

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Nicolás Gautier Vega, en su capacidad de Comisionado Electoral de Partido Popular Democrático

Recurrido

v.

Comisión Estatal de Elecciones; Francisco Rosado Colomer, en su capacidad de Presidente de la CEE; Roberto I. Aponte Berríos, en su capacidad de Comisionado Electoral del Partido Independentista Puertorriqueño; Olvin Valentín Rivera, en su capacidad de Comisionado Electoral del Movimiento Victoria Ciudadana; y Eduardo García Rexach, en su capacidad de Comisionado Electoral del Proyecto Dignidad

CT-2020-0022

Partes con Interés

Héctor Joaquín Sánchez Álvarez, en su capacidad de Comisionado Electoral del Partido Nuevo Progresista

Parte Peticionaria en certificación

RLM

Opinión de Conformidad emitida por el Juez Asociado señor MARTÍNEZ TORRES.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2020.

La interpretación que hace hoy este Tribunal se apega al texto del Código Electoral y se abstiene de exigir requisitos adicionales que no están en el estatuto y que constituirían obstáculos al ejercicio del sufragio por los

electores que decidieron votar por correo para disminuir el riesgo de contagiarse con el coronavirus.

El Art. 9.39(3) del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 58-2020, requiere que el elector que vote por correo incluya en el sobre -que a su vez contiene el sobre sellado con las papeletas- una copia de una identificación personal válida. En cambio, el Código Electoral no dice qué hacer si el elector olvida echar esa copia en el sobre. En esos casos, la ley no impide a la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) darle una oportunidad al elector para corregir su error, sin comprometer la secretividad de su voto. Si eso se puede hacer, es lo procedente para cumplir con el mandato legal de proteger el derecho de cada elector a emitir su voto. Eso no es una enmienda a un reglamento, sino la implementación de este y de la ley a través del manual de instrucciones operacionales.

La interpretación contraria que propone el Comisionado Electoral del Partido Popular Democrático y que acogen las opiniones disidentes va en contra del texto de la ley y deja desprovisto al elector, por omitir un trámite subsanable con facilidad. Un burócrata sin conciencia abrazaría esa interpretación. En cambio, una interpretación textualista e integrada del Código Electoral nos lleva a reconocer la facultad de la CEE para tomar medidas para salvaguardar el voto de los electores.

Nuestro deber es apegarnos al texto de la ley, sin añadirle requisitos que esta no tiene. Art. 14 del Código

RLM

Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 14. En reiteradas ocasiones hemos enfatizado que "el tribunal no está autorizado a adicionar limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de la ley, ni a suplir omisiones al interpretarla con el pretexto de buscar la intención legislativa". Rosado Molina v. ELA, 195 DPR 581, 589-590 (2016). Lo que tenemos que hacer es una lectura integrada del Código Electoral y no una lectura aislada, carente de contexto, del Art. 9.39(3), supra. No podemos adoptar una interpretación del texto que choque con los derechos constitucionales del elector y con otras disposiciones del Código Electoral que obligan a la CEE a salvaguardar el derecho del elector a emitir su voto, sin cortapisas adicionales. Véase el Art. 5.1 del Código Electoral, sobre los derechos y prerrogativas de los electores. Tampoco podemos adoptar una interpretación de la ley que anula el voto de un elector sin darle la oportunidad adecuada para que pueda subsanar cualquier omisión de forma en el envío de las papeletas, especialmente ante la confusión que la adopción por primera vez de este mecanismo puede causar.

RLM

El Art. 9.39(3), supra, no impide que la CEE cree un mecanismo para concederle al elector una oportunidad razonable para cumplir con los requisitos que la ley exige para que su voto por correo se cuente. Todo lo contrario. El Art. 5.15 del Código Electoral Código Electoral requiere que la CEE establezca "procedimientos para **subsanar** o corregir, de la manera más expedita y sencilla posible para los

electores, cualquier error, **omisión** o discrepancia que surja **en todo tipo de transacción electoral**". (Énfasis suplido).

El Comisionado Electoral del Partido Popular quiere que enmendemos el Código Electoral para hacer más difícil que la gente vote. Más aún, para los disidentes, poner en vigor el Art. 5.15 y proteger así la oportunidad de un elector para ejercer su voto, es un "atropello" que "facilita la posibilidad de manipular" votos de una forma misteriosa. Dejen de meter miedo, que todavía faltan tres días para que llegue Halloween. Nuestra labor como Tribunal no es sustituir el criterio legislativo ni añadir trabas al derecho al voto. Quien proponga lo contrario es quien, realmente, no respeta la democracia.

Como la Opinión de este Tribunal acoge esa interpretación textualista del Art. 9.39(3) del Código Electoral, supra, voto conforme.



