

PARTIDOS POLITICOS EN PUERTO RICO: EL CONTENIDO LEGAL*

ROBERT W. ANDERSON

UN estudio reciente ha señalado que los modernos partidos políticos han llegado a ser "las principales instituciones políticas que unen a los ciudadanos y a los grupos a la estructura formal del gobierno."¹ Esta enigmática definición del papel del partido subraya el hecho de que en los sistemas gubernamentales actuales se ha desarrollado un reciente reconocimiento específico de sus funciones "gubernativas" en los Estados modernos. Hoy día los partidos políticos son considerados casi universalmente como "necesarios, adecuados, constitucionales".² Cualquier estudio consciente de un especial sistema de partidos debe investigar la relación de los partidos con el patrón del gobierno del país, así como la relación entre los partidos y la estructura social de dicha sociedad. Este trabajo tratará de los partidos políticos en Puerto Rico en su contenido legal, su reconocimiento por ley, su extensión y su regulación por el Estado y la naturaleza misma del sistema de partidos, que puede ser deducida, en parte, del papel que les sea asignado por la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado.

La función fundamental de los partidos políticos en el proceso de los gobiernos actuales ha ido siendo reconocida progresivamente en las recopilaciones de leyes y estatutos, en las sentencias judiciales y aun en los documentos constitucionales.

Este reconocimiento legal del papel y significación de los partidos puede ser expresado en dos aspectos fundamentales. Primero, tanto por las disposiciones constitucionales como por la acción legislativa, el papel o las funciones específicas de los partidos políticos pueden ser declarados y autorizados. De esta manera se le da al partido

* Introducido por Alfredo Matilla.

¹ Avery Leiserson. *Parties and Politics: An Institutional and Behavioral Approach* (New York: Alfred A. Knopf, 1958) p. VII.

² Hugh Mc Clokie. "The Modern Party State", *Canadian Journal of Economic and Political Science*. XV No. 2 (Mayo, 1949) p. 143.

un reconocimiento legal explícito de su posición dentro del proceso y estructura del Gobierno. Segundo, el Gobierno puede intentar regular los asuntos internos del partido político. Tal regulación, en nombre de la democracia, puede tratar de hacer que el partido refleje la voluntad de la mayoría de sus miembros y además puede tratar de igualar los recursos financieros de los partidos principales.³ El análisis tradicionalmente liberal tradicional ha tendido a hacer una distinción precisa entre los conceptos de asociación "voluntaria" e "involuntaria"; una distinción que resulta más nebulosa y artificial cada día.⁴ Sin embargo, la suposición de que los partidos políticos, en un sistema democrático constitucional, participan de ciertas características de las organizaciones privadas y la posterior preconcepción de que los partidos son esencialmente recursos electorales más que medios de expresión de la mayoría en el gobierno⁵ han tendido a inhibir a los gobiernos de intervenir demasiado directamente en los asuntos internos de los partidos, excepto para impedir, normalmente sin resultado, desigualdades financieras evidentes entre los partidos.

El problema de la regulación interna de los partidos políticos para evitar los abusos de las tendencias autocráticas fue enfocado por el comité de asesores de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico para la Convención Constituyente de 1951-52. En su informe encontramos las siguientes indicaciones:

Donde la maquinaria interna del partido permite la injusticia o donde se torna tan poderosa que convierte a una sociedad en Estado de un solo partido, resulta claro que no puede considerarse meramente como una asociación privada inmune—con excepción del régimen común, civil o criminal—frente al control del Estado. El Estado debe garantizar, por lo tanto, que los partidos se rijan democráticamente y la Constitución debe establecerlo así, como condición de la existencia del partido político.⁶

Los creadores de la Constitución del Estado Libre Asociado no siguieron este consejo y, en Puerto Rico como en otras partes, encontramos que, en lo que se refiere a la función legal de los partidos, se les considera casi exclusivamente como agencias nominativas electorales, adscritas al Gobierno "formal". Hay dos excepciones aparentes que

³ Véase, por ejemplo, el interesante contenido del artículo 21 de la Constitución de la República Federal Alemana, citada por C. J. Schneider, "Political Parties and the German Basic Law of 1949". *Western Political Quarterly* X, No. 3 (Septiembre, 1957) pp. 527-40.

⁴ Véase, por ejemplo J. D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London: Hutchinson's University Library, 1956) pp. 124-25.

⁵ Robert Horn, *Groups and the Constitution* (Stanford: University Press) p. 106.

⁶ *La Nueva Constitución de Puerto Rico* (Escuela de Administración Pública, Universidad de P. R., 1954) p. 334.

tienen que ver con la operación interna de los partidos: la Ley de Primarias de 1956 y la Ley de Subsidio Electoral de 1957. Aunque ninguna da estas piezas de la reciente legislación del Estado Libre Asociado ha funcionado tanto como para permitir una valoración de su efectividad o aplicación con la necesaria perspectiva, podremos ver que no fueron inspiradas por el deseo directo de modificar, descentralizar, o "democratizar" los partidos políticos individuales.

Por lo tanto, el contenido legal dentro del cual funcionan los partidos políticos en Puerto Rico define, principalmente, el papel electoral nominativo de esos partidos. Pero, en esa forma, y tanto por lo que los estatutos omiten como por lo que expresan, refuerza la cohesión, la disciplina, y el control central dentro de los partidos mismos. Discutiremos aquí las referencias a los partidos políticos en aquellos documentos que establecen las bases legales para el sistema de partidos en Puerto Rico: la Constitución del Estado Libre Asociado de 1952, la Ley Electoral, las actas relacionadas con municipios y gobiernos locales y los dos interesantes experimentos de los últimos años, la Ley de Primarias y la Ley de Subsidio Electoral.

