

## El voto de los confinados: un análisis constitucional \*

Carlos M. Cabrera Colón \*\*

### Introducción

El propósito que nos mueve a escribir sobre la inconstitucionalidad del derecho al voto de los culpables de delito grave es para analizar y estudiar si, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, éstos, que actualmente tienen el derecho al voto, realmente deben tener ese derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución. Por otro lado, nos preocupa el hecho de que no haya una fuente en Puerto Rico que abarque el tema bajo estudio. Para lograr este propósito se someterá a análisis el historial del derecho al voto de los declarados culpables de delito grave bajo el dominio norteamericano en la Isla hasta el 1980, así como las situaciones que se originaron en las elecciones generales antes y después de la enmienda a la ley electoral que les concede el derecho al voto a éstos.

Analizaremos los aspectos constitucionales relacionados con el voto en general y con el voto de los convictos por delito grave en ambos ámbitos: el federal y el local. Al igual, se analizará el propósito, el lenguaje, la interpretación y la discusión por la Asamblea Constituyente del Artículo II, Sección 12 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, relacionada con el derecho al voto de los confinados.

La hipótesis que tratamos de probar es que los declarados culpables de delito grave **no** tienen derecho al voto hasta que cumplan la pena, según reza en la Sección 12 de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por tanto, la ley que les concede el derecho al voto sería considerada **inconstitucional** por nuestro Tribunal Supremo.

---

\* Trabajo presentado en el 1994 como requisito al curso Taller de Investigación y Redacción Jurídica de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, revisado en 1997.

\*\* Estudiante de cuarto año del programa nocturno de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. El autor desea dedicar este trabajo a su esposa, Lourdes M. Peña, quien siempre le ha ayudado y apoyado en todas sus empresas.

## I. El voto de los confinados

Comenzaremos examinando las disposiciones de la Ley Electoral de Puerto Rico,<sup>1</sup> enmendada por la Ley Núm. 3 de 8 de septiembre de 1980, que, entre otras cosas, establece normas especiales y flexibles de votación para el sufragio que se celebró en Puerto Rico el día 4 de noviembre de 1980. Además, enmendó varios artículos, entre ellos el 5.040,<sup>2</sup> relacionado con las personas con derecho al voto ausente, donde dispone: “Tendrán derecho a votar mediante el procedimiento del voto ausente los electores que se encuentren:

- (a) . . .
- (f) Confinados en las instituciones penales
- (g) . . .”

Este Artículo fue posteriormente renumerado como el artículo 5.035<sup>3</sup> por la Ley Núm. 3 de 10 de enero de 1983. La Ley Núm. 3 de 8 de septiembre de 1980 se discutirá posteriormente en su totalidad al igual que la finalidad por la cual se redactó.

La disposición de la Ley es clara y precisa, concediéndole el derecho al voto a los recluidos en instituciones penales. Un análisis del historial legislativo de esta Ley nos presenta que este Artículo **no fue discutido** en el hemiciclo de las Cámaras ni en los informes de las comisiones legislativas, lo que constituye un mero *fíat*<sup>4</sup> legislativo. Sobre este particular, el Tribunal Supremo ha señalado en el caso *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior*<sup>5</sup> que: “merecen profundo respeto las declaraciones legislativas sobre los males sociales que el legislador intenta remediar. Pero tales expresiones deben estar fundadas en hechos de conocimiento general y **no constituirá un mero *fíat* legislativo**”. En éstos sólo mencionó el hecho de enmendar el Artículo 5.040 para expresar que se incluirían a los confinados de las instituciones penales.

Por tanto, es meritorio realizar un análisis de las disposiciones que sobre el asunto contenían las leyes electorales anteriores a 1977. Tradicionalmente, bajo el régimen español, la convicción por delito conllevaba la pérdida del derecho al sufragio. Además, los derechos

<sup>1</sup> Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 L.P.R.A. § 3001 *et seq.* (1984).

<sup>2</sup> 16 L.P.R.A. § 3240 (1984).

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Fíat* es un derecho o mandato para que una cosa se haga o tenga efecto.

<sup>5</sup> 101 D.P.R. 378, 398 (1973) (énfasis nuestro).

civiles y de propiedad se afectaban imponiendo al convicto sanciones directas e indirectas y de manera restrictiva. La convicción por un delito operaba como un impedimento para ser elector y como incapacidad, aun para aquellos que hubieren sido válidamente elegidos.

## II. Desarrollo histórico de las leyes electorales de Puerto Rico

### A. Ley Electoral de 1906

Luego del cambio de soberanía española en 1900 comienza el régimen militar norteamericano. Son de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica Foraker y otras disposiciones establecidas en 1902 como parte del Código Político.

La Ley Foraker disponía en lo pertinente en su Sección 29<sup>6</sup> que:

En dichas elecciones podrán votar todos los ciudadanos de Puerto Rico que real y efectivamente hayan sido residentes por un año y que posean las condiciones de electores con arreglo a las leyes y órdenes militares en vigor el día primero de marzo de mil novecientos; con sujeción a las modificaciones y condiciones adicionales y reglamentos y restricciones en cuanto a inscripción que prescribire el Consejo Ejecutivo.

Esta Sección fue cubierta posteriormente por los Artículos 29 a 35 de la Carta Orgánica de 1917.

La primera ley electoral de Puerto Rico<sup>7</sup> se aprueba el 7 de mayo de 1906 y es conocida como la ‘Ley Electoral y de Inscripciones’. La Sección 6, respecto al derecho al voto de los condenados, disponía que:

Toda persona que hubiere sido condenado en sentencia firme de una corte de jurisdicción competente por delito grave (*felony*), quedará para siempre sin derecho al sufragio y privada del derecho de votar en las elecciones; disponiéndose, sin embargo, que lo dispuesto en esta sección no será aplicable a casos en que se hubiere concedido el perdón del delito por autoridad competente.

---

<sup>6</sup> 1 L.P.R.A. § 29 (1982).

<sup>7</sup> Puerto Rico ha tenido cuatro leyes electorales en lo que va de este siglo: la Ley Electoral de 1906, la Ley Electoral de 1919, el Código Electoral de 1974 y la Ley Electoral de 1977. Véase FERNANDO BAYRÓN TORO, LEYES ELECTORALES DE PUERTO RICO 1808-1976 (1977).

Según se desprende de esta sección, es la sentencia por delito grave la que privaba permanentemente del derecho al voto y solamente el indulto podía restaurar el mismo. La Sección 10 de esta Ley establecía las excepciones en las cuáles podía arrestarse al elector el día de las elecciones disponiendo que: “En ningún caso, excepción hecha de los casos de traición, delito grave (*felony*) y perturbación del orden público y salvo lo dispuesto en la Sección 66 de esta Ley, podrá arrestarse al elector mientras vaya a inscribirse o a votar, estuviere inscribiéndose o votando o regresare de inscribirse o de votar.”

Bajo esta disposición era claro que no podía arrestarse a nadie el día de las elecciones ni privarlo del derecho al voto. Salvo en los casos excepcionales, siendo uno de ellos el caso en que la persona cometía delito grave. Si esta persona posteriormente era condenada, le sería de aplicación la Sección 6 mencionada anteriormente.

Bajo la Ley Orgánica Jones de 1917 se le otorga la ciudadanía americana a todos los puertorriqueños. En este documento se incluyeron medidas electorales de gran importancia. Se articuló lo concerniente a la capacidad de los electores. En lo pertinente, disponía el Artículo 35<sup>8</sup> que:

En las primeras elecciones que se celebren de acuerdo con esta Ley, los electores capacitados serán aquellos que tengan las condiciones de electores con arreglo a la ley actual. Después de esas elecciones los electores deberán ser ciudadanos de los Estados Unidos, que hayan cumplido veintiún años de edad, y tengan las demás condiciones que se prescribieron por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; Disponiéndose, que no se impondrá ni exigirá en ningún tiempo a ningún elector condición alguna que envuelva la posesión de propiedad.

Este Artículo está cubierto hoy día por el Artículo VI, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

## B. Ley Electoral de 1919

En 1919 se aprueba la Ley Electoral de 1919,<sup>9</sup> que deroga la Ley de 1906, pero mantiene en vigor las disposiciones de la Ley Jones. Con la aprobación de esta Ley surgen nuevos cambios, en especial en cuanto a la estructura administrativa del sistema electoral.

<sup>8</sup> 39 Stat. 963, Documentos Históricos, 1 L.P.R.A. § 35 (1982).

<sup>9</sup> Ley Núm. 79 de 25 de junio de 1919, 16 L.P.R.A. § 1 *et. seq.* (1972).

La Sección 6<sup>10</sup> de la Ley establecía en lo pertinente que “no podrán inscribirse y, si estuvieren inscritos no podrán votar de acuerdo con el inciso (b) los condenados por delito electoral o delito grave, salvo que hubieren sido indultados [. . .].”

La Sección 10,<sup>11</sup> salvo algunas enmiendas, era parecida a la Sección 10 de la Ley de 1906, estableciendo ésta que: “En ningún caso, excepción hecha de los casos de traición, delito grave y perturbación del orden público y, salvo también lo dispuesto específicamente por los términos de la Ley Electoral, podrá arrestarse al elector mientras vaya a inscribirse y a votar, estuviere votando o regresare de votar”.

### C. Ley General de Inscripciones

Disposiciones similares fueron incluidas en la ‘Ley General de Inscripciones’.<sup>12</sup> Si bien las disposiciones bajo esta Ley de 1965 son similares, con respecto a los convictos de delito grave, existe una variación significativa. La Sección 4<sup>13</sup> de la Ley General de Inscripciones disponía sobre el cuerpo electoral y establecía que:

Las personas con derecho a votar en una elección general, o en cualquier referéndum o consulta electoral, serán aquellas que reúnan los requisitos prescritos por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Ley Electoral y otras leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, y que en la fecha en que se celebre la votación aparezcan debidamente inscritas como electores con arreglo a las disposiciones de esta Ley.

Las personas bajo la Sección 6<sup>14</sup> de la Ley General de Inscripciones de 1965 no podían votar, excepto que, dentro de ese grupo, la ley establecía una diferencia al disponer en lo pertinente que:

El Superintendente cancelará la inscripción de todo elector que (1) hubiere fallecido, según se demostrare por los archivos oficiales de defunciones de Puerto Rico; (2) hubiere sido convicto de delito grave, según se demostrare por los archivos de la oficina del Superintendente de Prisiones de Puerto Rico, a menos que haya de cumplir la pena impuesta en o antes del día de las próximas elecciones generales [. . .]

---

<sup>10</sup> 16 L.P.R.A. § 7 (1972).

<sup>11</sup> *Id.* § 11.

<sup>12</sup> Ley Núm. 1 de 5 de octubre de 1965, 16 L.P.R.A. §§ 73, 78; Historial.

<sup>13</sup> 16 L.P.R.A. § 391c (1972).

<sup>14</sup> *Id.* § 391e (énfasis nuestro).

El inciso (B) de esa Sección<sup>15</sup> imponía al Secretario de Justicia suministrar al Superintendente relaciones escritas, debidamente certificadas por él, de los nombres de todas las personas de 21 años de edad o más, que estuvieren cumpliendo sentencia por delito grave o delito electoral. Se entiende que la exclusión cubría solamente a aquellas personas que estuvieran recluidas en instituciones penales. A aquellos que se encontraren recluidos, pero que el día de las elecciones generales o antes hubieren cumplido la pena, no se les podría cancelar su inscripción.

El segundo párrafo del inciso (B)<sup>16</sup> disponía que:

Toda persona cuya inscripción haya sido cancelada con arreglo a lo dispuesto en esta sección, por razón de haber sido convicta de delito grave o delito electoral, que sea indultada o que cumpla la sentencia que le haya sido impuesta, y que por razón de tal cancelación esté impedida de ejercer su voto, tendrá derecho a que el Superintendente restituya su nombre en la lista de votantes del colegio en el cual le hubiere correspondido votar de no haber sido cancelada su inscripción. Por lo tanto podría ejercer válidamente su derecho al voto. **Se entenderá ‘cumplida la sentencia impuesta’ cuando haya ocurrido la total extinción de la pena.**

Este segundo párrafo claramente establece la definición legislativa para la frase ‘cumplida la sentencia impuesta’, que no es otra cosa que, cuando ocurra la total extinción de la pena, lo que está acorde con lo establecido en la Constitución de Puerto Rico en su Artículo II, Sección 12 de la Carta de Derechos, específicamente donde establece que cesará la suspensión del derecho al sufragio, entre otros derechos, después de cumplida la pena impuesta. Sobre este particular, expresó el delegado señor Padrón Rivera, al quedar aprobada en tercera lectura la Constitución, que quedaban escritos en ésta por toda la vida varios derechos y, además, “la restitución automática del derecho al sufragio y a todos los derechos civiles al cumplir la pena impuesta a cualquier ciudadano”.<sup>17</sup>

#### **D. Código Electoral de 1974**

---

<sup>15</sup> *Id.* § 391e (B).

<sup>16</sup> *Id.* (énfasis nuestro).

<sup>17</sup> 4 *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 2367-2369 (1961).

Para el 1974 se aprueba el Código Electoral de 1974,<sup>18</sup> que deroga la Ley de 1919.

El Artículo 4.002<sup>19</sup> establecía los requisitos para ser elector, siendo éstos:

[ser] ciudadano de los Estados Unidos que cumpla dieciocho (18) años de edad o más a la fecha de una elección general, que esté domiciliado en Puerto Rico, que en el día de una elección esté debidamente inscrito en el precinto electoral donde resida con cuatro (4) meses de anticipación a dicha elección, y que no esté legalmente incapacitado para votar.

El Artículo siguiente, el 4.003,<sup>20</sup> trataba sobre los incapacitados para votar disponiendo que, aunque fueron electores inscritos, “no tendrán derecho a votar los declarados incapacitados judicialmente y los que se encuentran recluidos en instituciones penales por delito grave o delito electoral”. Este Artículo recogía claramente la prohibición de que no tendrán derecho a votar los convictos tanto por delito grave como por delito electoral.

La Ley exponía, además, que si el elector se encontraba recluido en una institución penal, convicto de delito grave o delito electoral, estaría sujeto al procedimiento de recusación con el fin de que se elimine de las listas de inscripción.<sup>21</sup>

Para la elección general de 1976 el sistema electoral de Puerto Rico cambia radicalmente, afectando la política de la Isla. La Ley Electoral se cambia por un Código Electoral y el organismo encargado de las elecciones por un Tribunal Electoral. “En síntesis, se cambia el sistema de contencioso político, que siempre tuvo el país, por uno contencioso jurídico.”<sup>22</sup>

## E. Ley Electoral de 1977

<sup>18</sup> Ley Núm. 1 de 13 de febrero de 1974, 16 L.P.R.A. § 2001 et. seq. Véase Carmen Ramos de Santiago, *La reforma electoral en Puerto Rico*, 8 REV. ADM. PÚBLICA 77 (1976), (sobre los cambios fundamentales en el Código Electoral).

<sup>19</sup> 16 L.P.R.A. § 2132. Véase Ramos de Santiago, *supra* nota 18, pág. 81.

<sup>20</sup> *Id.* § 2133. Véase Ramos de Santiago, *supra* nota 18, donde plantea que ese cambio en el Código permite a los reclusos que no hayan cometido delito electoral o delito grave el poder participar como electores, lo que fue una propuesta hecha por el Partido Independentista y aprobada por los cuerpos legislativos.

<sup>21</sup> *Id.* § 2210. Véase Ramos de Santiago, *supra* nota 18, pág. 92.

<sup>22</sup> FERNANDO BAYRÓN TORO, ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS DE PUERTO RICO 1908-1976 265 (1977).

En 1977 se aprueba la Ley Electoral de Puerto Rico,<sup>23</sup> que es la ley electoral vigente en Puerto Rico y que, a su vez, deroga el Código Electoral de 1974. El Artículo 2.003<sup>24</sup> establece los requisitos del elector, que son similares a los contenidos bajo el Código Electoral de 1974, disponiendo que:

[S]erá elector de Puerto Rico todo ciudadano de los Estados Unidos de América y de Puerto Rico domiciliado en la Isla, que, a la fecha de una elección, haya cumplido los diez y ocho (18) años de edad, esté debidamente inscrito con no menos de cuatro (4) meses de antelación a la misma y no se encuentre legalmente incapacitado para votar.

La variación surge del artículo referente a la incapacidad legal para votar. El Artículo 2.005<sup>25</sup> es el que determina los impedimentos para votar. Así se estatuye que “[a]unque fueren electores debidamente inscritos, no tendrán derecho a votar los declarados incapacitados judicialmente”. No se hace referencia a los recluidos en instituciones penales por delito grave o delito electoral como establecía el Código Electoral de 1974 derogado en su artículo 4.003.

El Artículo 2.006<sup>26</sup> es el que provee la garantía del derecho al voto estableciendo que:

A no ser en virtud de lo dispuesto en esta ley o de una orden emitida por un Tribunal de justicia con competencia para ello, no se podrá, mediante regla, reglamento, orden, resolución, interpretación o en cualquier otra forma, rechazar, cancelar, invalidar o anular el registro o inscripción legal de un elector o privar a uno debidamente inscrito de su derecho al voto.