RAFAEL L. MARTÍNEZ TORRES
Juez Asociado

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Nicolás Gautier Vega, en su
capacidad de Comisionado
Electoral del Partido Popular
Democrático

Recurrido

v.

Comisión Estatal de Elecciones;
Francisco Rosado Colomer, en su
capacidad de Presidente de la
CEE; Roberto I. Aponte Berríos,
en su capacidad de Comisionado
Electoral del Partido
Independentista Puertorriqueño;
Olvin Valentín Rivera, en su
capacidad de Comisionado
Electoral del Movimiento
Victoria Ciudadana; y Eduardo
García Rexach, en su capacidad
de Comisionado Electoral del
Proyecto Dignidad

CT-2020-22

Partes con Interés

Héctor Joaquín Sánchez Álvarez,
en su capacidad de Comisionado
Electoral del Partido Nuevo
Progresista

Parte Peticionaria en
Certificación

Opinión de conformidad emitida por el Juez Asociado señor ESTRELLA MARTÍNEZ a la cual se une la Jueza Asociada señora PABÓN CHARNECO y el Juez Asociado Señor RIVERA GARCÍA

San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2020.

Como garantes del derecho al sufragio, hoy debemos ejercer nuestro deber de certificar un asunto de alto interés público en aras de proveer un remedio oportuno, justo y adecuado. En ese sentido, la controversia ante

nuestra consideración exige que descartemos **la peligrosa y antidemocrática** propuesta en la que se pretendía vetar automáticamente el derecho al voto de miles de electores y electoras que ejercieron su voto adelantado, sin que éstos cuenten con un mecanismo real y efectivo que les permita impugnar esa privación de uno de los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos y ciudadanas. En reconocimiento de que nuestro ordenamiento constitucional y estatutario exigen el mayor acceso al derecho al voto y de que el mismo no se limite sin un debido proceso de ley, estoy conforme con la Opinión mayoritaria que hoy emite este Tribunal.

I.

Como es conocido, la Ley de la Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 24 LPRA sec. 24 et seq., provee en su Art. 3.002 (f) que este Tribunal puede, mediante el recurso de certificación, traer inmediatamente ante sí cualquier asunto pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia cuando se planteen "cuestiones noveles de derecho, o . . . de alto interés público". 24 LPRA sec. 24s (f). Véase, Regla 52.2 (d) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Cónsono con ello, el Art. 13.3 del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 58-2020, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/58-2020.pdf> (Código Electoral), reconoce expresamente esta facultad del Tribunal Supremo en el contexto electoral.

A la luz de este marco estatutario, consecuentemente he favorecido la expedición de recursos de certificación en aras

de atender eficaz y oportunamente controversias electorales de alto interés público. Véase, Pedro Pierluisi-Urrutia, et al. v. Comisión Estatal de Elecciones, et al., 2020 TSPR 82 (Estrella Martínez, J., Opinión de conformidad); Com. PNP v. CEE, 196 DPR 651, 657-658 (2016) (Estrella Martínez, J., Voto particular de conformidad); PNP v. ELA, 196 DPR 42, 47 (2016) (Estrella Martínez, J., Voto particular disidente). Lo anterior, es necesario para proveer una administración justa, rápida y económica ante reclamos de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Precisamente, hoy nos encontramos nuevamente ante una controversia que "permea sobre el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en nuestro sistema democrático y a expresarse libremente". PNP v. ELA, supra, pág. 29 (Estrella Martínez, J., Voto particular disidente). Según discutimos, hoy debemos resolver si las personas que ejercen su voto adelantado mediante correo postal pueden subsanar posteriormente algún error en la papeleta enviada. Habiendo comenzado formalmente el proceso de votación adelantado, no albergo duda de que nos encontramos ante una controversia de alto interés público que exige que actuemos con celeridad y efectividad.

Aclarado este asunto de umbral, procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia ante nuestra consideración.

II.

A.

La Constitución de Puerto Rico reconoce que el derecho al voto de nuestros ciudadanos y ciudadanas es un pilar democrático de la más alta supremacía. A esos fines, establece expresamente que "[l]as 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". (Énfasis suplido). Art. II, Sec. 2, Const. PR, LPRA, Tomo 1. En virtud de la inviolabilidad del derecho al sufragio, repetidamente hemos resuelto que el mismo constituye una garantía fundamental. P.I.P. v. C.E.E., 120 DPR 580, 615 (1988); Ortiz Angleró v. Barreto Pérez, 110 DPR 84, 88 (1980). Cónsono con ello, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha dispuesto lo siguiente:

The right to vote freely for the candidate of one's choice is of the essence of a democratic society, and any restrictions on that right strike at the heart of representative government. And the right of suffrage can be denied by a debasement or dilution of the weight of a citizen's vote just as effectively as by wholly prohibiting the free exercise of the franchise. Reynolds v. Sims, 377 US 533, 555 (1994).