A. *La Constitución de 1952*

Una de las principales características del sistema político puertorriqueño es la gran importancia que se concede tanto en la práctica política informal como en la estructura formal legal, a la misión y funciones de los partidos políticos. En la Constitución del Estado Libre Asociado los partidos se mencionan en cuatro ocasiones. La Sección Séptima del Artículo III dispone un mecanismo especial para la representación de los partidos de las minorías en la Legislatura en el caso de que las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras hayan resultado electos de un sólo partido.⁷

Cuando esto ocurre (y ha ocurrido en las dos primeras elecciones llevadas a cabo bajo las disposiciones de la Constitución del Estado Libre Asociado) se elige un número adicional de legisladores de los partidos de minoría que no exceda de nueve y diecisiete escaños en el Senado y la Cámara respectivamente, con el fin de igualar en lo posible la proporción de la representación de los partidos minoritarios en la Cámara o en el Senado al porcentaje de la votación que haya recibido el candidato a la Gobernación del partido en cuestión. La gran fuerza electoral del Partido Popular Democrático y su distribución geográfica

⁷ La Sección 2 del Artículo estipula en 27 el número de Senadores y en 51 el de Representantes "excepto cuando dicha composición de este artículo resultare aumentada en virtud de lo que se dispone en la Sección 7 de este artículo..

relativamente uniforme, resultó después de las elecciones de 1944 y 1948 en una exagerada representación legislativa de dicho partido en proporción a la totalidad de votos obtenidos en la Isla. En el 1948, por ejemplo, el Partido Popular Democrático obtuvo el 94.8 por ciento de los escaños de la Legislatura sobre la base de un 61.2 por ciento de los votos emitidos.⁸

La Sección 7 se incluyó para impedir tales extremos mayoritarios de superrepresentación, aunque se alzaron varias objeciones en la Convención Constituyente por parte de miembros del Partido Estadista, al efecto de que la Sección propuesta resultaba demasiado compleja y difícil de entender.⁹ Pero la Asamblea Constituyente aceptó sin oposición la idea de que debería haber una garantía mínima para los partidos minoritarios y su representación en la Legislatura en vista de una posible distorsión como consecuencia del sistema de representación territorial.

Esta actitud general en relación a la función de los partidos políticos en un gobierno democrático, queda clara en esta afirmación del informe del Subcomité de la Convención, en lo relativo a la rama legislativa que sometió el proyecto que se convirtió después en la Sección 7 del Artículo III:

...Es fundamental para la vida democrática que los partidos de la minoría tengan representación que les permita, aún en las circunstancias más adversas, llevar adecuadamente su función de fiscalizar y estimular a la mayoría en su tarea de gobierno, sin crear obstáculos que puedan resultar en detrimento de la democracia.¹⁰

No es estrictamente cierto afirmar, como lo hace Hecksher, que en Puerto Rico, como antes en Turquía, es el Gobierno el que "ha dado los primeros pasos para establecer una oposición"¹¹ aunque hay cierta validez en el aserto a juzgar por la anterior cita del Comité Legislativo

⁸ *Notes and Comments on the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico* (Washington, D. C., 1952) p. 57. La cifra 61.2 por ciento se refiere al voto *Popular* total para el puesto de Gobernador; pero debe señalarse que el sistema de votación de partido en forma estricta es una costumbre casi universal en Puerto Rico y que, por lo tanto, este porcentaje es casi idéntico al voto agregado para los escaños en la Legislatura.

⁹ Convención Constituyente de Puerto Rico, *Diario de Sesiones*, diciembre 28, 1951, pp. 487; enero 21, 1952, p. 754. Un delegado estadista sugirió la selección de los legisladores para ocho distritos senatoriales, eligiendo tres candidatos por distrito para el Senado y siete de cada uno para la Cámara. Ningún partido podría elegir más de dos Senadores y cinco Representantes por cada distrito. *Ibid.*, pp. 487-88.

¹⁰ Convención Constituyente de Puerto Rico. "Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa" San Juan, Diciembre 28, mimeografiado; páginas sin numerar.

¹¹ Gunnat Hecksher, *The Study of Comparative Government and Politics* (Londres: George Allen & Unwin Ltd.), 1957. p. 97.

y por otra aseveración, más a la defensiva, que aparece más tarde en el mismo informe:

Esta fórmula de garantía a las minorías se ha originado y recomendado por el Comité, como una forma de ofrecer una clara interpretación de los deseos del pueblo y no como una concesión a los partidos políticos.¹²

La sección 8 del mismo Artículo III se refiere a la selección de un sustituto para llenar una vacante para un escaño del Senado o de la Cámara. Cuando una vacante se produce en un distrito representativo antes de quince meses de la fecha señalada para la celebración de elecciones generales, el Gobernador ha de convocar una elección parcial en ese distrito para llenar dicha vacante. La citada Sección también estipula que:

Quando dicha vacante ocurriese en el transcurso de una sesión legislativa, o cuando la Asamblea Legislativa o el Senado fueren convocados para una fecha anterior a la certificación de los resultados de la elección especial, el Presidente de la Cámara correspondiente nombrará a la persona recomendada por el organismo directivo del partido al que pertenecía el Senador, Representante cuyo cargo quedó vacante. . . Cuando la vacante ocurre dentro de los quince meses anteriores a una elección general o cuando ocurra en el cargo de un Senador o de un Representante por acumulación, se cubrirá por el Presidente de la Cámara correspondiente a propuesta del partido político a que pertenecía el Senador o Representante cuyo cargo estuviese vacante con un candidato seleccionado en la misma forma en que lo fue su antecesor.

De este modo la Sección 8 reconoce, en las primeras circunstancias antes mencionadas, la importancia de la representación de partido en la Legislatura, ya que, en las palabras del ya citado Comité de la Convención Constituyente, "Es posible que el partido político del legislador cuyo escaño haya quedado vacante, necesite la representación inmediatamente después de que la vacante se produzca y antes de que se elija el sucesor".¹³

Dicho sea de paso, esta disposición de la Constitución del Estado Libre Asociado representa una modificación del apartado correspondiente en la Ley Orgánica anterior (Jones Act) de 1917. La Sección

¹² Convención Constituyente de Puerto Rico, "Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa".

¹³ Convención Constituyente de Puerto Rico. "Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa".