No podrá arrestarse a un elector, salvo por la comisión de hechos que dieren lugar a una acusación de delito grave, delito electoral o perturbación del orden público, mientras vaya a inscribirse o votar, estuviere inscribiéndose o votando, o cuando regresare de inscribirse o de votar.

Esta garantía es más amplia que las anteriores, donde sólo se limitaban a lo expresado en el segundo párrafo. Esta, a su vez, sirve como una limitación al primero dando margen a que una persona que cometa

<sup>23</sup> Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 L.P.R.A. § 3001 *et. seq.* (1984), (esta Ley ha sido enmendada en parte por la Ley Núm. 3 de 8 de septiembre de 1980 y por la Ley Núm. 3 de 3 de octubre de 1983).

<sup>24</sup> 16 L.P.R.A. § 3053 (1984).

<sup>25</sup> *Id.* § 3055.

<sup>26</sup> *Id.* § 3056.

delito grave pueda ser arrestada y privada de inscribirse o de votar. Cabe mencionar que esta disposición está aún vigente hoy sin ninguna enmienda. Sin embargo, tácitamente restringe el voto de los que cometen delito grave el día de las elecciones y los priva del mismo al ser arrestados. Por otro lado, la Ley Electoral le concede hoy día el derecho al voto por medio del voto ausente a los que son declarados culpables de delito grave y se encuentran recluidos por esto.

Los artículos relativos al procedimiento de recusación no hacen referencia alguna sobre los recluidos en instituciones penales. El Artículo 2.023<sup>27</sup> establece los procedimientos de recusación y en lo pertinente sólo hace mención el inciso (e) sobre “el elector que ha sido declarado incapacitado judicialmente”. Igualmente el Artículo 2.026<sup>28</sup> le impone a cada sala del Tribunal Superior el deber de remitir una relación de las personas declaradas incapacitadas, y omite cualquier referencia sobre los convictos de delito grave. Puede verse y compararse al respecto lo establecido anteriormente en la Sección 2210 del Código Electoral de 1974 sobre el procedimiento de recusación.

Esta Ley cambió el control del sistema electoral de las manos de tres jueces independientes a las de una Comisión Electoral, integrada por los comisionados de los cuatro partidos<sup>29</sup> y por un Administrador General, que es, a su vez, Presidente de la Comisión. Tal parece que la politización del sistema electoral y los poderes casi absolutos otorgados al Administrador General de Elecciones son los factores responsables de la crisis electoral más grave que haya sufrido el País en su historia política moderna, conocida como la crisis electoral de 1980.<sup>30</sup>

### III. La crisis electoral de 1980

El periodo político de 1980 se caracterizó por una crisis electoral grave. Esta fue, en gran medida, debido al cambio regresivo del sistema

---

<sup>27</sup> *Id.* § 3073.

<sup>28</sup> *Id.* § 3076.

<sup>29</sup> Los partidos involucrados en esa elección eran el Partido Nuevo Progresista (P.N.P.), el Partido Popular Democrático (P.P.D.), el Partido Independentista Puertorriqueño (P.I.P.) y el Partido Socialista Puertorriqueño (P.S.P.); este último pierde su franquicia electoral en las elecciones de 1980.

<sup>30</sup> FERNANDO BAYRÓN TORO, LAS ELECCIONES DE 1980 29 (1982); Héctor Luis Acevedo, *Las elecciones de 1980 en Puerto Rico*, 43 REV. COL. AB. P.R. 471 (1982).

electoral. Para este tiempo no existía confianza del electorado en la integridad y pureza del sistema penal.<sup>31</sup>

Surge el problema de los retratos electorales. Otros ejemplos de circunstancias que contribuyeron a la crisis electoral de 1980 lo fueron los problemas con las inscripciones y las primarias de los partidos, las irregularidades en la votación adelantada de los policías, el haber permitido la votación de personas que se encontraban en instituciones para enfermos mentales y en las cárceles, la autorización para que, a última hora, votaran miles de personas que no aparecían en las listas electorales, la inexcusable falla que detuvo el escrutinio la noche de las elecciones, el lamentable espectáculo del recuento de votos en el edificio Valencia y la insólita demora en emitir los resultados oficiales de los comicios, que se certifican exactamente un año después; es decir, el 4 de noviembre de 1981.<sup>32</sup>

Uno de los propósitos de la nueva Ley Electoral sería la implantación del sistema de colegios abiertos de votación. Una semana antes de los comicios, el entonces gobernador, Carlos Romero Barceló, sugiere y aprueba una enmienda a la Ley Electoral para que se votase en un sistema de colegios mixtos,<sup>33</sup> intentando responder en parte al conflicto surgido de los retratos electorales. Este cambio abrió la posibilidad al fraude masivo el día de las elecciones.<sup>34</sup> Los partidos de oposición acudieron a los tribunales para tratar de detener el sistema de votación mixto, motivado en parte por la existencia de más de 200,000 nombres de electores que correspondían a personas inexistentes. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ratifica la decisión del Tribunal Superior sosteniendo la validez de la ley impugnada.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Marcos A. Ramírez Lavander, *El sistema de votación: la clasificación por sexo, el fraude electoral y la igual protección de las leyes*, 14 REV. JUR. U.I. 761 (1980). Sin embargo, el Presidente de la Comisión Estatal de elecciones, licenciado Juan R. Melecio, aseguró que el sistema actual es uno de los más seguros de toda la jurisdicción americana, según un estudio del 'General Accounting Office' (GAO) realizado en 1990. Véase Delia Rivera, *Seguro el sufragio de los electores*, EL NUEVO DÍA, Suplemento especial del 27 de octubre de 1996, pág. 4.

<sup>32</sup> BAYRÓN TORO, *supra* nota 22, pág. 31-32; JUAN J. NOLLA ACOSTA, *HISTORIA DE LAS ELECCIONES CELEBRADAS EN PUERTO RICO 1960-1992* 43-46 (1996).

<sup>33</sup> BAYRÓN TORO, *supra* nota 22, pág. 31; NOLLA ACOSTA, *supra* nota 32, págs. 44-45.

<sup>34</sup> P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones, 111 D.P.R. 199, 212 (1981).

<sup>35</sup> NOLLA ACOSTA, *supra* nota 32, pág. 45; Véase P.S.P., P.P.D., P.I.P. v. Romero Barceló, 110 D.P.R. 248, 264 (1980).

Ante el resultado cerrado de las elecciones, lo cual no se anticipaba, y con respecto a los votos emitidos fraudulentamente, se plantearon serias interrogantes.<sup>36</sup> Relacionado con esto se ha expresado, tanto en el ámbito federal como en el local que un sistema de votación que esté diseñado de tal forma que esté abierto al fraude, constituye una violación del derecho constitucional al voto igual, estableciendo que no parece haber distinción entre el voto diluido a través de la redistribución electoral indebida y el voto diluido a través de votos efectuados por personas no elegibles para votar.<sup>37</sup>

Esta enmienda a la Ley Electoral se convirtió en la **Ley Núm. 3 de 8 de septiembre de 1980**, en la cual además de plantear una solución al problema electoral, entre los requisitos del elector suprimió el estar inscrito por lo menos con cuatro (4) meses de antelación a una elección, disponiendo así el Artículo 2.003<sup>38</sup> que:

Será elector de Puerto Rico todo ciudadano de los Estados Unidos de América y de Puerto Rico domiciliado en la Isla que, a la fecha de la elección haya cumplido los diez y ocho (18) años de edad, esté debidamente calificado con antelación a la misma, y **no se encuentre legalmente incapacitado para votar**. (Enfasis nuestro.)

Los Artículos 2.005,<sup>39</sup> referente a los impedimentos para votar, el 2.023,<sup>40</sup> relacionado con el procedimiento de recusación, y el 2.026,<sup>41</sup> referente a la relación de incapacidad judicial y defunciones, no sufrieron ninguna enmienda.

La enmienda más significativa e importante relacionada con el tema bajo discusión es la del Artículo 5.040,<sup>42</sup> hoy Artículo 5.035, referente a las personas con derecho a voto ausente. Este establece que **tendrán derecho a votar, mediante el procedimiento de voto ausente, los electores que se encuentren de acuerdo al inciso (f), confinados en las instituciones penales**.

<sup>36</sup> *Id.* pág. 46; Véase P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones, 111 D.P.R. 199, 214; Luis A. Cabán, *C. R. B. también cuestiona el que los presos puedan votar*, EL MUNDO, 18 de mayo de 1984, pág. 1-A.

<sup>37</sup> Marcos A. Ramírez Lavander, *supra* nota 31 pág. 759; Héctor L. Acevedo, *supra* nota 30, pág. 475 y Donohue v. Board of Elections, 435 F. Supp. 957, 965 (1976).

<sup>38</sup> 16 L.P.R.A. § 3053 (1984).

<sup>39</sup> *Id.* § 3055.

<sup>40</sup> *Id.* § 3073.

<sup>41</sup> *Id.* § 3076.

<sup>42</sup> *Id.* § 3240.

Este es el artículo que le da el derecho a los confinados en las instituciones penales a ejercer el derecho al voto en los procesos eleccionarios de Puerto Rico. De hecho, es en ese año que por primera vez se permite ejercer el derecho al voto a los confinados por delito grave en Puerto Rico.<sup>43</sup> **Esto convierte a Puerto Rico en el único lugar en el mundo donde los confinados votan.**<sup>44</sup>

Para 1981 el 95% de los presos sentenciados en las instituciones penales de la Isla estaban encarcelados por cometer delitos graves, según revelara José Luis García, Director del Programa de Probatoria y Libertad Bajo Palabra de la Administración de Corrección.<sup>45</sup> Sin embargo, esta situación sobre los confinados no causó un impacto significativo en el público, debido quizás a la situación imperante relacionada con el sistema del voto mixto y la posibilidad de fraude en las elecciones.

A pesar de esto, las cifras de estas elecciones marcaron un cambio considerable en la tendencia que se evidenció durante los últimos años de una participación cada vez mayor en los comicios electorales.<sup>46</sup> Desde las elecciones de 1956 hasta el presente la participación del electorado se ha mantenido por encima del 80%. De hecho, en 1984 un 88.85% de los electores acudieron a las urnas, siendo el año en que más electores acudieron a votar.<sup>47</sup>

Según el profesor José Corrales, el acudir masivamente a las urnas ha llegado a tal punto que en la actualidad **Puerto Rico se distingue por ser el segundo país del mundo**, con sistema democrático y voto voluntario, **con mayor participación electoral**, superado sólo por Alemania.<sup>48</sup>

Pasado este periodo eleccionario, se presentan las elecciones de 1984 con un sinnúmero de controversias relacionadas con el voto de los confinados.

<sup>43</sup> Roberto Betancourt, *Confinados iniciaron votación el lunes*, EL MUNDO, 29 de octubre de 1980, pág. 12-A.

<sup>44</sup> Delia Rivera, *El voto: fundamento de la tradición democrática*, EL NUEVO DÍA, Suplemento especial del 27 de octubre de 1996, pág. 3.

<sup>45</sup> Bartolomé Brignoni, *Dramático cambio en tipo de delitos: ahora 95% son graves*, EL MUNDO, 4 de diciembre de 1981, pág. 5-A.

<sup>46</sup> NOLLA ACOSTA, *supra* nota 32, pág. 46; Véase P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones, *supra* nota 34, pág. 214.

<sup>47</sup> *Id.* pág. 52; Además véase Delia Rivera, *supra* nota 31.

<sup>48</sup> Rivera, *supra* nota 31, pág. 2. Véase además Magdalena Ivette Torres, *Segundo Puerto Rico en participación electoral*, LA PERLA DEL SUR, semana del 6 al 12 de noviembre de 1991, pág. 30.

#### IV. La controversia del voto de los confinados en el 1984

Contrario a la situación en las elecciones del 1980, caracterizada por una aparente ‘falta de interés’ en el pueblo respecto al voto de los confinados, las elecciones de 1984 se revierten en este sentido. Por una parte, la doctora Trina Rivera de Ríos, portavoz del Comité de Amigos y Familiares de Confinados, sostenía que la **fuerza electoral de los presos**, los sumariados, los convictos y sus familiares, **podría traducirse en cien mil votos, suficientes para hacerle pasar un susto a cualquier candidato**, lo cual repetidamente argumentó para las elecciones de 1984.<sup>49</sup> Expresaba, además, que el Comité de Familiares y Amigos de Confinados no se comprometería con ningún candidato ni partido político, mas subrayaba que **podría recomendar que se respalden aquellos candidatos que más claro tengan el problema institucional penal y tengan propuestas para afrontarlo y eventualmente resolverlo**.<sup>50</sup>

Por otra parte, **un grupo de ciudadanos solicitó al Tribunal Superior de Carolina que se declarara inconstitucional el que las personas que cumplían sentencias por delitos graves pudieran votar en las elecciones**.<sup>51</sup> Alegaban los demandantes que el voto de éstos era inconstitucional porque violaba la Sección 12 de la Carta de Derechos, donde taxativamente se señala la pérdida del derecho al sufragio de las personas que cumplan sentencias por delitos graves.

Al enterarse de la demanda el gobernador para ese entonces, Carlos Romero Barceló, éste se mostró preliminarmente inclinado a favorecer se declarara inconstitucional el que los presos, condenados por delitos graves, pudieran votar en elecciones.<sup>52</sup> “El planteamiento tiene sus méritos porque históricamente los presos convictos de ejecutivo el que, sin embargo añadió no haberle dado ‘pensamiento al issue’.

No es lógico que el Gobernador que en el 1980 le concedió el voto a los confinados en instituciones penales sea el mismo que en menos de

<sup>49</sup> F. R. Velázquez, *Advierten poder electoral de presos*, EL MUNDO, 11 de marzo de 1984, pág. 1-A.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> Luis A. Cabán, *Impugnan que los presos voten*, EL MUNDO, 17 de mayo de 1984, pág. 1-A.

<sup>52</sup> Cabán, *supra* nota 36.

cuatro años cuestionara el hecho de que éstos voten. Sin embargo, fue claro en el 1996 al afirmar que cometió un error al aprobar durante unos de sus mandatos el que los confinados en las cárceles del País voten en las elecciones generales.<sup>53</sup>

Sobre este particular expresó la Administradora de Corrección para el 1984, licenciada Zulma R. Rosario, que no hay razón alguna para que, una vez los confinados adquieran por ley unos derechos, se les despoje de los mismos.<sup>54</sup> Este planteamiento carece de méritos, debido a que, según se desprende de este análisis, ese derecho adquirido es uno inconstitucional y es esa razón más que suficiente para hacer que esta ley sea inválida y, por tanto, es meritorio que sea eliminada por una ley posterior.

Esta controversia de la constitucionalidad del voto del confinado que cumple sentencia por delito grave motiva al periódico El Mundo a establecer un debate al respecto.<sup>55</sup> Las contestaciones del debate sobre el voto de los confinados **arrojaron un resultado de 2 a 1 a favor de que los confinados no tengan el derecho al voto.**

Surgieron, además, opiniones sobre la posible influencia que ejercería el ejercicio del derecho al voto en los confinados de delito grave. La Administradora de Corrección para el 1984, licenciada Zulma Rosario, argumentaba que una **de las formas de ayudar a rehabilitar al confinado** era ésta de permitirle votar.<sup>56</sup> Sin embargo, la postura de Corrección ha variado en los últimos años al punto de que el Administrador de Corrección en el 1996, Joseph Colón, indicó que las personas condenadas por delitos graves no deben tener derecho al voto.<sup>57</sup>

Contrario a lo indicado por la Administradora de Corrección, el hecho de darle el voto a los confinados en poco o nada ayuda a la rehabilitación de éstos. Según la licenciada Modesta Jackson, la cual fue trabajadora social de la Penitenciería Estatal, se facilita más la rehabilitación del recluso si lo alejamos de los problemas de la comunidad y más aún de las

<sup>53</sup> *Preso el voto*, EL NUEVO DÍA, 3 de septiembre de 1996, pág. 3.

<sup>54</sup> Cabán, *supra* nota 36.

<sup>55</sup> *Debate sobre el voto de los confinados*, EL MUNDO, 21 de mayo de 1984, pág. 7-A. Véase *Debate sobre el voto de los confinados*, EL MUNDO, 4 de junio de 1984, pág. 10-A, sobre las diversas opiniones expresadas en torno a este debate.

<sup>56</sup> *Garantizan secretividad voto presos*, EL MUNDO, 6 de agosto de 1984, pág. 3-A.