En aras de viabilizar este instrumento de expresión y participación ciudadana, el Código Electoral dispone que el elector y la electora son "el eje y protagonista del sistema electoral y debe[n] serlo sin limitaciones ni condiciones procesales que, irrazonablemente menoscaben, limiten o compliquen el ejercicio del voto". Código Electoral, supra,

Exposición de motivos. En ese sentido, el referido estatuto prohíbe expresamente que se prive a una persona de ejercer su derecho constitucional al sufragio **mediante obstáculos y limitaciones onerosas**. A esos fines, el Código Electoral provee que **"no se podrá . . . privar a un Elector [o Electora] calificad[a] de su derecho al voto mediante reglamento, orden, resolución o cualquier otra forma que impida lo anterior"**. (Énfasis suplido). Íd., Art. 5.6. Como puede apreciarse, hay una intención legislativa inequívoca de garantizar "la más amplia accesibilidad del Elector [y de la Electora], sin barreras y sin condiciones procesales onerosas, a toda transacción y servicio electoral, incluyendo el ejercicio de su derecho al voto". Íd., Art. 5.1 (4).

A Precisamente, en aras de salvaguardar el derecho al voto de todos nuestros ciudadanos y ciudadanas, el Código Electoral exige que la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) **"reglament[e] la forma y los procedimientos para subsanar o corregir, de la manera más expedita y sencilla posible para los electores, cualquier error, omisión o discrepancia que surja en todo tipo de transacción electoral"**. (Énfasis suplido). Íd., Art. 5.15. Por tanto, la Asamblea Legislativa plasmó un mandato que exige que los electores y las electoras tengan la oportunidad de subsanar algún error en el ejercicio de su derecho al voto. Lo anterior, tiene como propósito garantizar que cada voto "se cuente y se adjudique conforme a la intención del Elector [o la Electora] al emitirlo". Íd., Art. 5.1 (1).

B.

El Código Electoral provee una variedad de herramientas para salvaguardar el derecho al sufragio de quienes no tienen la capacidad de acudir a los eventos electorales físicamente, lo que ha ubicado a Puerto Rico en las corrientes de las jurisdicciones que fomentan el mayor acceso posible de los electores y las electoras para garantizar el ejercicio de su derecho al voto. Lo anterior, es particularmente necesario en estos momentos que vivimos bajo la amenaza de una pandemia. Entre estos mecanismos, se encuentra el voto adelantado por correo reconocido en los Arts. 9.37 y 9.39 del Código Electoral, supra. A esos fines, las personas que tengan alguna de las siguientes circunstancias tendrán derecho a votar mediante el procedimiento de voto adelantado: las personas que estarán en su centro de empleo el día del evento electoral, que se consideren cuidadoras únicas de una persona encamada, que se encuentren hospitalizadas, que sean candidatas a algún cargo público, que se encuentren fuera del País, que tengan sesenta (60) años de edad o más, entre otras circunstancias. Íd., Art. 9.37; Reglamento del voto ausente y voto adelantado de Primarias 2020 y Elecciones Generales y Plebiscito 2020, CEE, Sec. 9.1, 13 de marzo de 2020 (rev. 9 de septiembre de 2020).

Pertinente a la controversia ante nos, el Código Electoral provee el procedimiento a seguir para tramitar el voto adelantado por correo postal. Particularmente, el proceso comienza con el envío de la papeleta a las personas

electoras mediante el Servicio Postal de los Estados Unidos (USPS, por sus siglas en inglés). Íd., Art. 9.39 (3). El USPS deberá certificar que la persona recibió la papeleta. Una vez recibida, la persona electora devolverá la papeleta a la CEE en el sobre predirigido. El articulado contempla una cuestionable gestión adicional que ha sido objeto de múltiples controversias en otras jurisdicciones y que originó el caso ante nos, a saber: la inclusión de una copia de su identificación electoral o cualquier otra identificación con foto autorizada por el referido estatuto. Íd. Por último, las papeletas deben contar con un matasellos postal fechado no más tarde del día del evento electoral íd.

Ahora bien, el Código Electoral reconoce expresamente que el voto adelantado se ejercerá "conforme a los procedimientos que esta **disponga por reglamento**". (Énfasis suplido). Íd., Art. 9.39 (1). Por tanto, hay una delegación expresa por parte de la Asamblea Legislativa a favor de la CEE para que ésta reglamente y abunde en el procedimiento para ejercer un voto adelantado. Claro está, en esa encomienda, la CEE debe actuar conforme a los principios inteligibles del Código Electoral. Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 92-93 (2010).