30 de la Ley Jones¹⁴ autorizaba al Comité Central del partido interesado a hacer una recomendación explícita al Gobernador para la designación que llenara la vacante que se había producido en la Legislatura. Por lo menos en dos ocasiones diferentes en el período 1941-44, cuando la mayoría *popular* era pequeña y débil, Luis Muñoz Marín, como Presidente del Partido Popular Democrático designó al efecto a un amigo íntimo (su actual secretario particular) para la vacante *popular* en la Cámara y así el Partido Popular Democrático podía asegurar los suficientes votos para llevar a cabo la legislación prevista.¹⁵

La Sección 8 y sus disposiciones para elecciones especiales para cubrir escaños vacantes en la Legislatura no fue aprobada unánimemente por la delegación popular en la Convención Constituyente, lo que tiende a demostrar la concepción extrema que tienen algunos dirigentes populares sobre la cohesión y el control en el partido.¹⁶

Puerto Rico ha conservado, al menos desde 1944, el aspecto de un sistema de un solo partido, en especial en lo que se refiere al respaldo electoral y casi —monopolio en los puestos electivos por parte del partido dominante. Esta situación fue debidamente señalada por el Comité de Asesores a la Convención Constituyente y, como continuación de la línea de pensamiento que se ha citado anteriormente, afirmaron que:

...cuando un partido es tan poderoso que parece un gigante en comparación con sus oponentes políticos, el Estado se transforma en unipartidista. En tales casos lo que se necesita no es tanto la existencia de muchos partidos como la existencia de una democracia genuina dentro del mismo partido... Deberá aceptarse, por lo tanto, que el Gobierno tiene el derecho de controlar las actividades internas de los partidos políticos cuando ellas puedan poner en peligro el cumplimiento de sus misiones específicas.¹⁷

De esta manera en la Sección 4 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado, la Legislatura queda autorizada a regular "todos los asuntos relativos" a los partidos políticos, así como el procedimiento electoral, el registro de votantes y los candidatos. Más adelante discutiremos el grado limitadísimo en que esos poderes han sido usados por la Legislatura, en lo que se refiere directamente a los partidos políticos.

¹⁴ Enmienda de 1 de junio de 1938. 55 Stat. 595.

¹⁵ Teófilo Maldonado. *Hombre de Primera Plana* (P. R. Editorial Campos, 1958), p. 372.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el voto explicativo del Senador Cruz Ortíz Stella, prominente dirigente popular, delegado a la Convención Constituyente y Presidente del Comité Senatorial de Hacienda, desde 1957: "Creo no debería tener el poder de revocarlo". (Convención Constituyente de Puerto Rico. Diario de Sesiones. Enero 21, 1952, p. 757).

¹⁷ *La Nueva Constitución de Puerto Rico, Op. Cit.*, pp. 335-36.

La última mención acerca de los partidos que aparece en la Constitución del Estado Libre Asociado está en la Sección 6 del Artículo IX que garantiza los derechos existentes de los partidos políticos durante el período inmediatamente posterior a la ratificación de la Constitución. Esa Sección prohíbe a la Legislatura alterar los requisitos legales de los partidos hasta cinco años después de que la Constitución haya sido ratificada, y más tarde estipula que "cualquier ley que aumente los mismos no será efectiva hasta después de celebrada la elección general siguiente a la aprobación de la misma". Esta Sección fue encaminada a proteger a los partidos de la minoría por un período razonablemente sustancial después de la transición a la nueva Constitución.¹⁸

B. *Las leyes electorales y de inscripción en Puerto Rico*

Ya hemos visto cómo el organismo directivo del partido político recibe pleno reconocimiento de la misma Constitución del Estado Libre Asociado.¹⁹ La ley electoral también concede a este organismo indefinido ciertas importantes funciones legales. La Sección 49 de esta Ley concede a los *organismos directivos centrales* de los principales partidos políticos la autoridad de someter a la Junta Insular de Elecciones los nombres de las personas seleccionadas para servir como inspectores electorales y secretarios de los distintos colegios.²⁰ La Sección 36 otorga al *comité directivo central* del partido la misión de informar a la Secretaría de Estado el nombre del candidato del partido que ha de figurar en la papeleta en caso de división en el partido o de convenciones dobles. Esta sección fija también la fecha final para la celebración de convenciones por los "partidos principales".²¹

La Ley Electoral de Puerto Rico hace asimismo una clasificación de los partidos políticos, complicando en cierto modo la situación legal de los partidos y estableciendo una especie de jerarquía de prestigio entre ellos. En primer lugar distingue entre "partidos principales", que son los que logran un diez por ciento o más del total de votos para Gobernador, y en "partidos por petición", nuevos partidos que logran obtener su inclusión en la papeleta electoral a través de un proceso de petición previsto en la Sección 37. Y en segundo lugar se establece una diferencia entre "un partido principal" y el "partido principal de la mayoría"; que es, sencillamente, aquel partido que en las últimas

¹⁸ *Notes and Comments on the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico*, p. 121.

¹⁹ Sección 8, Artículo III.

²⁰ Superintendente General de Elecciones de Puerto Rico. *Compilación de las Leyes y Reglamentos sobre Inscripciones y Elecciones* (San Juan: Departamento de Hacienda, Oficina de Servicios del Gobierno) 1952, p. 71.

²¹ *Ibid.*, p. 53.

elecciones haya obtenido el mayor número de votos para Gobernador.²² El "partido de la mayoría obtiene algunas supuestas ventajas. La Ley de Inscripciones prescribe que el Presidente de cada comité local de inscripciones, será el representante del partido de la mayoría²³ y la Ley Electoral establece lo mismo en relación al oficial encargado del colegio.²⁴ La primera columna de la izquierda es una preferencia que corresponde al partido de la mayoría.²⁵

En lo relativo a la inscripción de nuevos partidos el requisito establecido por la Ley Electoral de Puerto Rico es bastante estricto. Para que un partido nuevo ("partido por petición") aparezca en las papeletas en todos los precintos como una organización legalmente constituida debe presentar peticiones en las tres cuartas partes de dichos precintos con un número de firmas de electores debidamente capacitados igual al diez por ciento del total de votos emitidos para el cargo de Gobernador en las elecciones anteriores. Es éste un requisito claramente difícil de conseguir para un partido nuevo, aunque hay que señalar que la "regla del diez por ciento" no se ha cumplido estrictamente en el pasado. En 1952 la Ley fue enmendada temporalmente para admitir a un nuevo partido en la papeleta electoral sobre la base de peticiones sometidas solamente en la mitad del total del número de precintos en la Isla y de un cinco por ciento del total de votos emitidos en 1948 para el cargo de Gobernador.²⁶ En el debate en la Cámara de Representantes sobre la enmienda propuesta, un miembro de la minoría republicana señaló, sin que fuera negado por representantes populares, que esa proposición tendía a facilitar la inscripción de un grupo formado apresuradamente (y, como resultó, no muy peligroso) como consecuencia de una pequeña divergencia dentro del Partido Popular Democrático.²⁷ Además durante los debates de la Convención Constituyente de 1952 sobre el significado e interpretación de la Sección 6 del Artículo IX que protege los derechos legales previos de los partidos políticos por lo menos hasta cinco años después que la Constitución entrara en vigor, el delegado, Senador Yldefonso Solá Morales, Secretario General del Partido Popular Democrático y principal portavoz de ese partido en asuntos electorales, sostuvo que ese requisito del cinco por ciento era el vigente y el que sería aplicable para el período señala-

²² *Ibid.*, pp. 32-33.