<sup>57</sup> Gerardo Cordero, *Defienden el sufragio para los confinados*, EL NUEVO DÍA, 28 de agosto de 1996, pág. 26.

promesas de los políticos.<sup>58</sup> Relacionado con el objetivo de ‘**la rehabilitación moral y social**’ del convicto es de conocimiento público que las instituciones penales en Puerto Rico, en su mayoría, no rehabilitan. Cabe mencionar que el modelo rehabilitación, como finalidad para la imposición de la pena, ha sido mundialmente cuestionado a base de que no se tiene claro cómo lograr la rehabilitación y de que, en su mayoría, los programas estatales no han tenido éxito en lograr la reforma del delincuente.<sup>59</sup>

Hace más de 20 años, al discutir los derechos humanos de los confinados, William Núñez Colón ‘profetizó’ que la suspensión del derecho al voto que tenían los reclusos los privaba de un poder de regateo para mejorar las condiciones de su confinamiento en presidio. Tampoco dudó que los legisladores y otros funcionarios públicos prestarían mayor atención a los reclusos si éstos constituyeran un núcleo electoral, debido a que todos sabemos el enorme poder que tendría el voto integrado de toda la población penal del país en unas elecciones.<sup>60</sup> Para las elecciones del 1996 de los cerca de 12,000 confinados, se inscribieron para votar unos 9,682 lo que representa cerca de un 80% de la población penal.<sup>61</sup>

Acontecimientos recientemente acaecidos confirman la ‘profecía’ de Núñez. En general, preocupa grandemente el hecho de que se utilicen los votos de los confinados como un medio de coaccionar el voto de ellos y sus familiares para tratar de obtener unos beneficios con la consecuencia de que los políticos utilicen esto para adelantar sus fines con promesas políticas. En particular, a sólo dos días de la votación de los confinados para las elecciones de 1996, grupos con delegados en distintas prisiones se movilizaron para promover el sufragio a favor y en contra del Partido Nuevo Progresista (P.N.P.). Por su parte, el Comité de Amigos y Familiares de Confinados, a través de su portavoz, Trina Rivera de Ríos, denunció intentos de ‘compra de votos’ de confinados con promesas de

<sup>58</sup> *Debate sobre el voto de los confinados*, EL MUNDO, 4 de junio de 1984, pág. 10-A.

<sup>59</sup> DORA NEVARES MUÑIZ, DERECHO PENAL PUERTORRIQUEÑO 312-313 (1990) y *La sentencia determinada: aspectos constitucionales*, 43 REV. COL. AB. P.R. 431 (1982). Véase además Antonio Fernós López, *La igualdad de derechos sociales*, 36 REV. COL. AB. P.R. 1058 (1975).

<sup>60</sup> William Núñez Colón, *Los derechos humanos de los reclusos*, 4 REV. DERECHOS HUMANOS 12 (1973).

<sup>61</sup> José Fernández Colón, *Menos votantes ausentes para las elecciones*, EL NUEVO DÍA, 27 de octubre de 1996, pág. 10.

referirlos a programas de desvío u otros ‘beneficios’.<sup>62</sup> Por otro lado, Romero Barceló, quien buscaba la reelección como Comisionado Residente, al exponer que los confinados que estén recluidos en las cárceles del País por la comisión de un delito grave no deben tener el derecho a votar en los procesos electorales, dijo saber que ese tipo de señalamiento a semanas de las elecciones puede tener un efecto adverso a sus aspiraciones de reelección.<sup>63</sup>

## V. El referéndum de 1994 y el voto de los confinados

La Constitución de Puerto Rico provee en su Artículo VII, Sección 1, la manera de hacerle enmiendas a ésta al disponer que toda proposición de enmienda se someterá a los electores capacitados en referéndum. Sobre esto, la Convención Constituyente indicó que los derechos que quedan ahora consagrados en la Constitución jamás podrán ser eliminados ni alterados en forma alguna, a no ser por la voluntad propia del pueblo, a través de un referéndum.<sup>64</sup> Siguiendo el mandato constitucional para el 6 de noviembre de 1994, se celebró en Puerto Rico un referéndum para enmendar el derecho a la fianza<sup>65</sup> y el número de jueces del Tribunal Supremo.<sup>66</sup> Sobre el derecho a la fianza Romero Barceló indicó que **Puerto Rico es el único lugar donde a los criminales empedernidos se les concede la fianza.**<sup>67</sup>

Para este referéndum, 8,300 confinados, de una población de 11,000, solicitaron ejercer el día 4 de noviembre de 1994 su derecho al voto.<sup>68</sup> Según informó el Secretario de la Comisión Estatal de Elecciones, Néstor Colón Berlinger, estarían autorizados a votar en el referéndum unos 8,338 confinados, a partir de las ocho de la mañana, en 48 instituciones

<sup>62</sup> Gerardo Cordero, *Promueven el sufragio a favor y en contra del P.N.P.*, EL NUEVO DÍA, 30 de octubre de 1996, pág. 12.

<sup>63</sup> *Preso el voto*, supra nota 53.

<sup>64</sup> 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de P. R. 2368 (1961).

<sup>65</sup> CONST. E.L.A. art. II, § 11: “Todo acusado tendrá derecho a quedar en libertad bajo fianza antes de mediar un fallo condenatorio.”

<sup>66</sup> CONST. E.L.A. art. V, § 3: “El Tribunal Supremo será el tribunal de última instancia en Puerto Rico y se compondrá de un juez presidente y cuatro jueces asociados.”

<sup>67</sup> Andrea Martínez, *Atribuyen el revés a la campaña de ‘confusión’*, EL NUEVO DÍA, 8 de noviembre de 1994, pág. 5.

<sup>68</sup> Leila A. Andreu Cuevas, *A todo vapor los preparativos para la votación*, EL NUEVO DÍA, 1 de noviembre de 1994, pág. 23.

penales del País. Esta cifra se dividía en 7,719 hombres, 469 mujeres y 150 jóvenes.<sup>69</sup>

Doña Trina Rivera y el Comité de Amigos y Familiares de Confinados hicieron campaña en las instituciones penales a favor del NO en ambas enmiendas, pero enfáticamente en la que limitaba el derecho a la fianza a los criminales peligrosos reincidentes.<sup>70</sup> Esto, en parte, hizo que la participación de los confinados en este tipo de evento fuera una de las mayores. Melecio dijo que en 41 de las 48 instituciones del País un total de 9,365 confinados habían emitido el sufragio. Esto debido a que, aunque 8,833 confinados figuraban inscritos en las listas, más de 2,000 que no estaban registrados emitieron el sufragio al ser añadidos a mano en las listas. Eso a pesar de que la Comisión cuenta con dos listas: una de los confinados inscritos por instituciones y otra con la de **todos los confinados del país**.<sup>71</sup> Los resultados preliminares contabilizados del 100% de las 1,784 unidades fue de un 45.82% para el SI y un 53.76% para el NO, por lo que la enmienda a la Constitución sobre la fianza no fue aprobada por el pueblo.<sup>72</sup>

## VI. Análisis de la opinión **Ex parte Sostre Olivo de la Junta Revisora Electoral y el voto de los acogidos a sentencia suspendida y libertad bajo palabra**

Es muy probable que debido a la situación electoral acaecida en el 1980, entre otras, el Artículo 5.040 no fuera discutido a cabalidad por las Cámaras Legislativas. Por tanto, del análisis se desprende que la base que se utilizó para establecer esta enmienda a la Ley Electoral de 1977 fue la opinión de la Junta Revisora Electoral, en adelante la Junta, en el planteamiento de **Ex parte Sostre Olivo**,<sup>73</sup> sobre el derecho al voto de los

<sup>69</sup> María Judith Luciano, *Votan los confinados sobre el derecho a la fianza*, *EL NUEVO DÍA*, 3 de noviembre de 1994, pág. 13.

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> Gerardo Cordero, *Masiva participación de los reos en la consulta*, *EL NUEVO DÍA*, 5 de noviembre de 1994, pág. 10.

<sup>72</sup> María Judith Luciano, *Teorizan sobre el miedo y la saturación*, *EL NUEVO DÍA*, Suplemento *El Referéndum Constitucional* del 7 de noviembre de 1994, pág. 3. Véase NOLLA ACOSTA, *supra* nota 32, págs. 95-97.

<sup>73</sup> Ex parte José R. Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980. Copia de la misma puede conseguirse en la Comisión Estatal de Elecciones o en la Revista de Derecho Puertorriqueño.

confinados. Dado que éstos desde el 1979 demandaban poder ejercer el derecho al voto.<sup>74</sup>

Después de un análisis de la Opinión, se puede establecer que ésta adolece de errores que hicieron llegar a la Junta a una opinión errónea. Veamos.

Concluye la Junta que con anterioridad se había determinado que una convicción por delito grave conllevaba la privación permanente del derecho al voto y que una vez convicto, aunque hubiere cumplido la pena, impedía que votara en cualquier elección.<sup>75</sup> Esto es falso basado en el segundo párrafo del inciso (B) de la Sección 6 de la Ley General de Inscripciones de 1965,<sup>76</sup> donde se establecía tácitamente que, una vez el convicto fuera indultado o hubiera cumplido la sentencia impuesta, podría ejercer válidamente su derecho al voto.

Relacionado con los incapacitados para votar, la Junta indicó que para el 1974 estaba clara la prohibición respecto a convictos por delito grave o delito electoral y quedaban fuera de la prohibición los recluidos por delito menos grave, los que se encontraban en detención preventiva, independientemente de la clasificación del delito, los que se encontraban acogidos a los sistemas de sentencia suspendida y libertad bajo palabra.<sup>77</sup> Estaban excluidos, además, los reclusos cuyas sentencias habían de expirar antes de la fecha de la próxima elección y cumplieran los demás requisitos de ley, basándose estos últimos en el caso de *P.N.P. v. Tribunal Electoral*.<sup>78</sup> Pero, es un principio ya sentado por la jurisprudencia que un convicto de delito grave, que se acoge al beneficio de sentencia suspendida o al de libertad bajo palabra, tiene el mismo estatus civil que si estuviera confinado en presidio.<sup>79</sup> Por tanto, éstos, al igual que los convictos por delito grave que se encontraban recluidos en instituciones penales, estaban incapacitados para votar.

Relacionado con la pérdida de empleos públicos al ser convicto por delito grave bajo el beneficio de sentencia suspendida, véase *Hernández*

<sup>74</sup> Ismael Fernández, *Presos demandan ejercer el voto*, EL NUEVO DÍA, 20 de diciembre de 1979, pág. 6.

<sup>75</sup> Ex parte José R. Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980.

<sup>76</sup> 16 L.P.R.A. § 391e (1972).

<sup>77</sup> Ex parte José R. Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980.

<sup>78</sup> 104 D.P.R. 1, 7 (1975).

<sup>79</sup> 26 Op. Secr. Just. 58, 62 (1955). Véase casos y opiniones citados en ésta.

*Cruz v. Sria. de Instrucción.*<sup>80</sup> Este tema podría ser cubierto en alguna investigación y estudio posterior.

Más adelante se discutirán otras conclusiones relacionadas con aspectos constitucionales que ampliarán los puntos de vista de la opinión de la Junta Revisora Electoral, así como de cualquier persona que se interese por el tema del voto de los confinados.

## VII. Las fuentes del Derecho puertorriqueño

### A. En General

Para este análisis es pertinente tener una base general sobre la investigación jurídica, en especial, de las fuentes del Derecho puertorriqueño.<sup>81</sup>

La ley, la equidad y la jurisprudencia constituyen el cuerpo de normas mandatorias para la jurisdicción de Puerto Rico. También se clasifican como **fuentes primarias**, porque originan las normas vinculantes que constituyen el Derecho Positivo de nuestra jurisdicción.

Las otras fuentes que pueden nutrir nuestro Derecho son las llamadas **fuentes secundarias o persuasivas**. El valor de la fuente secundaria y persuasiva radica en que ayuda a explicar la razón de ser de una norma o de un argumento jurídico, aunque por sí sola, y en ausencia de la fuente primaria, la fuente secundaria o persuasiva citada no tiene valor coercitivo o vinculante. Estas incluyen a los tratadistas y el Derecho comparado.

Según Muñiz Argüelles, se sugiere la jerarquía siguiente para todas las fuentes del Derecho primarias y mandatorias de Puerto Rico:

- 1º. La Constitución de los Estados Unidos;
- 2º. Las leyes aprobadas por el Congreso Federal, incluyendo los tratados;
- 3º. Las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos;
- 4º. La Constitución del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico;

---

<sup>80</sup> 117 D.P.R. 606 (1986).

<sup>81</sup> LUIS MUÑIZ ARGÜELLES, LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PUERTORRIQUEÑO 1-22 (1992).

5º. Las leyes aprobadas o dejadas en vigor por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico;

6º. Las órdenes ejecutivas y los reglamentos administrativos al amparo de las leyes que crean las agencias;

7º. Las ordenanzas emitidas por las Asambleas Municipales u otros organismos creados por ley para regir sus propios asuntos;

8º. La equidad (reconociendo los principios generales del derecho y los usos y costumbres aceptados y establecidos);

9º. Las opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

La investigación en el Derecho Constitucional puertorriqueño requiere que se examine el contexto de las constituciones de Estados Unidos y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus historiales legislativos y la jurisprudencia que han interpretado ambos documentos.

Estableciendo esto, es menester continuar con el análisis del derecho al voto, en específico el de los confinados por delito grave en ambos ámbitos: federal y local.

## B. El derecho al voto en el ámbito federal

La Constitución de los Estados Unidos contiene varias disposiciones que reglamentan algunas facetas del derecho al voto en las elecciones federales. Son el Artículo I, Sección 2; el Artículo II, Secciones 1 y 2 y las Enmiendas XII, XV, XIX, XX, XXIV y XXVI. Además, el Tribunal Supremo ha resuelto repetidas veces que **los estados pueden imponer restricciones razonables al ejercicio del voto.**<sup>82</sup>

El Tribunal Supremo en el caso *Kramer v. Union Tree School District*<sup>83</sup> aceptó que los estados tienen el poder de imponer a los votantes requisitos razonables de ciudadanía, edad y residencia; pero cuando se ataca la equidad misma del sistema de representación, debe usarse la fórmula de escrutinio estricto y exigirse, por tanto, que haya un interés apremiante. Debe evitarse el peligro de negar a algunos ciudadanos una voz eficaz en los asuntos del gobierno que les afecten sustancialmente.

En la igual protección de las leyes, la fórmula de escrutinio estricto se utiliza en dos situaciones: cuando se trate de una clasificación

<sup>82</sup> RAÚL SERRANO GEYLS, II DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 1199 (1988).

<sup>83</sup> 395 U.S. 621 (1969).

‘sospechosa’ y cuando la ley afecta derechos o intereses ‘fundamentales’.<sup>84</sup> Dentro de estos derechos fundamentales se encuentra el derecho al voto.<sup>85</sup> Utilizando el escrutinio estricto, se aclaró en el caso *Drum v. Blumstein*<sup>86</sup> que el **estado deberá probar** un interés ‘sustancial y apremiante’, que los medios utilizados son ‘necesarios’ y que no hay otras maneras ‘razonables’, ‘menos drásticas’ de lograr sus objetivos.<sup>87</sup>

El Juez Stone indicó en el caso *United States v. Carolene Products Co.*<sup>88</sup> que los tribunales podían escudriñar más a fondo que lo usual las intervenciones legislativas con ciertos derechos. Mencionó específicamente las leyes que limitan los procesos políticos y, entre éstos, el derecho al voto.

Aunque en Puerto Rico, así como en varios circuitos, el derecho al voto es considerado fundamental, en ausencia de alguna alegación de hacer clasificaciones para discriminar a base de raza u otro criterio sospechoso, **los estatutos que denieguen el derecho al voto a los confinados no están sujetos a escrutinio judicial estricto.**<sup>89</sup>

En algunos circuitos se ha establecido que el **derecho al voto de los convictos no es fundamental** y, por tanto, el estatuto no viola la cláusula de la protección igual, a menos que éste sea irracional.<sup>90</sup>

En *Owens v. Barnes*<sup>91</sup> el Tribunal sostuvo que el criterio a ser aplicado para determinar la razonabilidad de una clasificación a la luz de la cláusula de la igual protección de las leyes **cuando el estado hace clasificaciones relacionadas con los convictos es el tradicional mínimo o de nexo causal**. Por otro lado, en *Baker v. Cuomo*<sup>92</sup> la corte estableció

<sup>84</sup> Véase *De Paz Lisk v. Aponte*, 124 D.P.R. 472, 486 (1989); *Defendini v. E.L.A.*, 93 J.T.S. 119-11007.

<sup>85</sup> Véase a P.S.P., P.P.D., P.I.P. v. *Romero Barceló*, *supra* nota 35, a la pág. 261, donde se dijo que el carácter fundamental del derecho al voto era algo que estaba fuera de discusión. Véase además, *Sánchez Vilella v. E.L.A.*, 93 J.T.S. 136-11177, donde se dijo que ese derecho no sólo era fundamental, sino que era preeminente.

<sup>86</sup> 405 U.S. 330 (1972).

<sup>87</sup> Véase *Zachry Intl. v. Tribunal*, 104 D.P.R. 267, 277 (1975) y *Defendini v. E.L.A.*, 93 J.T.S. 119 (1993).

<sup>88</sup> 304 U.S. 144 (1938).

<sup>89</sup> Véase los casos de *Baker v. Cuomo*, 58 F.3d 814, 820 (2nd Cir. 1995); *Owens v. Barnes*, 711 F.2d 25, 27 (3d Cir. 1983); *Shepherd v. Trevino*, 575 F.2d 1110, 1114-15 (5th Cir. 1978); *Wesley v. Collins*, 791 F.2d 1255, 1261 (6th Cir. 1986).

