la figura del Auditor como el Contralor Electoral regulan el mismo aspecto: la fiscalización de los asuntos financieros relacionados a los procesos electorales. No obstante, se modificó la manera en que se ejecutan dichas funciones con el fin de promulgar la autonomía operacional. Al evaluar los recursos que le proveyó el legislador, así como el esquema que éste diseñó para llevar a cabo sus funciones, se puede colegir que en principio la legislación contiene los elementos necesarios para que la figura del Contralor Electoral contara con suficientes mecanismos en ley para funcionar como una entidad independiente a la

⁷³ *Id.*, Art. 1.035 (b).

⁷⁴ *Id.*, Art. 1.035 (c).

⁷⁵ *Id.*, Art. 1.035 (n).

⁷⁶ 2011 L.P.R. 222.

⁷⁷ *Id.*, Art. 3.003 (i).

⁷⁸ *Id.*, Art. 3.003 (b).

⁷⁹ *Id.*, Art. 3.003 (j).

⁸⁰ *Id.*, Art. 11.003.

Comisión y capaz de fiscalizar el financiamiento electoral sin la expresa intervención de la Comisión.

Esta observación está fundamentada en las siguientes distinciones: su nombramiento no requiere la aprobación de la Comisión; sus órdenes y directrices tienen fuerza dispositiva; su autoridad se extiende a la facultad de imponer medidas punitivas y recurrir al Tribunal para atender querellas e infracciones a la ley; sus decisiones gozan de carácter final revisables ante el Tribunal de Apelaciones; y el criterio del Contralor Electoral gozará de deferencia ante cualquier revisión judicial que confronte su determinación. De acuerdo a lo anterior se desprende la intención inequívoca que tuvo el legislador en construir una herramienta en ley que le permitiera al Contralor Electoral funcionar y ejecutar con independencia de juicio e imparcialidad, apartado de posibles presiones dentro del poder ejecutivo que pudiesen minar su autonomía de criterio. Será a través del propio desempeño en el cargo en el transcurso de los próximos eventos electorales que se podrá demostrar si en efecto las medidas contempladas tienen eficacia jurídica para atender de forma responsable las distintas circunstancias que puedan surgir.

No se puede perder de perspectiva que a la figura del Contralor Electoral le ha sido encomendada la función de auditar los fondos públicos asignados a los partidos políticos, y dado el interés apremiante que tiene el pueblo en el manejo adecuado de los fondos públicos, el legislador entendió que era necesario y a su vez deseable que dicha figura contara con autonomía legal y administrativa para tomar acciones y decisiones libres de la presión y la mirada incisiva de fuerzas políticas externas. De lo contrario, sus ejecutorias tomarían el riesgo de convertirse en apéndices de los partidos políticos de turno.

VI. Conclusiones

La Reforma Electoral del 2011 es producto del esfuerzo de los legisladores y partícipes del sistema electoral que pretendían agilizar y mejorar el proceso electoral del País. La Reforma no sólo actualiza las normas electorales sino que también enmienda numerosas disposiciones e introduce nuevas medidas para fortalecer el sistema electoral.

Los cambios discutidos en este artículo ilustran lo difícil que resulta armonizar los intereses del legislador con los derechos y prerrogativas de los ciudadanos a fin de lograr un balance entre la intención y la acción descrita a través del estatuto. Al analizar las enmiendas que introduce la Reforma Electoral, hay que considerar en primer lugar la intención legislativa. Ésta será la guía que permitirá anticipar los efectos de la disposición y llenar las lagunas si la medida resultara ser incongruente con los objetivos trazados. En segundo lugar, hay que considerar el contexto social, político y económico del País bajo la cual la medida fue creada y finalmente desarrollada. Ello permitirá determinar si la legislación fue redactada para corregir un problema existente, evitar una controversia pasada, o anticipar soluciones de posi-

bles eventos futuros. Finalmente, hay que examinar el impacto que la presente ley tendrá en los derechos que a través de los años se le han conferido a los electores y funcionarios dentro del sistema electoral. A medida que el cambio trastoque, altere o disminuya alguna función o privilegio del que haya gozado el ciudadano anteriormente, con mayor recelo y crítica se deberá examinar esta disposición.

El derecho al voto es una de las prerrogativas más preciadas del pueblo, porque es a través del voto que el pueblo ejerce su poder soberano y expresa su voluntad de forma inequívoca.⁸¹ Por esta razón, es que los organismos que rigen el sistema electoral y la legislatura tienen el deber y más aún, la responsabilidad de promulgar medidas que salvaguarden este derecho y fomenten la integridad del proceso electoral que vive el País cada cuatro años.

⁸¹ *P.P.D. v. Barreto Pérez*, 111 D.P.R. 199, 207 (1981).