²³ Sección 6, enmendada por la Ley número 6, 5 de marzo de 1952, *Ibid.*, pp. 2-3.

²⁴ Sección 47, enmendada por la Ley número 22, 27 de agosto de 1952. *Ibid.* p. 67.

²⁵ Sección 44, enmendada por la Ley número 8, 13 de agosto de 1951. *Ibid.*, p. 60.

²⁶ Sección 14, enmendada por la Ley número 6, 27 de septiembre de 1951. *Ibid.*, p. 33. Se refiere al *Partido del Pueblo*.

²⁷ Cámara de Representantes de Puerto Rico, *Acta de Sesiones*. 16 de septiembre de 1951. pp. 168, 170.

do en dicha Sección.²⁸ Una reducción similar de la regla del diez por ciento fue autorizada también antes de las elecciones de 1948 para facilitar la inscripción de los partidos Liberal e Independentista.²⁹ Queda claro que la invulnerabilidad de la regla del diez por ciento es bastante relativa y que puede ser sobrepasada, sin demasiados cargos de conciencia, cuando la conveniencia política parece exigirlo.

El "partido por petición" tiene el derecho de mandar un observador a cada colegio electoral, mientras que los "partidos principales" (con la interesante especificación por ley de que sean tres) pueden enviar inspectores y secretarios.³⁰

La Ley Electoral sanciona específicamente la función electoral básica de movilizar físicamente a los seguidores del partido y llevarlos a los colegios electorales en día de elecciones. La Sección 27 específica:

Después de que el Superintendente... ha asignado la inscripción de cada votante al *barrio* en que le ha correspondido votar, hará preparar... una tarjeta con el apellido o apellidos y nombre de cada elector, nombres de su padre y madre o el que de ellos aparezca en la lista de votantes, y el número del colegio en que le corresponde votar, con un espacio en blanco en el cual cada partido se encargará de hacer constar el sitio donde está localizado dicho colegio... Cada partido político tendrá derecho a un juego de dichas tarjetas sin que en ellas figuren las circunstancias antes expresadas y sí solamente los blancos correspondientes para que el partido los llene por su cuenta.³¹

De esta manera los partidos quedan virtualmente como delegados para la tarea de informar a los votantes de cómo han de votar y, como principal consecuencia, de cómo conseguir que vayan a votar.

C. Gobierno Municipal

La estructura del Gobierno Municipal en Puerto Rico y su dependencia, tanto política como fiscal, del gobierno estatal, crea una situación en la cual la organización central del partido político queda en una situación ventajosa y su poder político efectivo se mejora notablemente. Todo esto se refuerza por diversas disposiciones del código municipal de Puerto Rico que da a los partidos políticos o más específicamente a

²⁸ Convención Constituyente, *Diario de Sesiones*, enero 24 de 1952, p. 813.

²⁹ Ley número 48 de 31 de julio de 1947. *Leyes de la Cuarta y Quinta Legislativas Extraordinarias de la Decimosexta Asamblea Legislativa de Puerto Rico* (San Juan: Administración General de Suministros 1947), pp. 228-231.

³⁰ Sección 49 de la Ley Electoral acerca del Superintendente General de Elecciones. *Op. cit.*, p. 71.

³¹ *Ibid.*, pp. 41-42.

sus reconocidos comités centrales, un papel especial en el proceso de las nominaciones y nombramientos en el nivel local. Dada la centralización característica en la estructura política las facultades especiales concedidas al Gobernador para intervenir en los asuntos locales bajo ciertas y ampliamente prescritas circunstancias. Estas circunstancias tienen su origen en el dominio tradicional de los gobernadores coloniales importados y han continuado, sin apariencia de cambio, en el sistema de gobernadores elegidos por el pueblo.

De esta manera cuando se produce una vacante en la Asamblea Municipal el *organismo director local* de aquellos entre los cuales se ha producido la vacante está autorizado para recomendar a la Asamblea un candidato sustituto. Si pasan cinco días sin que el comité local o la Asamblea Municipal hayan tomado acción, el Gobernador ha de llenar la vacante, en esta ocasión por recomendación del "comité central directivo" del partido que eligió a los miembros entre los cuales se produjo la vacante citada y con el consentimiento del Senado. Si por alguna razón, se produce una falta de *quórum* en la asamblea municipal, el Gobernador ha de llenar las necesarias vacantes, de nuevo con la recomendación del comité central directivo del partido correspondiente y con el consentimiento del Senado.³² El auditor municipal es nombrado por el Gobernador de una lista de candidatos sometida a él por el comité central del partido que haya ganado las elecciones municipales³³ Si un puesto de alcalde ha quedado vacante por algún motivo, excepto en el caso de que haya sido destituido por procedimientos legales, la Asamblea Municipal tiene que elegir su sucesor a propuesta del comité local del partido del alcalde anterior. Si no logran acción en los siguientes treinta días, el Gobernador, con el consentimiento del Senado, ha de nombrar a su sucesor de nuevo a propuesta del "organismo directivo del partido".³⁴

Otro ejemplo del lugar legal de los partidos en el sistema municipal de Puerto Rico se encuentra en la Ley 99 de 1931 que estableció el tipo *city manager* de gobierno para la ciudad capital de San Juan. El artículo 21 de esta ley provee que en el caso de que quedase vacante el puesto de Administrador de la Capital, si la Junta de Comisionados no llena dicha vacante en los próximos treinta días, el Gobernador podrá nombrar un sustituto a recomendación del partido o partidos que recibiera el mayor número de votos para el cargo de Comisionado Residente en las últimas elecciones (el partido principal de la mayoría, como lo define la Ley Electoral de Puerto Rico).³⁵

³² *Leyes de Puerto Rico Anotadas*, citadas como *L.P.R.A.*, 98.