<sup>90</sup> Véase *Baker v. Cuomo*, 58 F.3d. 814, 820 (2nd Cir. 1995) y *Owens v. Barnes*, 711 F.2d. 25, 27 (3d Cir. 1983).

<sup>91</sup> 711 F.2d 25, 27 (3rd Cir. 1983).

<sup>92</sup> 58 F.3d 814, 821 (2nd Cir. 1995).

que privar a los convictos del derecho al sufragio está razonablemente relacionado con principios del contrato social, consideraciones penales y **el interés del estado** de asegurar que las elecciones estén libres de fraude y corrupción.

Con relación a **los convictos de delito grave, usualmente se les niega el voto**. En *Richardson v. Ramírez*<sup>93</sup> se sostuvo esa negativa, aun cuando se aplicó a personas que habían cumplido sus sentencias. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, por voz del hoy día Juez Presidente Rehnquist, examinó la letra y la historia de la Sección 2 de la XIV Enmienda y halló que sostenían la prohibición.<sup>94</sup>

Según su fundamento, la Sección 2 provee que los representantes serán prorrteados entre los diversos estados de conformidad con sus respectivos habitantes. Pero cuando en cualquier elección se negare el derecho a votar a cualquiera de los residentes de tal estado que tenga veintiún años y sea ciudadano de Estados Unidos, o cuando de cualquier modo ese derecho le sea restringido, **excepto por participar en cualquier rebelión o en otro delito**, la base de la representación será reducida. Por tanto, se establece que se puede negar el derecho a votar si la persona participa en cualquier rebelión o en otro delito, aunque haya cumplido su sentencia.

Al respecto, indica Núñez Colón<sup>95</sup> que en la esfera federal la Jurisprudencia ha ratificado que la encarcelación legal puede privar al convicto de ciertos derechos que de otra manera disfrutaría, como el derecho al voto, según establecido en *Jackson v. Bishop*.<sup>96</sup> En *Owens*<sup>97</sup> el Tribunal sostuvo que, además de la privación básica de la libertad, el estado puede razonablemente decidir que otra de las pérdidas a la cual un prisionero encarcelado puede estar sujeto lo es la de participar en los procesos democráticos que gobiernan a los que están en libertad.

Se estableció por el Tribunal Supremo que es constitucional denegarle el voto ausente a los detenidos antes del juicio. Los casos de *McDonald v.*

<sup>93</sup> 418 U.S. 24 (1974).

<sup>94</sup> Véase SERRANO GEYLS, *supra* nota 82, pág. 1203. Véase además, LAWRENCE TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 1094-1095 (2nd ed., 1988); GERALD GUNTHER, CONSTITUTIONAL LAW 847 (12 ed., 1991); JOHN NOVAK, *ET AL.*, CONSTITUTIONAL LAW 722-723 (3rd ed., 1986).

<sup>95</sup> Núñez Colón, *supra* nota 60.

<sup>96</sup> 404 F.2d 571, 576 (1968). Véase casos citados en éste.

<sup>97</sup> *Owens v. Barnes*, 711 F.2d 28 (3rd Cir. 1983).

*Board of Election Commissioners*,<sup>98</sup> *Goosby v. Osser*<sup>99</sup> y *O'Brien v. Skinner*<sup>100</sup> resuelven que no se trata del derecho al voto de los convictos de delitos graves o los sumariados que se encuentran en la cárcel, sino de recibir papeletas de voto ausente para poder ejercer el derecho al voto. En estos casos, por tanto, **aplica la norma de racionalidad**, pero la negativa no puede ser arbitraria.<sup>101</sup> De hecho, en estos casos se analizaron las Constituciones y las leyes electorales de los estados para ver si aplicaba o no la restricción a éstos.

Las cortes usualmente enfatizan que **el voto ausente es considerado un privilegio a los electores y no un derecho absoluto**.<sup>102</sup> Usualmente, ausencia, enfermedad, incapacidad física, senilidad o servicio militar son los calificativos para obtener el voto ausente de acuerdo con las leyes que se establezcan.<sup>103</sup> Como se puede apreciar, en ninguna ocasión se hace mención del estar confinado como calificativo para conceder el voto ausente. De hecho, en el ámbito federal, y de aplicación en Puerto Rico, la Ley de Derechos al Voto ('Voting Rights Act')<sup>104</sup> en ninguna parte hace mención de los confinados como calificativos para obtener el voto ausente.

Sin embargo, la determinación de quién es un elector calificado para el voto ausente es, en primera instancia, de la Junta Electoral.<sup>105</sup> Esto, obviamente, tomando en consideración lo expuesto antes sobre el voto ausente. De lo contrario, tendríamos electores votando que a todas luces serían un absurdo, como por ejemplo, los locos y los confinados. Tómese como ejemplo las razones de exclusión establecidas en la Ley Electoral de Nueva York sobre las calificaciones de los votantes, donde claramente le concede el derecho a registrarse y votar a las personas convictas por leyes federales, del estado u otro estado, si cumple su condena o es perdonado.<sup>106</sup> Compárese, a su vez, respecto a los votos ausentes. Esta establece que podrá votar por medio del voto ausente aquella persona que esté detenida en la cárcel esperando acción de un gran jurado o esperando

<sup>98</sup> 394 U.S. 802 (1969).

<sup>99</sup> 409 U.S. 512 (1973).

<sup>100</sup> 414 U.S. 524 (1974).

<sup>101</sup> Véase SERRANO GEYLS, *supra* nota 82, pág. 1201.

<sup>102</sup> 97 ALR2d. 263 sec. 2, 3 (1964).

<sup>103</sup> 97 ALR 2d. 273 sec. 15 (1964).

<sup>104</sup> Ley Pública Núm. 89-110, 79 Stat. 437, 42 U.S.C. § 1973 et. seq.

<sup>105</sup> 97 ALR2d. 274 sec. 16 (1964).

<sup>106</sup> N. Y. Elec. Law, §§ 5-106 (Consol. 1978).

juicio o confinado en prisión después de una convicción por una ofensa que **no sea delito grave (felony)** y se encuentra en el lugar donde está detenido o confinado.<sup>107</sup>

Por tanto, en los Estados Unidos se les niega el voto a los convictos de delito grave tanto por legislación como por medio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y va mucho más allá negándole, igualmente en algunos estados, el voto ausente a los que se encuentran recluidos en instituciones penales y a los que se encuentran detenidos antes de juicio.

Respecto al conflicto de aplicación e interpretación entre la Constitución de los Estados Unidos y la de Puerto Rico, la norma es que los estados, incluido Puerto Rico, no pueden limitar los parámetros reconocidos por la Constitución Federal, pero sí pueden garantizar a sus ciudadanos **una cubierta de protección más amplia**.<sup>108</sup>

Entendemos que nuestra carta de derechos ofrece una protección respecto al voto de los confinados más amplia que la Constitución de los Estados Unidos. Esto debido a que, según establecido en la Sección 12 de nuestra Carta de Derechos, como veremos más adelante, se les restituye el derecho al voto a los confinados después de cumplida la pena, lo que no garantiza la Constitución federal.

### C. El derecho al voto en el ámbito local

Por causa de las relaciones políticas y jurídicas existentes entre Puerto Rico y los Estados Unidos, la Constitución Federal goza de jerarquía superior que la nuestra, como apuntáramos anteriormente. De hecho, la Constitución de Puerto Rico es una legislación estatal adicional que debe someterse al escrutinio jerárquico que hemos indicado, aunque en nuestra extensión geográfica y para asuntos gobernados por nuestro orden político se considere como **Ley Suprema**.<sup>109</sup>

La realidad es que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>110</sup> recoge los postulados básicos de la Constitución de Estados Unidos y es mucho más clara y detallada en su expresión y extensión que ésta. A diferencia de la federal, la Constitución de Puerto

<sup>107</sup> N. Y. Elec. Law, §§ 8-400 (3)(c)(v) (Consol. 1978).

<sup>108</sup> MUÑIZ ARGÜELLES, *supra* nota 81, pág. 190.

<sup>109</sup> *Id.* pág. 189.

<sup>110</sup> *Id.* págs. 189-227.

Rico contiene una Carta de Derechos que enuncia abiertamente los valores éticos supremos que determinan la vida colectiva de los puertorriqueños.

Para determinar cuándo nuestra Constitución debe ser interpretada -al menos en parte- a la luz de la Constitución Federal es preciso compararlas y determinar si las cláusulas en cuestión fueron tomadas de aquéllas o son creación de los puertorriqueños. En ocasiones constatamos que algunas de nuestras normas constitucionales son propias, producto de nuestra conciencia particular de pueblo. Por lo tanto, no tenemos que referirnos a las fuentes de interpretación federales para determinar su significado. Ejemplo de esto es la Sección 12 de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como veremos más adelante.

La Constitución de Puerto Rico contiene varias disposiciones sobre asuntos electorales. Entre otros, en su preámbulo 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”. El Artículo II, Sección 1 prohíbe la discriminación por ideas políticas y la Sección 2 dispone 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”.<sup>111</sup>

Sobre el alcance de esta Sección Jaime B. Fuster<sup>112</sup> explicó en lo pertinente que

**universal** significa que el derecho al voto debe extenderse **a la generalidad** de la ciudadanía. Que el voto sea **igual** significa hoy día que si se establece una condición, ésta tiene que ser razonable y aplicarse a todos por igual. Finalmente, el derecho a un voto igual significa que todas las personas **que pueden ejercer el voto** son iguales, en que cada una tiene derecho a un voto y a uno nada más. El tercer requisito que impone la Constitución es que el voto debe ser **directo**. En Puerto Rico el voto tiene que ser directamente para cada uno de los candidatos a puestos públicos. Cuarto, el voto debe ser **secreto**. Este requisito persigue proteger la voluntad del votante, de forma que éste puede elegir a quien prefiera sin que nadie sepa por quién votó. Finalmente, el voto debe ser **libre de toda coacción**. Este requisito impone sobre el gobierno el deber de castigar a cualquier persona que trate de forzar a otra persona para que vote en contra de su propia voluntad. *Nadie puede*

<sup>111</sup> Véase SERRANO GEYLS, *supra* nota 82, págs. 1199-1200.

<sup>112</sup> JAIME B. FUSTER BERLINGERI, LOS DERECHOS CIVILES RECONOCIDOS EN EL SISTEMA DE VIDA PUERTORRIQUEÑO 107-111 (9na. ed., 1979). (énfasis suprido).

*obligar a un ciudadano a votar por un candidato que el ciudadano no favorece.*

Sin embargo, como pudo apreciarse anteriormente, tanto en las elecciones generales del 1980, 1984 y en el referéndum de 1994 existen grupos que ejercen presión sobre los confinados. Sea esta presión para votar por un candidato en particular u otro o simplemente para no participar del proceso. Este tipo de presión va contra el postulado de que el voto debe ser libre de toda coacción, al obligar a los confinados a votar a favor de un candidato que éstos no favorecen, como bien se ha reseñado.

### **VIII. La Sección 12 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico**

#### **A. La interdicción civil y el derecho al voto de los convictos de delito grave**

Otra disposición que trata sobre asuntos electorales es el Artículo II, Sección, 12 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que dispone:

No existirá la esclavitud ni forma alguna de servidumbre involuntaria, salvo la que pueda imponerse por causa de delito, previa sentencia condenatoria. No se impondrán castigos crueles e inusitados. **La suspensión de derechos civiles, incluyendo el derecho al sufragio, cesará al cumplirse la pena impuesta.** No se aprobarán leyes *ex post facto* ni proyectos para condenar sin celebración de juicio. (Enfasis nuestro.)

Con relación a esta Sección, y como mencionáramos anteriormente, se hará un análisis de lo que resolvió la Junta en la opinión de Ex parte Sostre Olivo.<sup>113</sup> Debido a que esta norma constitucional es propia de los puertorriqueños, no tenemos que referirnos a las fuentes federales de interpretación, por tanto, para conocer del contenido de esta cláusula constitucional es necesario examinar el trasfondo histórico que sirve de marco a la Convención Constituyente.

---

<sup>113</sup> Ex parte José R. Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980, págs. 8-13.

La Junta indicó que las disposiciones penales sobre la interdicción civil son las que sirven de trasfondo a la Sección 12 de la Carta de Derechos. Ampliando esto, el Código Penal de 1937 establecía en sus Artículos 20 y 21<sup>114</sup> la norma de que toda sentencia de presidio temporal llevaba aparejada la suspensión de los derechos civiles del sentenciado, más la pérdida de empleos públicos y cargos privados de confianza, autoridad o poder mientras dure su prisión y de que la sentencia de presidio perpetuo llevaba aparejada la muerte civil del sentenciado.

Estas Secciones fueron derogadas por el Código Penal de Puerto Rico de 1974.<sup>115</sup> Su derogación responde a la tendencia penológica moderna y humanitaria, que reconoce los derechos civiles del convicto. Relacionado con esto, José Miró Cardona<sup>116</sup> indicaba, para el 1966, que en el código vigente aparecía sin derogar todavía la ‘muerte civil’ del sancionado a perpetuidad y así se imponía la realización de ‘trabajos forzados’ al recluso. La institución aberrante de la ‘muerte civil’ implica la negación del hombre mismo. Estimo que, por muy culpable que se considere al infractor de la norma, jamás llega a convertirse en un ser extrajurídico. La doctrina penal moderna y las legislaciones más recientes reconocen que **el sancionado es titular de ciertos derechos subjetivos**. Estamos de acuerdo en que el confinado debe ser titular de algunos derechos, por lo que más adelante expondremos éstos, así como los derechos que pierde debido a su confinamiento.

En este sentido es meritorio definir lo qué es **la interdicción**.<sup>117</sup> Esta se define como la acción y efecto de interdecir, de vedar o prohibir. Es, pues, la situación en que se encuentran las personas que han sido incapacitadas para la realización de todos o de algunos actos de la vida civil: dementes, pródigos, quebrados y **condenados a ciertas penas**; si bien, con respecto a estos últimos, la expresión corriente es **inhabilitación**, que puede **también alcanzar a la privación de derechos**.

<sup>114</sup> C. PENAL P.R., arts. 20, 21, 33 L.P.R.A. §§ 41, 42 (derogados).

<sup>115</sup> Ley Núm. 115 de 22 de julio de 1974, 33 L.P.R.A. § 3001 *et. seq.* (1983).

<sup>116</sup> José Miró Cardona, *El Sistema Penal de Puerto Rico*, 35 REV. JUR. U.P.R. 379 (1966).

<sup>117</sup> MANUEL OSSORIO, DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES 521-522 (Ed. Heliasta, 21era ed., 1994). Para más información sobre la interdicción civil, véase el artículo sin publicar sobre *La realidad de la interdicción civil en el ámbito del Derecho Civil puertorriqueño* del licenciado José Rafael León Sotomayor, profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

**políticos.** Unicamente por decisión judicial puede una persona ser sujeta a interdicción.

La **inhabilitación**<sup>118</sup> se define como la sanción de un delito, consistente en la **prohibición** para desempeñar empleos determinados y funciones, así como **para ejecutar ciertos derechos**. Se considera principal cuando es la única que corresponde a un delito, o cuando figura en primer término y se estima accesoria, cuando se impone como consecuencia de otra pena de privación de libertad o cuando va implícitamente unida a ella. Sobre la base del tiempo que dure, la inhabilitación es permanente, si dura por toda la vida y temporal, si sólo dura el tiempo de la pena principal u otro que el juez señale. Es absoluta cuando alcanza a todas las funciones públicas y especial cuando sólo esté referida a alguna o algunas de ellas.

Al respecto la Comisión de Derechos se ha expresado en varias ocasiones, no llegando necesariamente a las mismas conclusiones. En 1970, López-Rey<sup>119</sup> indicó que los derechos políticos, especialmente el del voto, son negados al recluso en buen número de países, como consecuencia de la inhabilitación o prohibiciones agregada a la pena, especialmente en los casos de delitos graves. Indicó que ese criterio es de una retribución que hoy día carece de justificación. Además, algunos lo admiten así, pero siguen manteniendo la prohibición, aduciendo que el conceder el voto a los reclusos sería abrir la puerta a un sufragio no debidamente fundado o sujeto a la influencia o corrupción. El razonamiento es débil, ya que la ausencia de fundamento, la influencia y la corrupción se dan a veces abundantemente en el voto de los no reclusos.

Sin embargo, un estado indudablemente tiene el derecho a proveer que las personas puedan ser desprovistas de su derecho al sufragio a causa de la convicción por un crimen. El propósito obvio de esta restricción es el de preservar la pureza de las elecciones por la presunción de que un infame separado por convicción por delito grave (*felony*) u otra fuerza indicativa de depravación moral no es ‘apto’ para ejercer el privilegio del sufragio. Por esta razón **la exclusión debe ser ‘mirada’ como una mera descalificación impuesta por protección y no por**

<sup>118</sup> MANUEL OSSORIO, *supra* nota 117, pág. 509.