³³ 21 *L.P.R.A.*, 132.

³⁴ Ley número 4, 7 de diciembre de 1955, 21 *L.P.R.A.* 132.

³⁵ 21 *L.P.R.A.* 453.

En un proyecto de ley para la reorganización del gobierno municipal en Puerto Rico, que fue aprobado por la Cámara de Representantes en 1957 y por el Senado al año siguiente con pequeñas alteraciones, el papel relativo de los partidos sigue el mismo patrón que en los estatutos vigentes tiene el gobierno local.³⁶ La disposición más importante, y también la más controversial de las que encierra esta medida, es la garantía de representación para las minorías en las asambleas municipales. Así, por ejemplo, en la Asamblea Municipal de San Juan, de los doce miembros elegidos, (tres serían nombrados por el Gobernador, como hasta ahora) no más de nueve podrían ser elegidos por un sólo partido (Artículo 10). Y en los otros 75 municipios (con excepción del pequeño municipio de la isla de Culebra) dos puestos de la Asamblea se reservan para el partido que haya ocupado el segundo lugar en la suma de votos, y un puesto se reserva para el partido que haya ocupado el tercer puesto (Artículo II). En otros aspectos la proyectada ley continúa reconociendo el papel del organismo central de los partidos políticos para llenar las vacantes que puedan ocurrir. El Artículo 19 autoriza al Gobernador a nombrar a un asambleísta cuando se produce una vacante, si el resto de los asambleístas no consigue actuar en los siguientes cinco días, bajo la recomendación del presidente del comité central del partido que había elegido al candidato anterior. En el caso de destitución del Alcalde, a través de una Comisión especial de tres personas que se encargará de los problemas de tirantez u oposición mutua que surjan entre los alcaldes y las asambleas municipales³⁷ el gobernador tiene el poder de nombrar un nuevo alcalde, de nuevo bajo la recomendación del comité central del partido interesado (Artículo 38). Esta legislación así proyectada mantendría la dirección central de los partidos como elementos principales en el proceso de selección de los funcionarios municipales y tendería incluso, en lo que se refiere a la representación minoritaria, a cristalizar la aparentemente fija distribución entre un partido principal y dos partidos de las minorías.

La homogeneidad étnica, cultural y geográfica de Puerto Rico, el sentimiento popular favorable a los beneficios de una planificación centralizada y la falta de una tradición significativa de autonomía local son factores que han contribuido a la creciente centralización administrativa y política de la Isla. Esta centralización se manifiesta en el reconocimiento legal del papel del "comité central" o del "organismo central directivo" del partido y en el área de intervención legalmente

³⁶ P. de la C. 285, presentado el 14 de marzo de 1957 por cinco Representantes Populares.

³⁷ Esta Comisión ya está funcionando y fue creada en 1955 (Ley número 4, de 7 de diciembre de 1955).

otorgada al ejecutivo insular. Y es favorecida aún más por las fuertes tendencias centralizadoras dentro de los mismos partidos y —al menos en lo que se refiere al actual partido de la mayoría— por una levemente velada sospecha de las motivaciones y capacidades del liderato local.

D. *La Ley de Primarias de 1956*

En su mensaje a la Legislatura en 1953 el Gobernador Muñoz Marín sugirió la conveniencia de establecer un sistema de primarias en Puerto Rico, afirmando, entre otras cosas, que "nuestro sistema de nominaciones para puestos electivos no está a la altura de nuestra democracia".³⁸

Insistiendo en la inevitable naturaleza experimental de tal legislación en Puerto Rico, que no había tenido experiencia alguna en éste tipo de nominaciones, el Gobernador indicó la necesidad de combinar un procedimiento de nominación más democrático con el mantenimiento de la cohesión y disciplina interna del partido.

Una buena legislación de Primarias en Puerto Rico debe preservar la responsabilidad de partido y precaver contra la viciosa formación de grupos improvisados del proceso democrático. En la elección se votan programas sostenidos por los partidos; en las primarias se votan hombres para honrar programas.³⁹

También en su mensaje de 1955 el Gobernador mencionó la necesidad de una ley de primarias. Una vez más queda expresado el supuesto de que los programas de partido y los individuos pueden ser claramente separados y que la responsabilidad de partido debe mantenerse, aunque debiera permitirse un ámbito más amplio para seleccionar a las personas que pondrán en efecto dichos programas.

Posiblemente debemos experimentar con una ley que permita a los partidos políticos hacer su propia reglamentación de primarias dentro de un marco de principios básicos requeridos por la ley...

Que el pueblo tenga no sólo la receta, sino una oportunidad más directa de seleccionar el farmacéutico.⁴⁰

³⁸ *Mensaje de Luis Muñoz Marín a la Segunda Asamblea Legislativa en su Primera Legislatura Ordinaria*, 26 de febrero de 1953, p. 12.

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Mensaje del Hon. Luis Muñoz Marín, Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a la Segunda Asamblea Legislativa en su Tercera Sesión Regular*, 7 de febrero de 1955. San Juan. Departamento de Educación, p. 14.

Poco después de que este mensaje fuera presentado se sometió un proyecto al Senado que establecía las primarias para los cargos municipales, haciéndolas obligatorias allí donde más de un candidato se presentara a disputar la nominación.⁴¹

Este proyecto languideció en el comité y no fue hasta junio de 1956, casi al final de la Sesión Legislativa, que se aprobó finalmente la Ley de Primarias.⁴² Dificilmente puede decirse que, esta ley establece un "sistema general de primarias" en Puerto Rico. Lo que provee es un mecanismo formal para llevar a cabo primarias en las elecciones de partido, cuando el mismo partido decida emplear este método de nominación. Se creó un Instituto de Primarias y de Elecciones Internas de Partido (Sección 2) adscrito a la junta Central de Elecciones y encargado de la responsabilidad de inscribir los votantes por partido para aquellos partidos que lo soliciten (Sección 5). La decisión de realizar elecciones primarias es enteramente voluntaria y las secciones 71 y 72 de la ley autorizan expresamente al "comité central directivo" del partido a determinar si, dónde y cuándo han de celebrarse las primarias. La Sección 76 autoriza al "comité directivo central" a regular todo lo relativo a los méritos del candidato, su conducta y la de aquellos que lo apoyan, descalificaciones, sustituciones, nominaciones para las primarias, limitaciones financieras de la campaña de primarias, y "cualesquiera otros que el partido estime necesarios y que no estén en conflicto con la ley". Esta ley, indudablemente, no intenta hacer ninguna regulación significativa del procedimiento interno de los partidos y no hace mucho más que proveer un mecanismo oficial para el manejo técnico de las primarias cuando a los dirigentes de los partidos les parezca oportuno servirse de él. La autoridad del partido y particularmente de su "organismo central directivo" se reitera constantemente en la Ley. Así la Sección 53 exige a cada candidato a hacer un juramento de "acatar las reglamentaciones de su partido" . . . "Un candidato puede ser descalificado a requerimiento del organismo central directivo de su partido por violación de cualquiera de las disposiciones de

⁴¹ P. del S. 586, presentado por el Senador Solá Morales el 9 de marzo de 1955. Es evidente que este proyecto contenía un extenso y vigoroso alegato sobre la disciplina de partido:

"Las primarias no son un fin en si mismas. El fin es el programa del partido. Por eso se reserva a los partidos el poder de regular, con la fuerza de la ley, lo relativo a la conducta, méritos y razones para rechazar a sus candidatos; porque el que aspira al honor de que un partido le haga su candidato. . . debe aspirar con alteza de miras, nobleza de actitud y absoluta lealtad al programa de su partido. Así debe uno reaccionar en un sistema legalizado de elecciones primarias.

Participar en una primaria es un honor. El que la convierta en el único fin de sus aspiraciones, sin tener en cuenta la lealtad que debe al partido que la ha hecho posible, no merece el honor de participar en ella".

⁴² Acta número 62 de 19 de junio de 1956. Presentada en las "*Actas de la Sesión Regular de la Segunda Legislatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*" (San Juan: Departamento de Hacienda, 1956).

esta Ley o de las regulaciones que de ella se deriven" (Sección 58). Una candidatura puede ser impugnada ante el "organismo central directivo" del partido, cuya decisión "será definitiva" (Artículo 61). El Artículo 69 estipula que "nada en la presente Ley será interpretado como limitación a los partidos políticos con respecto a sus legítimos medios de elección de comités o de designación de candidatos según sus propios métodos y normas". Y el artículo 77 establece: "Para los efectos de las elecciones primarias los reglamentos de los partidos políticos tendrán fuerza de ley una vez que hayan sido sometidos al Director (del Instituto de Primarias)". El control por la dirección del partido no está amenazado directamente por ninguna de las reglas de esta legislación. De hecho la Ley ofrece una sanción legal ulterior y una serie de importantes poderes con fuerza de ley a un organismo central no definido del partido político.⁴³ Es significativo que ningún legislador objetara esta legislación durante los debates de esta medida, y que fuera aprobada en la Cámara con solamente un voto en contra, el de un representante *Independentista* que se opuso a ello porque no exigía un sistema de primarias obligatorio y abierto.⁴⁴

E. *La Ley de subsidios electorales de 1957.*

Queda un documento importante de la legislación relativa a la conducta y a los asuntos internos de los partidos en Puerto Rico, que debe ser estudiado aquí. Nos referimos a la interesante Ley de subsidios electorales de 1957 que crea un fondo público disponible para los gastos de propaganda y campaña de los partidos políticos. La idea de establecer alguna especie de ayuda financiera oficial para los gastos necesarios de los partidos políticos, fue mencionada como asunto que debía ser seriamente considerado ya desde la Convención Constituyente de 1951-52. En el debate de la Sección 6 del Artículo IX relativa a los derechos de los partidos políticos existentes durante el período de transición de al menos cinco años después de haberse aprobado la Constitución, un delegado *Estadista*, Dr. Juan B. Soto, presentó una enmienda a esta Sección que hubiera declarado específicamente a los partidos políticos "instituciones de carácter público".⁴⁵ Y por lo tanto, sujetas, entre otras cosas, a la ayuda oficial. Fue rebatido por un delegado

⁴³ O casi un organismo autodefinido. El Artículo 69 de la Ley número 62 establece que "El organismo central directivo de cada partido someterá al Instituto una lista completa de los nombres de sus miembros, indicando los puestos en el partido de cada uno de ellos y explicando cuáles están autorizados a certificar los acuerdos de su partido".

⁴⁴ Asamblea Legislativa de Puerto Rico, *Diario de Sesiones*, 22 de mayo de 1956, pp. 1623-1930, 23 de mayo de 1956, p. 1674.

⁴⁵ Convención Constituyente, *Diario de Sesiones*, 24 de enero de 1952, p. 816.

Popular en el sentido de que la enmienda no era necesaria como disposición constitucional ya que nada se oponía a que la Legislatura proporcionara asistencia, incluso económica, a los partidos políticos, si así lo deseaba, y porque tal disposición, aún en el caso de ser deseable, no debía incluirse en una Sección que trataba de asuntos transitorios.⁴⁶ El delegado *Popular*, Jaime Benítez, Rector de la Universidad de Puerto Rico, se opuso vigorosamente a la teoría general de la enmienda presentada por Soto alegando que podría ser usada para justificar la entrega de fondos públicos a los partidos políticos, a lo que se oponía fuertemente por considerarlo contrario a su concepto de la naturaleza propia y de la esfera de acción de los partidos políticos. En su respuesta, Soto admitió que podría ser necesario "en lo futuro", y deseable, que la Legislatura ayudara económicamente a los partidos políticos. Contestando a una pregunta de un delegado Socialista, el Dr. Soto expresó su creencia de que debía esperarse que el Gobierno interviniera para investigar el uso de los fondos suministrados por el Gobierno.⁴⁷ Invocó entonces el nombre del mismo Luis Muñoz Marín, sosteniendo que el Gobernador y Presidente del Partido Popular Democrático apoyaba, en conversaciones privadas con varios dirigentes de la oposición, la idea de un reconocimiento oficial de los partidos políticos como "instituciones públicas" y por lo tanto la necesidad de ofrecer fondos oficiales a los partidos para sus gastos legítimos. Benítez sostuvo entonces su punto de vista de que tal posición era "un error", aunque Muñoz Marín pudiera sostenerla.⁴⁸ La enmienda de Soto fue derrotada fácilmente en votación oral y así terminó una de las primeras discusiones públicas sobre la posibilidad de ayuda económica oficial a los partidos y la de la naturaleza, única ocasión en que la Convención Constituyente se ocupó de los partidos políticos como tales.