<sup>119</sup> MANUEL LÓPEZ-REY, *EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN PUERTO RICO* 173 (1970).

**castigo, como el negar un privilegio y no el denegar un derecho personal.**<sup>120</sup> (Traducción y énfasis nuestro.)

Sobre lo planteado anteriormente, nos informó, por medio de carta emitida el 21 de septiembre de 1993, Carlos D. Avilés Vázquez, Ayudante del Comisionado en Estadísticas de la Junta Administrativa de Voto Ausente, que hay poca motivación por parte del confinado y de que en cada institución existe un líder el cual ejerce presión con estos procesos para conseguir algún beneficio para los confinados y, cuando no lo obtienen, no participan del proceso. Como apuntáramos anteriormente, esto va en contra de la Constitución misma, donde se establece que el sufragio será universal, igual, directo y secreto y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral.

Posterior a lo establecido por la Comisión de Derechos Civiles, se derogan en el 1974 los artículos del Código Penal relacionados con la interdicción civil. Sin embargo, Fuster<sup>121</sup> indicó, con relación a las personas condenadas a servir tiempo en un presidio o cárcel, que estas personas, que han sido juzgadas por un tribunal y declaradas culpables de cometer crímenes, pueden ser castigadas con trabajos forzados y que se considera que **mientras están en el presidio han perdido sus derechos civiles.**

Por otra parte, añade que debe notarse, sin embargo, que, aun los que están sufriendo una pena por cometer delito, tienen su libertad y dignidad protegida. El delincuente es todavía una persona, a pesar de los crímenes que haya cometido.

Además, de tener la libertad y dignidad protegida, los convictos por el mero hecho de serlo, no pierden la totalidad de sus derechos constitucionales al ser confinados. Según Aponte,<sup>122</sup> a los confinados básicamente se les reconocen todos los derechos enumerados en la Constitución, excepto aquellos que no son compatibles con su confinamiento. Aquellas disposiciones que garanticen el debido proceso de ley y las que prohíban los castigos crueles e inusitados son las que han permitido la mayoría de la jurisprudencia protectora de los derechos de los confinados.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> 36 ALR 2d. 1238 (1954). Sobre la descalificación del voto en una elección por una convicción de una corte federal o de otra jurisdicción, véase 149 A.L.R. 1075 (1944).

<sup>121</sup> FUSTER BERLINGERI, *supra* nota 112, pág. 172.

<sup>122</sup> IRIS Y. APONTE, DERECHOS DEL CONFINADO 2 (Ed. preliminar, 1987).

<sup>123</sup> Véase casos citados a favor y en contra en Jackson v. Bishop, 404 F.2d 571 (1968).

Entre los derechos que poseen los confinados se encuentran, entre otros:

- 1º. El derecho a la intimidad (con relación a los registros y allanamientos).
- 2º. El derecho a la libertad (aunque no total, se le reconoce un grado por medio de bonificaciones, pases).
- 3º. El acceso a las cortes (derecho a abogado, bibliotecas legales).
- 4º. La libertad de palabra, expresión y comunicación (con relación a su correspondencia).
- 5º. El proceso de clasificación (viola el derecho a la libertad del confinado y la cláusula del debido proceso de ley).
- 6º. La falta de protección (renunciar derechos debido a esto).
- 7º. El cuidado médico (constituye castigo cruel el no proveerlos).

Así mismo, como consecuencia de estar en prisión y por todo el tiempo que dura la misma, el penado se verá privado en el ámbito civil por disposición de la ley y por lógica jurídica de los siguientes derechos civiles, entre otros.<sup>124</sup>

- 1º. La libertad (excepto en cuanto vaya en contra de lo antes expresado).
- 2º. El derecho a la libre asociación.
- 3º. El derecho a la privacidad (parcialmente en cuanto no confliga con lo expresado antes).
- 4º. El derecho a ocupar puestos públicos y privados.
- 5º. El derecho al débito conyugal de ser casado.
- 6º. El derecho al libre uso, goce y disfrute de su propiedad mueble e inmueble.
- 7º. El derecho al libre ejercicio de su profesión, arte u oficio.
- 8º. No podrá administrar sus propios bienes ni coadministrar los de la Sociedad Legal de Gananciales, de estar casado bajo ese régimen.<sup>125</sup>
- 9º. No podrá ser testigo en los testamentos.<sup>126</sup>
- 10º. Será motivo para la separación de bienes y la disolución de la Sociedad Legal de Gananciales que constituye con su esposa en caso de

<sup>124</sup> León Sotomayor, *supra* nota 117, págs. 5-7.

<sup>125</sup> C. Civ. P.R. arts. 186, 191, 192, 193 y 171, 31 L.P.R.A. §§ 709, 714, 715, 716 y 665 (1984), sin variarse por el poder legislativo el texto de los mismos hasta el suplemento de 1996. Esto es de aplicación para los artículos subsiguientes del Código Civil.

<sup>126</sup> *Id.* art. 630 (6); *Id.* § 2146 (6) (1984).

que el reo estuviere casado bajo dicho régimen, aun cuando habrá de continuar subsistente su matrimonio y ambos sujeto a cumplir con las obligaciones recíprocas que les impone la Ley.<sup>127</sup>

11º. Será causa para la disolución de la Sociedad Civil que constituyere el confinado como socio con otras personas.<sup>128</sup>

12º. Será causa para ser removido de la tutela.<sup>129</sup>

13º. Pierde el derecho a ser nombrado tutor.<sup>130</sup>

14º. Pierde el derecho a conducir libremente vehículos de motor por todos los caminos, calles y carreteras de Puerto Rico de haber tenido la licencia correspondiente para ello.

15º. Pierde el derecho a disfrutar de un hogar y de vivir en la compañía de sus seres queridos o en el lugar que mejor le parezca.

16º. No podrá ser elegible para actuar como jurado.<sup>131</sup>

17º. Le queda restringida su capacidad de obrar (capacidad jurídica).<sup>132</sup>

Respecto a la capacidad, indica John L. A. de Passalacqua<sup>133</sup> que ésta es la aptitud jurídica para ser sujeto, activo o pasivo de relaciones jurídicas. La doctrina acostumbra a desdoblar o dividir la capacidad en capacidad para ser titular de un derecho y en capacidad para obrar o ejercer un derecho del cual se es titular. La capacidad jurídica es la aptitud que el ordenamiento jurídico le reconoce al ser humano para la tenencia y el goce de los derechos. Es la posibilidad abstracta de recibir los efectos del orden jurídico aplicable. La capacidad de obrar implica la aptitud para el ejercicio de los derechos y para llevar a cabo actos jurídicos, siendo el titular de los mismos o actuando a nombre o por encargo de otro. Es la aptitud jurídica para dar vida a los actos jurídicos y para realizar acciones con efectos jurídicos, ya produciendo la adquisición de un derecho u obligación, o produciendo su transformación o extinción o persiguiendo el derecho en juicio.

Aunque desde la promulgación del Código Penal de Puerto Rico vigente en el año 1974 fueron eliminados del mismo todo lo relativo a la

<sup>127</sup> *Id.* arts. 1327, 1328 y 1329; *Id.* §§ 3711, 3712 y 3713 (1984).

<sup>128</sup> *Id.* art. 1591 (3); *Id.* § 4391 (3) (1984).

<sup>129</sup> *Id.* art. 196 (1)(3); *Id.* § 742 (1)(3) (1984).

<sup>130</sup> *Id.* art. 195 (3), § 741 (3) (1984).

<sup>131</sup> R. PROC. CRIM. 96 (e), 34 L.P.R.A. Ap. II R 96 (e) (1991).

<sup>132</sup> C. CIV. P.R. art. 25, 31 L.P.R.A. § 82 (1984).

<sup>133</sup> JOHN L. A. DE PASSALACQUA, I DERECHO DE LAS PERSONAS Y DE LA FAMILIA EN PUERTO RICO: CASOS Y MATERIALES 235 (1991).

suspensión de derechos civiles del sentenciado a prisión, no puede evitarse por ello en el ámbito civil la restricción que impone en la capacidad de obrar del penado la pérdida de su libertad, lo que constituye una interdicción civil a todos los fines legales pertinentes.

Queda, por tanto, demostrado y establecido, según León Sotomayor,<sup>134</sup> que el hecho fáctico de su confinamiento en una institución carcelaria conlleva la pérdida de derechos civiles y la restricción de su capacidad de obrar irrespectivo de que el Código Penal de Puerto Rico vigente no lo repute como pena accesoria y haya suprimido todo lo referente a suspensión o pérdida de derechos civiles respecto al confinado.

### **B. Propósito de la Sección 12 de la Carta de Derechos**

Según indicara la Junta, el propósito de la Sección 12 fue subsanar la situación prevaleciente a la vez que se relevaba al Gobernador de tener que restituir los derechos civiles a todos los convictos, una vez terminaban de cumplir sus penas.<sup>135</sup> Esto, basándose en una opinión del Secretario de Justicia emitida el 29 de mayo de 1958,<sup>136</sup> donde expresó que cuando la opinión anterior de 24 de mayo de 1950 fue emitida, antes de regir la Constitución, el Gobernador venía restituyendo en cada caso los derechos suspendidos por efecto de la convicción, al expirar el término de la condena impuesta. Dicha restitución tenía, entre otros efectos, el de habilitar a la persona para ocupar cargos públicos.

Esta opinión hace referencia a otra opinión emitida el 19 de agosto de 1952,<sup>137</sup> donde se establece que la Sección 12 de la Carta de Derechos garantiza a toda persona el pleno ejercicio de sus derechos civiles cuando desaparece el obstáculo que declaró el legislador en el Artículo 20 del Código Penal. La garantía constitucional, en lo que respecta al ejercicio de los derechos civiles, no necesita ya de la intervención del poder ejecutivo supremo.

Sobre el particular, el Secretario de Justicia, en la opinión de 6 de julio de 1960,<sup>138</sup> resolvió que a la luz del cambio constitucional, motivado por

<sup>134</sup> León Sotomayor, *supra* nota 117, pág. 8.

<sup>135</sup> Ex parte Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980, pág. 9.

<sup>136</sup> 29 Op. Secr. Just. 136, 139 (1958).

<sup>137</sup> *Id.*

<sup>138</sup> 31 Op. Secr. Just. 174, 178 (1960).

la creación del Estado Libre Asociado, el Artículo 20 del Código Penal [33 L.P.R.A. 41] ha sido afectado por la Sección 12 de la Carta de Derechos [L.P.R.A., vol.1, p. 190], en el sentido de que a un convicto que haya **extinguido** su sentencia le son restituidos automáticamente sus derechos civiles y políticos sin que sea necesaria la intervención del Gobernador, cuya clemencia ejecutiva queda limitada a eliminar las consecuencias colaterales -obtención de licencia para ejercer ciertas profesiones, licencia de conducir, portación de armas, etc.- que existan independientemente de sus derechos civiles y políticos.

Ampliando mucho más que las opiniones anteriores, que sólo hacen mención de los cargos públicos, en ésta se expresa categóricamente por el Secretario que la Sección 12 de la Carta de Derechos afecta directamente el Artículo 20 del Código Penal. Así mismo, el Gobernador sólo se limitaba a eliminar las consecuencias colaterales después que éstos cumplían la pena. Como puede apreciarse en la opinión, éstas son las mismas consecuencias colaterales que planteáramos anteriormente y que el confinado no puede disfrutar debido a su confinamiento.

Sin embargo, Trías Monge<sup>139</sup> indica que la referencia al cese de la suspensión de los derechos civiles respondía, finalmente, a una sugerencia de la Escuela de Administración Pública. Esta sugerencia de la Escuela de Administración Pública,<sup>140</sup> proponía, en lo pertinente, que cabía tomar en cuenta si debía mencionarse en la Carta de Derechos la institución de la ‘muerte civil’ toda vez que la mejor opinión era que ya constituía un concepto anticuado que debía revocarse. También propusieron que, a la luz de las teorías modernas de la penología, era necesario revisar el Artículo 20 del mismo Código.

A nuestro entender, es realmente esto lo que da margen a que se le restituyan al confinado los derechos civiles y políticos tan pronto cumpla la pena, eliminando así la muerte civil de éste. De otra parte, hace que se establezca la creación de ésto en la Sección 12 de la Carta de Derechos.

Asimismo, menciona Trías Monge<sup>141</sup> que el texto recomendado por la Comisión, el cual se fundaba en el anteproyecto de Jaime Benítez, que corresponde a la proposición número 272, la que, entre otras cosas,

<sup>139</sup> JOSÉ TRÍAS MONGE, III HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 197-198 (U.P.R., 1982).

<sup>140</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 158 (1954).

<sup>141</sup> TRÍAS MONGE, *supra* nota 139.

señalaba que “**la suspensión de los derechos civiles cesará al cumplirse la pena impuesta**”, fue aprobado sin cambios de importancia por la Convención Constituyente. Al hacerlo así, se descartaron varias propuestas del anteproyecto socialista y de la Escuela de Administración Pública que iban más lejos.

Por tanto, la Junta se equivoca en cuanto al origen y propósito de la Sección 12 de la Carta de Derechos. Basta analizar lo propuesto de los anteproyectos de la Escuela de Administración Pública y de Jaime Benítez sobre la ‘muerte civil’. En ninguna parte se hace mención de que esto es para relevar al Gobernador de tener que restituir los derechos de los confinados una vez cumplían sus penas.

### **C. Discusión de la Sección 12 de la Carta de Derechos por la Asamblea Constituyente**

La Junta indica que la disposición constitucional no fue discutida a cabalidad por la Asamblea Constituyente,<sup>142</sup> lo cual entendemos no es correcto y que es suficiente la mención que de la misma se hace para entender su significado. Al respecto, indica ésta que los derechos 10, 11, 12 y 13 se refieren a garantías al ciudadano en los procesos judiciales para que esté protegido plena y ampliamente y se le ofrezca aquella otra libertad que el gran Director americano, Franklin D. Roosevelt, en otra referencia significaba como la libertad al temor. Aquí, en estas garantías consignadas, están las protecciones necesarias al ciudadano para que pueda, frente a cualquier situación, frente a cualquier problema, sentirse protegido en toda la amplitud del derecho procesal.<sup>143</sup>

Sin embargo, la Junta sostiene que es la Comisión de la Carta de Derechos la que refleja la intención de la Sección,<sup>144</sup> al expresar en su informe que el contenido de esta Sección es una consecuencia de la libertad y del carácter inviolable de la persona, así como de principios jurídicos fundamentales que son su derivación tal y como han ido depurándose en el desarrollo humanitario del derecho penal en todos los países文明izados.

<sup>142</sup> Ex parte Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980.

<sup>143</sup> 2 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1105 (1961).

<sup>144</sup> Ex parte Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980.

Sin embargo, una lectura completa del Informe de la Comisión de la Carta de Derechos<sup>145</sup> nos demuestra que en relación con la Sección 12 sólo se habla sobre la esclavitud, los castigos crueles e inusitados y sobre las leyes *ex post facto*. No se hace mención en ninguna parte en específico sobre la restitución de los derechos civiles después de cumplir la pena. Por tanto, la opinión carece de méritos y tergiversa completamente el sentido que ésta pretende establecer.

#### **D. Lenguaje e interpretación de la Sección 12 de la Carta de Derechos**

Respecto al lenguaje e interpretación del Artículo II, Sección 12 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Junta hace cuatro planteamientos.<sup>146</sup> Estos son erróneos de acuerdo a nuestro análisis. Estos planteamientos son:

**Primero:** La interrogante de si el lenguaje de la Sección 12 implica que la Constitución adopta la suspensión de los derechos civiles y electorales mientras se cumple la pena como uno de sus preceptos.

**Segundo:** Una interpretación de esa naturaleza iría contrario a las realidades existentes a la fecha de su adopción.

**Tercero:** También iría contrario a las normas de interpretación constitucional.

**Cuarto:** No guarda concordancia con las disposiciones del Artículo II, Sección 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como indicáramos anteriormente, en ninguno de los planteamientos le asiste la razón. Veamos:

**Primer planteamiento:** Concluimos que no hay ninguna interrogante sobre si el lenguaje de la Sección 12 adopta la suspensión de los derechos civiles y electorales mientras se cumple la pena. Sobre el particular, la Asamblea Constituyente, con relación al lenguaje de la Sección 12, indicó que “en esta misma Sección se establecen los derechos civiles y el derecho al sufragio para los convictos que han extinguido sus penas,

---

<sup>145</sup> *Informe de la Comisión de la Carta de Derechos*, 21 REV. JUR. U.P.R. 1, 22 (1951).

<sup>146</sup> Ex parte Sostre Olivo, JR-0-79-1, Opinión de la Junta Revisora Electoral, 18 de enero de 1980.

según lo expusimos en la Sección 29 de la Carta de Derechos,<sup>147</sup> radicada por la delegación socialista".<sup>148</sup>

Abarcando aun más sobre esto y sobre el propósito de la Convención, ésta expresó el concepto de la pérdida de los derechos civiles y políticos en un debate entre los delegados Reyes Delgado y Gutiérrez Franqui.<sup>149</sup> Sobre el particular, el delegado Reyes Delgado indicó cuál es el periodo durante el cual una persona recluida en un penal se le restituyen sus derechos civiles y políticos.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Prop. 94, Sec. 29:

La interdicción civil cesa inmediatamente que el convicto extinga su pena; una vez cumplida ésta, el convicto quedará restituido automáticamente en todos sus derechos civiles y políticos. En ningún caso se hará mención o uso del hecho de una anterior convicción, excepto cuando se trata de convictos de delitos graves (felonies) y para en caso de reincidencia.

<sup>148</sup> 2 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1105 (1961) (énfasis nuestro).

<sup>149</sup> *Id.* Tomo 4, págs. 2399-2400. El debate fue el siguiente:

Sr. REYES DELGADO: Una multa no puedo haber sido tenida en cuenta al expresar este concepto, porque por el pago de una multa o por la imposición de una multa, no se pierden los derechos civiles.

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: Pero se pueden perder los derechos civiles, en una sentencia de *felony* que conlleve presidio y multa [ . . . ]

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: La restitución de derechos civiles, de acuerdo con el concepto que aparece en la carta de derechos, **es cuando se halla cumplido con la pena impuesta**, que a nuestro juicio es 'fulfillment' y no 'extinction'.

Sr. REYES DELGADO: El propósito de la Convención ha sido, a mi entender, que **inmediatamente que un individuo extingue su pena mediante encarcelamiento, haya extinguido todas las responsabilidades que lleva con ella**, desde el punto de vista de suspensión de derechos civiles . . . (Enfasis nuestro.)

<sup>150</sup> *Id.* pág. 2405. Lo expresado por el delegado Reyes Delgado a la Convención fue lo siguiente:

[N]osotros creemos, sin embargo, que si se traduce la palabra cumplir la pena por 'extinction' no tiende de forma alguna, a modificar el significado del término usado en castellano porque la suspensión de derechos civiles en Puerto Rico, de acuerdo con la ley, y ésa es la connotación que ha tenido, es única; **se circumscribe única y exclusivamente al periodo durante el cual una persona está recluida en un penal**, y no al hecho de una persona no haber pagado una multa; . . . , no habremos de pedir la reconsideración

Será menester en esta parte hacer mención de las enmiendas que ocurrieron para poder expresar el significado y aprobación del texto en inglés, el cual terminó siendo aprobado de la siguiente manera: “Suspension of civil rights including **the righ to vote shall cease upon service of the term of imprisonment imposed**”.<sup>151</sup> El debate sobre el particular fue nuevamente entre los delegados Reyes Delgado y Gutiérrez Franqui.<sup>152</sup>

---

porque estamos seguros que la connotación que quiere cumplir en esa terminología **es la connotación de haber cumplido la pena de cárcel o de presidio que se le haya impuesto** [ . . . ] (Enfasis nuestro).

<sup>151</sup> *Id.* pág. 2449 (énfasis nuestro).

<sup>152</sup> *Id.* págs. 2406-2407. Siendo el debate el siguiente:

Sr. REYES DELGADO: Habría una expresión, señor Presidente, yo quisiese que hubiese el mejor lenguaje posible, habría una expresión que cubriría esto mejor: ‘*serving the term imposed*’; y me agradaría saber si el señor Presidente de la Comisión de Estilo aceptaría un cambio de esa naturaleza.

Sr. PRESIDENTE: ¿Cuál es la . . . Su Señoría está cambiando la enmienda?

Sr. REYES DELGADO: Para no tener que someter esa enmienda si pudiera aceptarse . . .

Sr. PRESIDENTE: ¿Cuál es la palabra que ofrece?

Sr. REYES DELGADO: Podríamos expresarlo de la siguiente manera: ‘*Suspension of civil rights including the right to vote shall cease upon serving of the term imposed*’.

[S]r. GUTIÉRREZ FRANQUI: Por nuestra parte vamos a proponerle otro lenguaje al compañero Reyes Delgado: “*Upon service of the term of imprisonment imposed*.” Añadirse el ‘*imprisonment*’ para **hacer claro que no cubre los ‘misdemeanors’ y solamente aquellos delitos que conlleven pena de presidio**.

Sr. REYES DELGADO: Bueno, solamente se extingue, **solamente se suspenden los derechos civiles cuando se impone la pena de felony**. ¿Ahora cuál era el lenguaje de Su Señoría?

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: . . . “*upon service of the term of imprisonment imposed*”.

Sr. REYES DELGADO: Aceptamos la enmienda.

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: Sr. Presidente, queremos aclarar a los efectos del [acta] que aceptamos este cambio de lenguaje de la traducción, por entender que la imposición de una multa, en adición

Por tanto, queda bastante claro que la intención de la Asamblea era restituir los derechos civiles y políticos, incluyendo el derecho al sufragio, tan pronto se cumpliera la pena que le fue impuesta al convicto por delitos que conlleven pena de presidio. Entendiéndose que cumple la pena de presidio al cumplir su confinamiento en prisión o por la extinción o cumplimiento de la sentencia suspendida. Además, hace claro que sólo cobija los delitos graves (*felonies*) y excluye los menos graves (*misdemeanors*). Esta definición está acorde con la definición de ‘cumplida la sentencia impuesta’, provista en la Sección 6 (B) de la Ley General de Inscripciones de 1965 derogada.<sup>153</sup> En ningún momento hacen mención a que tendrán el derecho mientras están cumpliendo la pena.

Asimismo, “se considera que mientras están en el presidio han perdido sus derechos civiles”. Esto era lo que se consideraba la Comisión de Derechos Civiles<sup>154</sup> y, obviamente, está a tono con lo expresado por la Asamblea Constituyente. Como se ve, este primer planteamiento está tácitamente explicado a cabalidad en el Diario de sesiones de la Convención Constituyente.

**Segundo Planteamiento:** También alega la Junta que esa interpretación iría contrario a las realidades a la fecha de la adopción. Pues bien, la Asamblea Constituyente indicó que

---

de pena de presidio por la comisión de un delito *felony*, no afecta los derechos civiles del reo, y no siendo afectados por la multa, **debe cesar la suspensión de los derechos civiles al terminar de cumplirse el periodo por el cual se ordenó o se impuso la pena de presidio**; entendiéndose además, que por cumplimiento de la pena de presidio entendemos el cumplimiento de la pena de presidio, bien sea por confinamiento en el presidio o a través de la extensión [extinción] o cumplimiento de la pena suspendida.

Sr. PRESIDENTE: ¿Hay mayor discusión sobre 1a enmienda?

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: Para aclarar la enmienda, quedaría la línea 6, página 15: “*upon service of the term of imprisonment imposed*”.

Sr. PRESIDENTE: Se somete a votación la enmienda propuesta. Los que estén por la afirmativa lo significarán poniéndose de pie. Setenta y dos votos a favor. Adoptada la enmienda. (Enfasis nuestro.)

<sup>153</sup> 16 L.P.R.A. § 391e (B) (1972).

<sup>154</sup> Fuster Berlingei, *supra* nota 112, pág. 172.

estamos trabajando una Constitución para el pueblo de Puerto Rico y por consiguiente, esa Constitución debe entenderla todo el mundo. Francamente que **de la propia faz de la Constitución se diga lo qué se quiere decir** y que no haya que ir a buscar libros verdes o amarillos para poder saber qué es lo que se quiso decir.<sup>155</sup> (Enfasis nuestro.)

Por otro lado, en *P. R. Tel. Co. v. Martínez*,<sup>156</sup> nuestro Tribunal Supremo, por voz del Juez Asociado Negrón García, indicó que

el fin de la Constitución es la convivencia social con respeto y justicia para todos. Su vitalidad descansa en su dinamismo. Es un documento que rebasa las preferencias personales de sus autores y plasma las esperanzas de generaciones ulteriores. Su factura es moderna, de lenguaje claro y sencillo, susceptible a una continua renovación. No está escrito en lengua extinta, arduo de descifrar y referente a asuntos esotéricos.

Interpretamos una Constitución, no los Rollos del Mar Muerto.<sup>157</sup>

Se entiende que lo que el delegado manifestó fue que en la Constitución debe entenderse lo que dice, una interpretación contraria a lo que el texto de ésta dice iría contrario al espíritu de la Constitución, según expresada por la Asamblea Constituyente. **Esta expresa claramente que cesará la suspensión de los derechos civiles, incluyendo el derecho al sufragio al cumplirse la pena impuesta.** No le vemos ninguna otra interpretación lógica a esto.

Por otra parte, el Secretario de Justicia<sup>158</sup> indica que “lo que la Constitución hace es restituir automáticamente derechos civiles del convicto una vez cumplida la sentencia”, según su interpretación del Artículo II, Sección 12 de la Constitución de Puerto Rico.

**Tercer Planteamiento:** Igualmente entendemos que es falso el planteamiento de que iría contrario a las normas de interpretación constitucional. Para esto utiliza de referencia la Junta el American Jurisprudence 2nd, Secciones 60 a 89. Sin embargo, una lectura de estas Secciones, y extendiendo la misma hasta la Sección 107,<sup>159</sup> indica que nuestra Constitución cumple con los requisitos de construcción y los aspectos de las constituciones estatales en todos los ámbitos.

---

<sup>155</sup> 3 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1603 (ed. 1961) (énfasis nuestro).

<sup>156</sup> 114 D.P.R. 328 (1983).

<sup>157</sup> Puerto Rico Telephone Co. v. Martínez, 114 D.P.R. 349-350.

<sup>158</sup> 31 Op. Secr. Just. 174, 178 (1960).

<sup>159</sup> 16 Am. Jur. 2d, Constitutional Law, secs. 69 a 107.

Sobre este particular, en el caso de *P.N.P. v. Tribunal Electoral*,<sup>160</sup> nuestro Tribunal Supremo indicó en la opinión, por voz del Juez Asociado Negrón García, que:

En lo concerniente a las personas recluidas en las instituciones penales, el Código Electoral reconoce el ejercicio de este derecho de rango constitucional. [El Artículo II, Sección 12 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone, en lo pertinente: “La suspensión de los derechos civiles, *incluyendo el derecho al sufragio*, cesará al cumplir la pena impuesta.”] a aquellas personas que habiendo sido convictos de cualquier delito, extinguieron la pena judicial impuesta. Ello **surge implícitamente** de las siguientes disposiciones:

Será elector de Puerto Rico todo ciudadano de los Estados Unidos que cumpla dieciocho (18) años o más a la fecha de una elección general, que esté domiciliado en Puerto Rico, que *en el día de una elección esté debidamente inscrito . . . y que no esté legalmente incapacitado para votar*. Artículo 4-002 (16 L.P.R.A. sec. 2132).

...  
Aunque fueren electores inscritos, no tendrán derecho a votar los declarados incapacitados judicialmente y *los que se encuentren recluidos en instituciones penales por delito grave o delito electoral*. Artículo 4-003 (16 L.P.R.A. sec. 2133) (Enfasis suprido.)

**El ejercicio en su día de este derecho implica el de inscripción**, aun para aquellos que al momento de efectuarse este último trámite se encuentren extinguiendo condena por delito grave o electoral. **Cualquier otra interpretación será desarticulada e ilógica, con abstracción del derecho constitucional al sufragio de aquel que habiendo cumplido la pena, al integrarse a la sociedad, recobra automáticamente sus derechos civiles.** (Enfasis nuestro e itálicas en el original).

Esta opinión, posterior al Código Penal de 1974, establece explícitamente que se les reconoce constitucionalmente el ejercicio del derecho al sufragio a las personas que extinguieron la pena judicial impuesta. Además, aun los confinados por delito grave o electoral que se encuentren extinguiendo su condena, respecto al voto, en estas circunstancias **sólo le asiste el ejercicio de la inscripción**<sup>161</sup> y que cualquier otra interpretación de esto sería desarticulada e ilógica.

<sup>160</sup>*P.N.P. v. Tribunal Electoral*, 104 D.P.R. 6 (1975).

<sup>161</sup> Sobre el tema del sistema de inscripciones bajo el Código Electoral de 1974 véase Gilberto Arroyo, *El sistema de inscripción electoral de Puerto Rico: adaptación del sistema canadiense de enumeración de electores*, 7 REV. INTER. P. R. 21 (1977). Véase Ramos de Santiago, *supra* nota 18, págs. 90-92, en lo pertinente que el nuevo Código Electoral hizo cambios drásticos en el sistema de inscripción. Se introduce por primera

También reconoce que esto surge implícitamente de las disposiciones sobre el requisito del elector y el de los impedimentos para votar que aún se mantienen vigentes con ciertas enmiendas, como se demostró anteriormente. En específico, el Artículo 4-002 mencionado, donde se sustituyó ‘inscrito’ por ‘calificado’. Mientras que en el Artículo 4-003 se eliminó lo concerniente a “los que se encuentren recluidos en instituciones penales por delito grave o electoral”. Si de estas disposiciones **surge implícitamente** lo que la Constitución en su Artículo II, Sección 12, **surge explícitamente**, respecto al voto después de cumplida la pena, no vemos ningún impedimento para que la Constitución, aun enmendadas las leyes antes mencionadas, siga teniendo la misma interpretación desde su aprobación en el 1952, reafirmada con esta opinión de nuestro Tribunal Supremo en el 1975. De hecho, **la Constitución es la ley que legalmente incapacita a los confinados para que éstos ejerzan el voto mientras están cumpliendo la pena impuesta**, según el Artículo 4.002 de la Ley Electoral. Por tanto,

---

vez el uso del sistema de censo canadiense, en donde la responsabilidad de la inscripción recae sobre el Estado, no sobre los electores.

Todos los electores calificados estaban obligados a inscribirse en la primera inscripción general que se llevaría a cabo durante 20 días consecutivos, incluyendo sábados, domingos y días feriados. De hecho, la primera inscripción se llevó a cabo desde el 31 de julio al 19 de agosto de 1975. En ella se inscribieron alrededor de 1,600,000 electores. La tarea inscripcional recayó en manos de enumeradores pertenecientes a cada partido principal, nombrados por el Tribunal Electoral para cada distrito de inscripción de cada precinto. Los enumeradores iban juntos de casa en casa llenando la petición de inscripción a cada persona con derecho a inscribirse.

El Código incluyó varias disposiciones encaminadas a facilitar la inscripción de los electores y proteger sus derechos. En primer lugar, dispuso que la inscripción de electores se efectuará en su residencia permanente, pero permitió dos excepciones; a saber; la inscripción de personas en instituciones hospitalarias o penales y de estudiantes con residencia temporera en el distrito de inscripción en que está ubicada la institución educativa donde estudia o en otro distrito de inscripción distinto al de su residencia permanente. En ese caso, la petición de inscripción de la persona era trasladada por el Tribunal Electoral al distrito de inscripción de su residencia permanente.

El Código amplió el voto en ausencia para cubrir, además de los militares en servicio activo en el Ejército o la Guardia Nacional, a estudiantes y personas sujetas por contrato a trabajar fuera de Puerto Rico, siempre y cuando los electores incluidos en esas categorías reunieran los requisitos para inscribirse.

El Código incluye medidas para tratar de localizar a un elector que apareciera en la lista electoral existente y no apareciera en las listas provisionales de los distritos de inscripción. A tales efectos, si lo localizaban, procederían a inscribirlo. Obsérvese nuevamente la intención de proteger el derecho al voto de todo elector.

contrario a lo establecido por la Junta, esta Sección no va contraria a las normas de interpretación, según señalado claramente.

**Cuarto Planteamiento:** Según la Junta, la Sección 12 de la Carta de Derechos no guarda concordancia con las disposiciones de la Sección 19<sup>162</sup> de la misma, que dispone lo siguiente:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia y no mencionados específicamente. Tampoco se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo. (Subrayado suprido.)

No estamos de acuerdo con la interpretación de la Junta, porque el mismo informe de la Comisión de la Carta de Derechos expresó que una interpretación en el sentido de que todo lo que no se desprenda literalmente de cada una de las palabras usadas está, por lo tanto, excluido de la protección constitucional, sería contrario a la **actitud básica que ha regido a la Comisión al preferir el lenguaje breve de los principios grandes** en vez de la formulación minuciosa de los derechos inagotables. (Enfasis nuestro.)

De acuerdo al análisis previo, entendemos que la Asamblea fue lo suficientemente clara y breve en el lenguaje de la Sección 12 del Artículo II, debido a que literalmente se desprende su intención de las palabras utilizadas, según demostrado anteriormente.

En el caso *Defendini v. E.L.A.*<sup>163</sup> nuestro Tribunal Supremo estableció que:

el propósito de la primera oración de la Sección 19 de la Carta de Derechos de la Constitución del E.L.A. es permitir que se puedan incorporar a la Constitución tanto derechos derivables, ya o más tarde, de los expresamente enumerados, como nuevos derechos que fuesen adquiriendo reconocimiento a través de los años.

Sin embargo, como expusieron anteriormente, el derecho al voto de los confinados no ha adquirido tal reconocimiento al punto de que en

<sup>162</sup> CONST. E.L.A. art. II, § 19. Para el contenido de esta disposición véase el *Informe de la Comisión de la Carta de Derechos*, *supra* nota 145, págs. 29 y 30; Véase además, Ex parte Sostre Olivo, JR-0-79-1, pág. 11; TRÍAS MONGE, *supra* nota 139, págs. 207-209.