No fue hasta 1955 que el Gobernador mencionó por primera vez, en su mensaje anual a la Legislatura, la necesidad de meditar sobre la posibilidad de legislación limitando las contribuciones privadas al mantenimiento económico de los partidos políticos y haciendo a los candidatos y a los partidos libres de indebidas influencias económicas, añadiendo que "sé que es costumbre saludable de la Asamblea Legislativa el laborar sobre tal clase de legislación en amplia consulta entre mayoría y minoría".⁴⁹ Dos años más tarde, de acuerdo con el programa del Partido Popular en 1956, recomendó legislación para financiar los gastos legítimos de los partidos políticos y prohibir contribuciones priva-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 817.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 818.

⁴⁹ *Mensaje del Hon. Luis Muñoz Marín, Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a la Segunda Asamblea Legislativa en su Tercera Sesión Regular, 7 de febrero de 1955 (San Juan, Departamento de Educación) p. 14.*

das grandes con el fin de liberar a los partidos de "indebida influencia económica". También se refirió en su mensaje al sistema tradicional puertorriqueño de cobrar cuotas para el partido del gobierno de los empleados públicos. Este sistema, declaró, "ha conseguido ciertas finalidades públicas liberando a los partidos políticos de la subordinación a los grandes poderes económicos", pero debe terminarse.⁵⁰ Una semana después de que este mensaje fuera presentado el 25 de enero de 1957 el Presidente de la Cámara, Ernesto Ramos Antonini, presentó un proyecto de Ley de Subsidios Electorales en la Cámara de Representantes.⁵¹ Gran parte del debate sobre el problema de los subsidios oficiales a los partidos políticos se llevó a cabo en la prensa de la Isla en los meses siguientes y se hizo evidente que el Partido *Independentista* había adoptado una actitud de oposición a la medida y a las premisas en las que ésta se apoyaba. Bien tarde en la sesión legislativa de 1957, el 23 de mayo, el Senador Solá Morales presentó un proyecto sustituto, P. del S. 256, que pasó rápidamente por el Comité de Elecciones y Personal, de la Cámara y que se debatió tanto en la Cámara como en el Senado, el 25 de mayo. El proyecto pasó en ambas Cámaras después de fuertes objeciones por parte de la minoría *Independentista* y fue firmado como Ley el 30 de junio. Parece oportuno señalar aquí ciertas observaciones reveladoras sobre el sistema puertorriqueño de partidos que fueron hechas durante los debates de esta medida. Por ejemplo el Senador Concepción de Gracia, Presidente del PIP, propuso una enmienda eliminando el término "partidos políticos principales" como los únicos autorizados a obtener ventajas del fondo electoral y extendiendo el subsidio propuesto a todos los partidos que puedan legalmente aparecer en Puerto Rico, como por ejemplo "partidos por petición", tanto como los partidos establecidos.⁵² El autor del proyecto, Senador Solá Morales, se opuso, indicando que el propósito de la Ley era precisamente negar ayuda a un partido, a menos que pudiera probar que era algo más que una simple "maniobra política" y que respondía a una "expresión genuina de un sentimiento popular".⁵³ Otro Senador *Independentista* se lamentó de que la nueva Ley tal como era presentada tendería a "modificar" el actual sistema de partidos⁵⁴ y señaló que bajo la presente Ley Electoral para que un partido sea debidamente inscrito, debe obtener aproximadamente 80,000 firmas y que cualquier partido que logre reunir esas firmas difícilmente podría ser considera-

⁵⁰ Mensaje del Hon. Luis Muñoz Marín a la Tercera Asamblea Legislativa, *Primera Sesión Regular*. 17 de enero de 1957 (San Juan, Dept. Educación) p. 16.

⁵¹ P. de la C. 60.

⁵² Asamblea Legislativa de Puerto Rico, *Diario de Sesiones*, 25 de mayo de 1957, p. 1924.

⁵³ *Ibid.*, pp. 1924-25.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1924.

do como un partido de simple oportunismo político. Solá insistió en que los tres partidos existentes representaban "las tres ideologías" de Puerto Rico, pero que por la gentileza, la generosidad y la ingenuidad del pueblo de Puerto Rico sería relativamente fácil para un partido frívolo obtener el requerido número de firmas para su reconocimiento legal.⁵⁵ Resulta clara la conclusión de que hay algo "natural" en el presente alineamiento de tres partidos.

Tal como finalmente fue aprobada la Ley provee un Fondo Electoral bajo la jurisdicción del Secretario de Hacienda (Artículo 2 a). El fondo está disponible solamente para los partidos principales de la Isla tal como los define la Ley y cada partido puede recibir \$75,000 anuales de dicho fondo y \$150,000 durante el año electoral (Artículo 2 b). La utilización por los partidos, del dinero recibido de ese fondo, está sujeta a revisión por el contralor de Puerto Rico y la Ley establece que el oficial del partido que reciba esos fondos será responsable ante "el Pueblo de Puerto Rico" por su uso apropiado (Artículo 3 c). Cada partido político principal que acepte el fondo deberá someter al secretario de Hacienda y al Contralor, bajo juramento, un informe completo de los gastos hechos con el dinero aceptado del fondo (Artículo 6). El Artículo 7 limita las contribuciones de las personas privadas a un partido a \$200 al año para un organismo local o central del partido, o a \$400 para ambos. En un año electoral los límites impuestos son \$300 y \$600, respectivamente. También estipula que el tesorero de cada partido deberá prestar juramento ante el Secretario de Hacienda de que ninguna contribución ha excedido de ese límite. Este artículo contiene igualmente la significativa disposición que prohíbe solicitar cuotas políticas de funcionarios o empleados públicos. La infracción de esta disposición constituye un delito grave y el infractor no podrá ser candidato para un puesto electivo, no podrá detentar un cargo público y será privado del derecho al voto (Artículo 7). Las infracciones a otras disposiciones de esta Ley son consideradas como delitos menores o faltas y se establece para los convictos de tales infracciones, una pena mínima de seis meses de cárcel y una multa mínima de \$1,000, además de las sanciones políticas mencionadas en el Artículo 7 e.