<sup>163</sup> *Defendini v. E.L.A.*, 93 J.T.S. (1993).

varios Circuitos de los Estados Unidos éste **no es un derecho fundamental.**<sup>164</sup>

También se indicó en el informe de la Comisión que

la segunda oración presenta el contrapolo equilibrador de la primera. La protección más liberal de los derechos del individuo, que es la establecida en esta Carta de Derechos, no puede perder de vista el principio básico de que la salud del pueblo es la suprema ley. **Los derechos individuales tienen que entenderse dentro del cuadro general de la sociedad con arreglo a las limitaciones inherentes a la vida en común.** (Enfasis nuestro.)

Si seguimos ese principio establecido por la Comisión, cabe plantearse la interrogante que expresara el licenciado León Sotomayor,<sup>165</sup> la cual citamos con su autorización.

Cómo puede ser posible que aquel que, en nuestro sistema de derecho, donde rige la presunción de inocencia, ha sido convicto del delito que le fue imputado, por prueba más allá de duda razonable, la mayoría de las veces, por un jurado compuesto por doce de sus ciudadanos, pueda votar en unas elecciones sin haber salido libre, después de haberse rehabilitado y de haber pagado su deuda con la sociedad, cuyas leyes no respetó. Es la persona de ese confinado a quien la propia Ley le niega el derecho a ser electo a un cargo legislativo, a la que, sin embargo, le concede el derecho a que pueda elegir a aquellos que han de hacer las leyes y regir los destinos del país.

Un planteamiento similar hace en el 1996 el ex gobernador, Carlos Romero Barceló<sup>166</sup> al sentenciar que

mientras está confinado, que no vote. El llevarle los colegios electorales a las prisiones es algo que no corresponde. Si es un castigo a la persona por haber cometido un acto en contra de la sociedad, ¿cómo esa persona va a estar ayudando a escoger a quiénes van a estar dirigiendo al pueblo?

En *Baker v. Cuomo*,<sup>167</sup> el Tribunal recalcó que puede no ser que se considere irrazonable por el estado el decidir que los perpetradores de crímenes serios no tomen parte en la elección de los legisladores que hacen las leyes, de los ejecutivos que las hacen cumplir, de los fiscales

---

<sup>164</sup> *Baker*, 58 F.3d 814, 820 (2nd Cir. 1995).

<sup>165</sup> León Sotomayor, *supra* nota 117, pág. 9.

<sup>166</sup> *Preso el voto*, *supra* nota 53.

<sup>167</sup> *Baker*, 58 F. 3d 814, 821 (2nd Cir. 1995), *además* *Green v. Board of Elections*, 380 F.2d 445 (2d Cir. 1967).

que las usan para violaciones subsiguientes o de los jueces, quienes han de considerar sus casos.

De igual manera, no se entiende cómo puede ser que no se le garantice el derecho al voto, según el Artículo 2.006 de la Ley Electoral el día de las elecciones a una persona que comete delito grave y es arrestada y, sin embargo, aquel que es declarado culpable de delito grave puede ejercer el derecho al voto ese mismo día. Otorgar ese derecho a los confinados va en contra de las limitaciones inherentes a la vida en común.

## IX. La Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico

Como último error, la Junta indica<sup>168</sup> que la Carta de Derechos de nuestra Constitución es un reconocimiento de los derechos del ciudadano y es fuente de limitaciones al estado. El reconocimiento de estos derechos va dirigido a evitar su impugnación por el estado. Por tanto, las limitaciones al poder del estado, que aquí no se consagran tampoco, se autorizan debido a que esa función le corresponde a la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Constituyente le delegó a la Asamblea Legislativa el poder de imponer limitaciones adicionales a las establecidas por la Constitución en el área del derecho electoral,<sup>169</sup> disponiendo que:

Será elector toda persona que haya cumplido dieciocho años de edad y reúna los demás requisitos que se determine por ley. Nadie será privado del derecho al voto por no saber leer o escribir o por no poseer propiedad.

Se dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y candidaturas.

---

<sup>168</sup> *Sostre Olivo*, JR-0-79-1, págs. 12 y 13.

<sup>169</sup> CONST. E.L.A. art. VI, § 4. *Véase* Sánchez Vilella v. E.L.A., 93 J.T.S. 136, (1993); P.P.D. v. Admor. General de Elecciones, *supra* nota 34, pág. 213 (1981); P.N.P. v. Tribunal Electoral, 104 D.P.R. 741, 744, (1976) donde se dijo que consideramos que la Constitución en su Artículo VI, Sección 4, da a la Asamblea Legislativa “un amplísimo margen de autoridad para legislar en asuntos de materia electoral”. *Véase además* a J. J. SANTA PINTER, INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES EN PUERTO RICO 36 (Ed. Universitaria, 1980).

De acuerdo con la Junta, esta disposición responde a su historial legislativo, en especial al informe de la Comisión sobre Disposiciones Transitorias y Asuntos Generales,<sup>170</sup> la cual resuelve que

[T]oda persona podrá votar siempre que tenga veintiún años cumplidos a la fecha de una elección y reúna las demás condiciones que se determinen por ley. Dentro de esos requisitos fundamentales, veintiún años cumplidos a la fecha de la elección y reunir las demás condiciones que se determinen por ley, la Asamblea Legislativa está autorizada para señalar las circunstancias que pueden impedir que una persona vote, tales como incapacidad mental, falta de residencia, declaración judicial de incapacidad, etc. Ninguna de esas circunstancias puede ser la posesión de propiedad o la aptitud para leer o escribir. (Subrayado en la opinión de la Junta.)

---

<sup>170</sup> 4 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 2620 (ed. 1961).

Sin embargo, de una lectura al Diario del día 23 de enero de 1952,<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> *Id.* págs. 2072-2076. Siendo el debate el siguiente:

Sr. MÉNDEZ: Una pregunta al Presidente de la Comisión, a los efectos de aclarar para el [acta] y para mí, el siguiente punto: He oído decir siempre que [la mención de] aquellas cosas que se prohíben específicamente, hace en ley, que no queden prohibidas aquellas que no están mencionadas. Al mencionar aquí específicamente la cuestión de no tener propiedades y estar consagrado ya en la carta de derechos las cuestiones raciales y las cuestiones de otra naturaleza, ¿no [se] excluiría, al mencionar aquí específicamente la palabra 'propiedad', cualquier otra condición del elector, de suerte que entonces, en esas circunstancias pudiera la [Asamblea] Legislativa de Puerto Rico sí prohibir otras cosas que tal vez no quisieramos que se puedan excluir?

Sr. PRESIDENTE: Señor Solá Morales.

Sr. SOLÁ MORALES: Mi contestación sería que **con esta Constitución nosotros lo que hacemos es limitar a la [Asamblea] Legislativa en todo cuanto aquí le decimos** y dejarla en libertad para resolver cualquiera otra situación con los poderes que ella tiene.

Sr. MÉNDEZ: Está bien. Pero, posiblemente, la intención de la comisión y la intención de la Convención sea la de evitar que la [Asamblea] Legislativa de Puerto Rico, en materia electoral, pueda establecer discriminaciones raciales, religiosos, económicos, y sabe Dios qué otra clase de condición que en este momento no estamos pensando, pero que pueda existir. Y mi pregunta, a los fines del [acta], ¿para si es la intención de la Comisión que específicamente sea la orden de la Convención Constituyente a la [Asamblea] Legislativa de Puerto Rico o la del pueblo de Puerto Rico después que apruebe esta ley, una orden a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico de que sí pueda permitir hacer discriminaciones electorales en cualquiera otra materia que no sea la de tener propiedades, la cuestión racial o la cuestión religiosa?

Sr. POLANCO ABREU: Señor Presidente.

Sr. PRESIDENTE: Señor Polanco Abreu.

Sr. POLANCO ABREU: Creo que la duda que tiene el compañero puede que se disipe si explicamos con un poco más de claridad los alcances de este párrafo.

**La idea es que la Asamblea Legislativa regule por ley lo relacionado al proceso electoral.** La Asamblea Legislativa nunca podrá establecer un discriminación por razón religiosa, económica o social, porque **ya en la carta de derechos consagramos limitaciones específicas al poder legislativo.**

donde se discute en detalle la sección que menciona la Junta, entendemos contradice el enfoque y análisis de ésta. Aquí la Asamblea

---

Sentado ese principio, que a mi juicio debe ser claro, entonces nos encontramos con que **no es deseable que se le señalen limitaciones adicionales**, excepto en lo que se refiere a saber leer o escribir o a poseer una propiedad, porque esos dos principios, en cuanto al derecho de emitir el voto, no están consagrados en la Carta de Derechos. Y no creemos que es conveniente limitar en este extremo al poder legislativo, porque sabido es que puede que haya un ciudadano mayor de veintiún años que sea loco; y entonces nosotros queremos que la Asamblea Legislativa tenga la facultad, mediante ley, de decir que los incapacitados mentalmente no pueden votar o que la Asamblea Legislativa [si quiere] diga que los que no residen en un municipio o en un distrito no tienen facultad para ejercer el sufragio.

Pero, lo que nosotros queremos establecer con toda claridad es que **existiendo ya una limitación constitucional a la Asamblea Legislativa** para que ella no pueda establecer discrímenes en términos generales contra ciudadanos por motivo de raza, color, sexo o posición económica o social, nos parece razonable que en el mecanismo, en la estructuración del mecanismo electoral, **la Asamblea Legislativa no tenga ataduras, no tenga conceptos congelados en la Constitución**. Creo que el que nosotros señalamos: que no puede exigirse a ningún elector el saber leer o escribir y el no poseer propiedad, es un avance extraordinario. Hasta ahora la Asamblea Legislativa tenía poder para señalar eso, y nunca lo ha hecho, porque esto repugna a la conciencia democrática que, día a día, se va llenando, se va cuajando en el corazón de todos los puertorriqueños.

Por eso es, señor Presidente, y, digo, es ésa la forma, señor Presidente, en que yo contesto al compañero y amigo Bernardo Méndez.

Sr. REYES DELGADO: ¿Me permite una pregunta? ¿En relación con los convictos de **felony** que ahora son excluidos podrá decirme el compañero si tendrán derecho a votar a pesar de que no se incluye la prohibición ahí?

Sr. POLANCO ABREU: Yo le digo al compañero que **tendrán derecho a votar, porque en otra parte de la Constitución nosotros establecimos que tan pronto se cumpla la sentencia o la condena, se le restituyen en todos los derechos de todas clases que debe tener un ciudadano. Dentro de esos derechos está el de emitir el voto.** (Enfasis nuestro.)

Constituyente le indica directamente a la Asamblea Legislativa que estará limitada, por lo que se establece en la Constitución con relación al sufragio. Respecto a esto, ha dicho el Tribunal Supremo en el caso *P.S.P., P.P.D., P.I.P. v. Romero Barceló* que

en el pasado nos hemos hecho eco del precepto sobre garantía de sufragio universal, inyectándole virtualidad y juridicidad en un elenco de diversas situaciones. En tal sentido, consistentemente, en materia de hermenéutica jurídico-electoral y constitucional, hemos reafirmado los siguientes postulados: (a) que en la regulación de las causas electorales, la **Asamblea Legislativa tiene constitucionalmente una amplísima facultad para reglamentar todo lo concerniente al voto, sujeto a los parámetros fijados en nuestra Ley Fundamental.**<sup>172</sup>

Sin embargo, también ha indicado que el enfoque debe ser compatible con la regla de hermenéutica de que **las diferentes cláusulas de la Constitución no deben interpretarse de forma tal que se produzca un resultado absurdo. La función del Poder Judicial, como intérprete, es armonizar sus mandamientos y preceptos distintos con miras a lograr una decisión justa y razonable a tono con la intención de la Asamblea Constituyente.**<sup>173</sup>

Haciéndonos eco de las palabras del Juez Superior de San Juan, Angel G. Hermida, hay que mencionar que ningún poder que delegue la Constitución, no importa cuán amplia sea la delegación, puede ser ejercido en forma que viole cualquier mandato de la Constitución misma.<sup>174</sup>

Con relación al voto de los convictos, se indica que, de acuerdo a lo que dice la Constitución en el Artículo II, Sección 12, éstos tendrán derecho a votar después que cumplan la sentencia o la condena. No se indica en ningún momento que ésta pueda establecer por ley que éstos voten mientras están confinados. Asimismo dejan sentado el que de por sí la Constitución con respecto al voto de los confinados, le señala una limitación a la Asamblea Legislativa: **que tendrán derecho a votar los convictos de *felony* tan pronto se cumpla la pena o condena.** Por tanto, la conclusión que hace la Junta, relacionada con esto, es errónea y falta de fundamentos.

<sup>172</sup> 110 D.P.R. 248, 295 (énfasis nuestro).

<sup>173</sup> *Puerto Rico Telephone Co.*, 114 D.P.R. 328, 341 (1983).

<sup>174</sup> *Ramírez de Ferrer v. Mari Bras*, Civil Núm. KAC 96-0856, sentencia de 21 de octubre de 1996, pág. 21.

El hecho de que la información suministrada por la Junta sea errónea nos indica que la base para establecer la ley es débil y, por ende, sería meritorio y recomendable eliminarla.

Según Muñiz Argüelles,<sup>175</sup>

[L]a separación de poderes de nuestro sistema ya indica el orden de prioridad: **mientras la ley esté vigente, obliga**. Los jueces y abogados deben procurar **que la obligatoriedad no surja de una norma injusta, inadecuada o contraria al resto de las normas que imperan en el país**. Ya sabemos que la legislación es la primera fuente de Derecho y que **el orden jerárquico de las normas legisladas es el ya ofrecido: normas constitucionales, leyes ordinarias y reglamentos**. Podemos también afirmar que el papel de la jurisprudencia, cuando existe una ley o reglamento aplicable al caso, es el de aclarar dudas, llenar lagunas y resolver contradicciones entre las leyes ya aprobadas. (Enfasis nuestro.)

Sobre el particular nuestro Tribunal Supremo ha indicado que en su aplicación humana **el derecho no existe para exigir y perpetrar cosas imposibles, absurdas, inútiles o innecesarias**,<sup>176</sup> lo que está acorde con lo enunciado anteriormente por Muñiz Argüelles.

En nuestro ordenamiento actual, la Ley que le concede el derecho al voto a los confinados es inadecuada y contraria al resto de las normas que imperan en nuestro país. Cabe mencionar, por ejemplo, según expuesto anteriormente, las discrepancias entre el Código Penal y el Código Civil respecto a las penas de los convictos enunciadas en ambas. Aún más patente es la discrepancia entre la Ley Electoral y la Constitución sobre el derecho al voto de éstos.

En resumen, demostrada la intención de la Asamblea Constituyente en sólo darle el derecho a los convictos de delito grave tan pronto cumplen la pena y de que “la Constitución de un país es la ley suprema de éste y cualquier ley pasada por la Legislatura inconsistente con ésta es inválida”,<sup>177</sup> se concluye que **la ley que le concede el derecho al voto a los confinados de delito grave es inconstitucional y por tanto nula**.

## X. Legitimación activa (‘standing’) sobre el derecho al voto de los confinados

<sup>175</sup> MUÑIZ ARGÜELLES, *supra* nota 81, pág. 14. (énfasis nuestro).

<sup>176</sup> *Puerto Rico Telephone Co.*, 114 D.P.R. 328, 344 (1983). *Véase además* *Pueblo v. Andreu González*, 105 D.P.R. 315, 321 (1976).

<sup>177</sup> *Véase East St. Louis v. Amy*, 120 U.S. 600 (1887); 16 Am. Jur. 2d. sec. 81.

El tema de la legitimación activa surge debido a los acontecimientos acaecidos en el 1984, en específico el relacionado con un grupo de ciudadanos que solicitó en el Tribunal Superior de Carolina que se declarara inconstitucional el que las personas que cumplían sentencias por delitos graves pudieran votar en las elecciones, amparados en la Sección 12 de la Carta de Derechos.<sup>178</sup> El Tribunal desestimó la sentencia declaratoria por carecer éstos de capacidad jurídica y legitimación activa<sup>179</sup> para instar la acción en ese caso, toda vez que no habían sufrido un daño concreto.

Al no estar de acuerdo con esta decisión, sería meritorio indicar quiénes pueden tener legitimación activa con relación al voto de los confinados por delito grave (felony) que se encuentren recluidos en instituciones penales del país. Esta situación del voto de los confinados aunque ha sido discutida de una manera u otra por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y por los Circuitos, según expuesto anteriormente, en ningún momento ha sido discutido en Puerto Rico por nuestro Tribunal Supremo.

Sin embargo, recientemente nuestro Tribunal Supremo en el caso *Sánchez Vilella v. E.L.A.*,<sup>180</sup> en opinión per curiam establece que el Tribunal Superior, Sala de San Juan, incidió al concluir que los electores demandantes no habían sufrido daño concreto alguno y, por tanto, carecían de legitimación activa. Nuestro Tribunal basa su fundamento en que el Artículo 2.001 de la Ley Electoral de Puerto Rico<sup>181</sup> le concede [a los electores] la capacidad para promover toda acción legal para salvaguardar su derecho al voto universal, igual, directo y secreto. Este derecho es de estirpe constitucional, expresamente consagrado en el Artículo II, Sección 2 de nuestra Constitución, reza: “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.”

<sup>178</sup> Luis A. Cabán, *supra* nota 51.

<sup>179</sup> Véase Milton Javier Figueroa Morales, *La constitucionalidad de los nuevos vales educativos*, 35 REV. D. P. 171, 185-187 (1996) sobre el resumen de la doctrina; además véase RAÚL SERRANO GEYLS, I DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 129-194 (1986).

<sup>180</sup> 93 J.T.S. 136, 11177 (1993).

<sup>181</sup> 16 L.P.R.A. § 3051 (1984).

Tanto nuestro ordenamiento constitucional como el norteamericano han reconocido a cabalidad la condición fundamental y preeminente del derecho al sufragio. El preámbulo de nuestra Constitución destaca su importancia en el sistema democrático al enunciar que “el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la participación libre del ciudadano en las decisiones colectivas”.

Estos postulados constitucionales protegen y garantizan el derecho al sufragio universal tanto en las elecciones generales como en los referendums y plebiscitos. Aunque no es derecho de carácter absoluto y la Legislatura tiene amplia facultad para reglamentarlo, le corresponde a los tribunales la responsabilidad de asegurar que la legislación promulgada cumpla con las garantías constitucionales. Al descargar esta responsabilidad, tenemos que hacer un delicado balance entre el derecho fundamental al sufragio y el interés del Estado en reglamentar su ejercicio para que el proceso se conduzca ordenadamente con la participación mayor de electores en igualdad de condiciones. (Cita omitida.) **Cada decisión debe tomarse cuidadosamente con atención a las circunstancias particulares de cada caso. Como principio general, aquella legislación que sea onerosa y afecte sustancialmente el derecho al sufragio es susceptible de impugnación constitucional.**

La legislación que le concede el voto a los confinados, según explicado en este análisis, afecta el derecho al sufragio de aquellos electores que constitucionalmente y **válidamente** (legalmente) tienen el derecho a ello. Por tanto, esa legislación es susceptible de impugnación constitucional. No debemos pasar por alto que el derecho al sufragio de los electores es fundamental y preeminente en comparación con **el voto de los confinados que se ha establecido que no es fundamental**. Hasta hoy día, el Estado no ha demostrado el interés que tiene en que se le otorgue ese derecho a los confinados. Sin embargo, por otro lado y según expusiéramos, cada vez son más las personas, incluyendo miembros del gobierno, que no están de acuerdo en que éstos tengan el derecho al voto.

Cualquier candidato a un puesto electivo, que entiende haya perdido las elecciones por el voto unconstitutional de los confinados, también tiene legitimación activa para cuestionar la ley que le concede el derecho al voto a los confinados y más hoy día que éstas son tan cerradas. Se ha demostrado que se utiliza como medio de coacción el número de votos de los confinados y sus familiares, lo que entendemos va en contra del

Artículo II, Sección 2 de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según indicáramos anteriormente, en específico cuando expresa que “protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”.

Esto puede verse desde dos puntos de vista, a saber: que se utilicen los votos a favor del candidato que más promesas hace a favor de los confinados y se utilicen para afectar a tal candidato por sus expresiones o porque está con el partido de gobierno. Aunque no hay estadísticas al respecto, siempre se ha indicado y expresado que una gran parte de la población penal vota en contra del partido de gobierno, máxime cuando en esos días no se les conceden sus reclamos.

Por último, tendría legitimación activa **cualquier confinado**, de darse el caso en que se elimine el inciso de la ley que le concede el derecho al voto. Cualquiera de ellos tendría que alegar que tenía un derecho fundamental consagrado por más de diez años y que no se le puede privar de ese derecho adquirido. Sin embargo, consideramos que, al igual que la decisión de *Ramírez* en el Supremo Federal, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, amparándose en nuestra Constitución, en específico de la Sección 12 de la Carta de Derechos, los privaría de ese derecho hasta que cumplan la pena impuesta o los indulten.

## **XI. Disposiciones de otros países sobre el derecho al sufragio de los confinados**

### **A. En General**

Después de analizar el derecho de los confinados en la jurisdicción de los Estados Unidos y Puerto Rico, sería meritorio integrar al análisis una visión general sobre el tema bajo discusión en otras jurisdicciones del mundo.

En varios países, a los confinados se les priva del derecho al voto, por medio de la Constitución, el Código Penal o por Códigos Electorales.

De nuestro análisis, en resumen, puede decirse que en más de un país le es restringido el derecho al voto a las personas que cometan delito, siendo esta inhabilitación muy amplia. De hecho y como apuntaramos previamente en el análisis, **en las elecciones de 1980, Puerto Rico se**

convierte en el único lugar en el mundo donde los confinados votan.<sup>182</sup> Entonces, ¿cómo puede hacerse caso omiso a lo que consagra nuestra Constitución, la cual de por sí priva a éstos del derecho al sufragio, reponiéndole este derecho tan pronto cumplen la condena? Este alcance no se ha establecido en ninguna otra constitución o código, sea penal o electoral de los países bajo estudio.

Sin embargo, otros países no mencionan nada al respecto en sus constituciones, otros lo dejan en manos de la Legislatura y algunos excluyen a otras personas, como, por ejemplo, Rusia, que excluye a los alienados.

## B. España

Nuestra otra base de ordenamiento jurídico, España, establece en su **Constitución**, entre los derechos y deberes fundamentales, que “el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria . . .”<sup>183</sup> Además, establece que “son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.”<sup>184</sup>

Sin embargo, el **Código de Derecho Electoral español** (Ley Orgánica del Régimen Electoral General) establece expresamente que carecen de derecho de sufragio “los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho al sufragio durante el tiempo de su cumplimiento”.<sup>185</sup>

Por otra parte, el **Código Penal de España** dispone que “la suspensión del derecho al sufragio privará al penado, igualmente, de su ejercicio durante el tiempo de la condena”<sup>186</sup> y que “la condena condicional no será extensiva a las penas de suspensión de derecho de sufragio y de cargo o función de carácter público, si éstas figuraren como accesorias ni alcanzará a las responsabilidades civiles.”<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> Véase Rivera, *supra* nota 44.

<sup>183</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] art. 25, (España).

<sup>184</sup> *Id.* art. 68.5.

<sup>185</sup> L.O.R.E.G. art. 3, § 1(a).

<sup>186</sup> CÓDIGO PENAL [C. PENAL] art. 37 (España).

<sup>187</sup> *Id.* art. 97.

### C. México

Siguiendo nuestra comparación, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que son prerrogativas del ciudadano el “votar en las elecciones populares”.<sup>188</sup> Mientras que enuncia, por otra parte, cuando se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos. Entre éstos se mencionan el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión, durante la extinción de una pena corporal, por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.<sup>189</sup>

### D. La República de Cuba

La **Constitución de la República de Cuba** establece que “tienen derecho al voto todos los cubanos, hombre y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto los inhabilitados judicialmente por causa de delitos.”<sup>190</sup>

### E. La República de Italia

Establece por su parte la **Constitución de la República Italiana** que “el derecho al voto no puede ser limitado, sino por incapacidad civil o por el efecto de sentencia penal irrevocable o en caso de indignidad moral indicada por la ley.”<sup>191</sup> (Traducción nuestra.)

### F. Brazil

Entre los derechos políticos de la **Constitución Federal de Brazil**, ésta señala a las personas que no pueden registrarse como votantes, y entre otros, específicamente, “aquellos que son privados, temporera o permanentemente de sus derechos políticos.”<sup>192</sup> Indicando más adelante

---

<sup>188</sup> E.U.M. CONST. art. 35.

<sup>189</sup> *Id.* art. 38, §§ II, III y VI, respectivamente.

<sup>190</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] art. 135 (b) (Cuba).

<sup>191</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] art. 48 (Italia). Cuyo texto original dice “Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.”

<sup>192</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] art. 142 (3) (c) (Brasil).

las maneras en que pueden ser suspendidos esos derechos políticos, entre ellos está la convicción criminal.<sup>193</sup>

### G. India

Por otro lado, **la Constitución de India** indica las condiciones para poder ejercer el derecho al sufragio y las razones para descalificar a un votante, sea bajo la Constitución o alguna ley hecha por la Legislatura. Entre éstas se encuentran la no residencia, locura, crimen o práctica ilegal o corrupta.<sup>194</sup>

### H. Australia

**La Constitución de Australia** no hace mención específica al respecto, limitándose a que se establezca por ley lo relacionado al sistema electoral. **El ‘Commonwealth Electoral Act’ de Australia** establece que las personas que no podrán inscribirse para votar serán aquellas que “han sido convictas y están bajo sentencia por una ofensa penable bajo la ley del Commonwealth o de un Estado o Territorio por prisión de cinco años o más”<sup>195</sup> o “han sido convictas por traición o felonía y no han sido indultadas”.<sup>196</sup>

A pesar de esto, en cada estado alguna clase de personas son descalificadas para votar. Australia del Sur removió, en 1976, la descalificación de personas declaradas culpables de traición o sirviendo una sentencia en prisión. Victoria removió, en 1980, la descalificación de personas cumpliendo una sentencia en prisión, sin embargo, retuvo la convicción de traición como una descalificación, obviando ambas las descalificaciones comunes a todos los sistemas electorales de Australia.

### I. Alemania

**El Código Penal Alemán** (Strafgesetzbuch) dispone que la pérdida de derechos civiles impone la descalificación por el periodo provisto por

---

<sup>193</sup> *Id.* art. 144.

<sup>194</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] art. 326 (India).

<sup>195</sup> CONST. [CONSTITUCIÓN] § 93 (8) (b) (Australia).

<sup>196</sup> *Id.* inciso (c).

juicio para “votar en plebiscitos, elegir o ser elegido o para ejercer otros derechos políticos”.<sup>197</sup>

### **J. Francia y República Dominicana**

Cabe mencionar que el **Código Penal de la República Dominicana**, al igual que el **Código Penal Francés**, establece que “la degradación cívica consiste:

1º. En la destitución o exclusión de los condenados de todas las funciones, empleos o cargos públicos.

2º. En la privación del derecho de elegir y ser elegido; y en general, en la de todos los derechos cívicos y políticos [...].<sup>198</sup>

### **Conclusiones**

Del análisis podemos concluir que el inciso (f) del Artículo 5.040 de la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada por la Ley Núm. 3 de 8 de septiembre de 1980,<sup>199</sup> que le concede el derecho al sufragio por medio del voto ausente a los confinados en las instituciones penales, es **inconstitucional**. Basado en el Artículo II, Sección 12 de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que reza: “*La suspensión de los derechos civiles, incluyendo el derecho al sufragio, cesará al cumplirse la pena impuesta*”. También se concluye que los declarados culpables de delito grave no tendrán derecho a ejercer su derecho político al voto hasta después de cumplida la pena. Dentro de esta categoría se incluyen, además, los que se encuentran en libertad bajo palabra y en sentencia suspendida hasta que cumplan la pena impuesta, según reza en la Constitución y en la Ley General de Inscripciones derogada, que explicaba el significado de la expresión “cumplida la sentencia impuesta”. Sin embargo, las personas que esperan por su juicio, aunque confinadas, pueden ejercer su derecho al voto por medio del voto ausente.

<sup>197</sup> CÓDIGO PENAL [C. PENAL] art. 34.2 (Alemán).

<sup>198</sup> CÓDIGO PENAL [C. PENAL] art. 34 (Francés); CÓDIGO PENAL [C. PENAL] art. 32 (República Dominicana).

<sup>199</sup> Bajo la enmienda de la Ley Núm. 3 de 10 de enero de 1983, este Artículo se reenumera como el Artículo 5.035 y el inciso (f) pasa a ser el inciso (h).

Partiendo de la jerarquía, según el grado de obligatoriedad de las fuentes primarias y mandatorias vigentes en Puerto Rico, en primer lugar, tenemos la Constitución de los Estados Unidos, las leyes aprobadas por el Congreso y las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. **La jurisprudencia en los Estados Unidos establece que los convictos de delito grave no tienen derecho al voto ni aun después de cumplida la pena.** Antes de esta decisión se había ratificado que la encarcelación legal podía privar al convicto de ciertos derechos, entre ellos el del voto.

Aun siendo el derecho al sufragio un derecho fundamental y preeminente, **se ha sostenido que el derecho al voto de los confinados no es un derecho fundamental.** Por tanto, también se ha establecido jurisprudencialmente que **el criterio para determinar la razonabilidad de una clasificación a la luz de la cláusula de la igual protección de las leyes respecto a éstos es el escrutinio tradicional mínimo o de nexo racional.**

Sin embargo, en Puerto Rico, nuestra Constitución va mucho más lejos, permitiéndole al convicto ejercer su derecho al voto tan pronto cumpla la pena, como hemos visto. Un análisis de lo expresado por la Asamblea Constituyente nos aclara que realmente ésa era y es aún hoy la interpretación que de esta Sección se quería dar. Basta referirnos a la discusión que sobre el propósito, lenguaje e interpretación de la Sección 12 de la Carta de Derechos se hizo en este análisis para tener un marco mayor de referencia sobre el tema.

Cabe concluir que de acuerdo al análisis y lógica constitucional, **tendrían legitimación activa ('standing') cualquier elector cualificado**, de acuerdo con el Artículo II, Sección 2 de nuestra Constitución. Asímismo, la tendrían **los candidatos a puestos electivos y los confinados en instituciones penales.** Por tanto, en su tiempo tendrán las cortes que dilucidar sobre esta controversia que comenzó en el 1980 y que estuvo a punto de resolverse judicialmente en el 1984. Lamentablemente más de diez años después sigue sin resolverse, sin acción alguna por parte de la Rama Legislativa ni de la Rama Judicial.

Es meritorio recalcar que **la situación del voto de los confinados en Puerto Rico nunca ha sido vista ni analizada por nuestro Tribunal Supremo** a diferencia de la cobertura que ha tenido en los Estados Unidos tanto por el Tribunal Supremo como por los Circuitos. Esto

máxime cuando **en el 1980, Puerto Rico se convierte en el único lugar en el mundo en que los confinados de delito grave votan.**

Entendemos que después de este análisis **la Rama Judicial declararía la ley inconstitucional**, de llegar ésta a corte porque

cuando la decisión judicial [invalida] un reglamento por ser contrario a la ley habilitadora de la agencia, o [anula] una ley por ser inconstitucional, lo que hace el tribunal es reconocer que la norma superior (la Constitución o la ley habilitadora, según sea el caso) se impone sobre la norma inferior, a veces, anulándola. En estos casos la decisión judicial meramente respeta y anuncia la supremacía de una norma sobre la otra, por vía de interpretación. **La norma estatutaria superior sigue sentando la pauta al juzgador.**<sup>200</sup>

Por otra parte, **la Asamblea Legislativa no consideró el alcance ni consecuencias que tendría darle el derecho al voto a los confinados.** Esto, según se desprende de los debates de las Comisiones de Gobierno de ambos cuerpos legislativos y los de las Cámaras Legislativas en el hemiciclo. **Estando esto en contra de lo expresado en la Constitución de Puerto Rico y la jurisprudencia federal y local desde ese entonces.** Por otro lado, hay que plantearse que **tampoco se consideró por la Rama Ejecutiva**, salvo como una cuestión política que con el pasar de los años se ha reiterado, **fue un error** el concederle el voto a los confinados.

**La Legislatura tiene la responsabilidad de enmendar el error que cometió en el 1980.** Debe hacer un análisis más profundo de la situación y si, a su entender, **-sin ningún tipo de coacción o interés político particular-** concluye que de ser eliminado el inciso en cuestión, bastará para fundamentar el evitar el fraude electoral y, por otro lado, el estar acorde con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en específico con la Sección 12 de la Carta de Derechos. **Es su responsabilidad para con el pueblo que lo eligió y así mantener la sociedad con arreglo a las limitaciones inherentes a la vida en común.**

Por otro lado, como está de moda el tratar de enmendar la Constitución, si éstos entienden que la ley debe mantenerse como está, **deberán considerar el eliminar esa cláusula de la Constitución de Puerto Rico, promoviendo un referéndum al Pueblo como alternativa para resolver este problema constitucional.**

---

<sup>200</sup> MUÑIZ ARGÜELLES, *supra* nota 81, pág.15 (énfasis nuestro).

Sin embargo, por todo lo expresado en el estudio, entendemos que el análisis sobre el derecho al voto de los confinados demuestra sin lugar a dudas que **el hecho de que éstos voten es completamente inconstitucional y, por tanto, debe derogarse la ley en su parte pertinente**. Asímismo **se le recomienda al Gobierno** que, utilizando la tecnología moderna a su alcance hoy día, lleve el control de las personas que han cumplido su condena para restituirles su derecho al sufragio, al igual que a los que han sido declarados culpables de delito grave.

**Es así como cumpliremos con el espíritu y la letra clara de nuestra Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, NUESTRA LEY SUPREMA.**