Cuando esto se escribe, la Ley de Subsidio Electoral ha estado en vigor poco tiempo para permitir una evaluación de sus consecuencias y de su importancia relativa;⁵⁶ basta con decir en este momento que la Ley no impone limitaciones al total de dinero que pueda gastarse durante una campaña política. Simplemente impone un límite a las aportaciones individuales en cualquier año y garantiza, por medio del fon-

⁵⁵ *Ibid.*, p. 1925.

⁵⁶ El *Partido Independentista* ha abandonado sus anteriores objeciones al Fondo y en noviembre de 1959 decidió usar el dinero de esa manera provisto.

do electoral mismo, un mínimo con el cual los partidos que lo aceptan pueden contar para llevar a cabo sus gastos "legítimos".

Resumamos brevemente el contenido político-legal dentro del cual opera el sistema político puertorriqueño. El elemento más claramente destacable en el cuadro total es el alto grado de centralización que caracteriza el sistema. Esta centralización se manifiesta en el nivel gubernamental formal, en el reconocimiento legal otorgado, como hemos visto, a los comités centrales de los partidos, y en la organización interna de los mismos partidos. Gran parte de la autoridad se concentra en el puesto de Gobernador-constitucionalmente y por ley, siendo éste el único funcionario ejecutivo que se elige por votación popular. Preside un establecimiento ejecutivo que, como ha señalado un estudioso del Gobierno de Puerto Rico, fue "remodelado" y revisado, empezando hacia el 1940 bajo el estímulo del Gobernador Tugwell y más tarde por el gobernador electivo, con muy poca o ninguna ayuda de grupos cívicos, organizaciones privadas o los afiliados ordinarios del principal partido político interesado. La reorganización de la rama ejecutiva fue poderosamente influida por las opiniones de expertos visitantes del Norte, especialistas en administración pública quienes, según el mismo observador, estaban prejuiciados a favor de lo que podríamos llamar "una teoría formal de organización administrativa", por ejemplo en lo relativo a una clara jerarquía de agencias y departamentos responsables en última instancia ante el unipersonal jefe del Ejecutivo elegido por el voto popular.⁵⁷

Los poderes de nombramiento del Gobernador son extremadamente grandes. La misma Constitución del Estado Libre Asociado le concede el poder de nombrar los ocho miembros del Gabinete, el contralor y todos los jueces del Tribunal Supremo. Por otros estatutos posteriores puede nombrar también casi 400 funcionarios de la rama ejecutiva y la Ley Judicial de 1951 le autoriza a nombrar unos 100 empleados de la rama judicial, incluyendo los jueces de paz.⁵⁸ El profesor Wells estimaba que el Gobernador tenía la autoridad de hacer aproximadamente 600 nombramientos, de los cuales unos 40 no necesitan la confirmación de ninguna de las Cámaras y unos 550 con la aprobación del Senado.⁵⁹ El Gobernador puede también aplicar el veto por parti-

⁵⁷ Henry Wells, "Administrative Reorganization in Puerto Rico", *Modern Political Quarterly*, IX No. 2 (junio de 1956).

⁵⁸ Acta número 11, 24 de julio de 1952 (4 *L.P.R.A.*, 201, 361).

⁵⁹ Henry Wells "The Office of Governor of the Commonwealth of Puerto Rico", manuscrito inédito, 2 de abril de 1956, p. 106. Dos de los nombramientos del Gobernador, el de Secretario de Estado y el de Auditor, deben ser confirmados por ambas Cámaras, el primero por ser el funcionario que ocupa el cargo de Gobernador en ausencia, destitución, o incapacidad de éste, y el segundo por ser considerado un funcionario responsable esencialmente ante las Cámaras. (Constitución del Estado Libre Asociado, Artículo IV, Sección 5 y Artículo III, Sección 22).

das (*item veto*) en materia de apropiaciones de acuerdo con la Constitución del Estado Libre Asociado, de la misma manera que lo hacía antes de acuerdo con la Ley Jones.⁶⁰

En relación con la situación legal de los partidos mismos, la tendencia centralizadora se expresa en los estatutos que regulan la inscripción de partidos, el procedimiento electoral, el gobierno municipal, las primarias y las finanzas de los partidos. Un organismo de control generalmente indefinido tiene, en el partido, ciertos poderes y atribuciones legalmente reconocidos. Es interesante señalar que la terminología es a menudo, ambivalente. Estas entidades aparecen en ocasiones como *organismos directores centrales*, *organismos directivos centrales* o *comités directivos centrales*. También es característica de alguno de esos estatutos un exceso de detalles relativos a los castigos para las infracciones. Por ejemplo, en la Ley de Primarias hay un extenso y trabajado capítulo acerca de disposiciones penales por violaciones a las estipulaciones de la Ley que va desde el artículo 92 al 127. Sin embargo con respecto a estos asuntos normalmente no se llevan casos ante las cortes. Hay una destacada ausencia de litigación en Puerto Rico sobre asuntos que se refieren a los partidos políticos como tales y sobre el procedimiento electoral y, como consecuencia, no ha habido apelación alguna a decisiones judiciales para determinar, digamos, el significado de los términos "organismo central directivo" o sobre otras materias que sirvan para definir o limitar las funciones y el campo de acción del partido político.

Ya hemos visto, pues, que lejos de determinar la regulación de los partidos, los documentos y estatutos constitucionales de Puerto Rico sirven para reforzar a los mismos partidos, fuertemente centralizados. Los partidos se conciben legalmente como mecanismos casi exclusivamente nominativos-electorales y no como reorganizaciones públicas extraelectorales sujetas a restricciones legales. El sistema de gobierno de partido fuerte, que caracteriza a la política puertorriqueña, se refleja en la cómoda y favorable posición legal de que gozan los partidos; una posición que ellos mismos han creado y de la cual son responsables.

⁶⁰ Artículo III, Sección 20 de la *Constitución del Estado Libre Asociado*. Párrafo 1, Sección 34 del *Acta Orgánica* de 1917.