A esos fines, la CEE elaboró y aprobó un Manual de Procedimiento para el Voto Adelantado por Correo para las Elecciones Generales y Plebiscito 2020 (Manual), CEE, 20 de octubre de 2020, para precisar las etapas del voto adelantado. Pertinente a la controversia ante nuestra

consideración, el Art. V (D) del Manual establece lo siguiente:

En caso de que el elector no haya incluido la copia de su identificación con foto vigente, la JAVAA deberá notificar al elector la deficiencia a la brevedad y no más tarde de veinticuatro horas de haber identificado la deficiencia, como parte del proceso de apertura del sobre Número 2. La JAVAA deberá efectuar la notificación a través del número de teléfono, dirección de correo electrónico o dirección postal que fue provista por el elector en la solicitud de voto adelantado o que resulte de su registro electoral actualizado. En dicha notificación la JAVAA deberá apercibir al elector de que no proveer la copia de la identificación en o antes de tres (3) días laborables de la notificación de la deficiencia, su voto no será adjudicado. (Énfasis suplido).

Como puede apreciarse, el Manual establece que la CEE deberá notificar adecuadamente a la persona electora sobre la falta de la copia de su identificación, en lugar de descartar automáticamente sus votos. De esta manera, la CEE salvaguarda el debido proceso de ley de nuestros ciudadanos y ciudadanas para que éstas puedan ejercer las acciones oportunas dirigidas a que su ejercicio del derecho al voto no se vea frustrado.

Recordemos, pues, que "[c]uando se toma una determinación que incide sobre los escenarios en los que un elector emitirá su voto, **las nociones básicas del debido proceso de ley exigen que se notifique adecuadamente para que éste tenga la oportunidad de ser escuchado**". (Énfasis suplido). Com. PNP v. CEE III, 196 DPR 706, 717 (2016) (Sentencia). En ese sentido, la notificación adecuada es un componente medular de un debido proceso de ley, pues "brinda

a las partes la oportunidad de advenir en conocimiento real de la determinación tomada, a la vez que otorga a las personas cuyos derechos pudieran verse transgredidos una mayor oportunidad de determinar si ejercen o no los remedios que le han sido concedidos por ley". *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Mun. San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996). Entiéndase, el debido proceso de ley exige que, previo a que se descarte el ejercicio de un derecho tan trascendental como el sufragio, se satisfagan garantías mínimas que hagan del proceso uno justo y adecuado.

Aclarado el derecho aplicable, procedemos a exponer los fundamentos de esta Opinión de Conformidad.

III.

Como expusimos anteriormente, la controversia ante nuestra consideración exige que determinemos si la CEE tiene el deber ministerial de garantizar el debido proceso de ley de los electores y de las electoras en los que medie una impugnación del ejercicio del derecho al voto o, si por el contrario, procede descartar automáticamente las papeletas que no estén acompañadas de la copia de una identificación, sin que el elector o electora afectada conozca de esa consecuencia jurídica.

Según adelantamos, el Código Electoral dispone que el eje central de nuestro andamiaje electoral es la persona electora. A esos fines, el propósito del referido estatuto recae en proteger, salvaguardar y viabilizar el derecho al sufragio. Para materializar este propósito, el Código

Electoral establece expresamente, en más de una ocasión, que el derecho al voto no puede ser coartado, limitado ni restringido. Véase, Código Electoral, supra, Arts. 5.1 (4), 5.6. En cumplimiento con ese mandato, la CEE diseñó un Manual que, precisamente, les concede a las personas electoras la oportunidad de conocer el fundamento por el cual se impugnó su voto, a fin de que éstas puedan defender la validez del mismo y tomar todas las acciones que estimen procedentes en derecho.

Ante este cuadro, concluyo que la CEE actuó correctamente y en conformidad a los poderes delegados por la Asamblea Legislativa. No sólo el Código Electoral es consecuente en que la CEE debe de garantizar la más amplia accesibilidad al ejercicio del derecho al voto, sino que igualmente le exige que **Cree y elabore mecanismos que permitan que las personas electoras puedan subsanar o corregir cualquier error, omisión o discrepancia que surja en todo tipo de transacción electoral.** Íd., Art. 5.15. De igual modo, le delega expresamente la facultad de reglamentar el procedimiento y la tramitación del voto adelantado. Íd., Art. 9.39 (1). En consecuencia, el Art. V (D) del Manual aprobado por la CEE está dentro de las facultades y de los principios inteligibles delegados en el Código Electoral.

Asimismo, el procedimiento antes reseñado no sólo es beneficioso para la persona electora, sino que es **necesario** en virtud del debido proceso de ley que permea los asuntos electorales. Sabido es que el derecho de votar libremente

por el candidato o la candidata que la persona electora desee es esencial a toda sociedad democrática. Cualquier restricción de ese derecho ataca el corazón de los gobiernos representativos. P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones, 111 DPR 199, 222 (1981). En ese sentido, "el debido proceso de ley impone que, para la negación de un derecho fundamental, el valor y suficiencia de la prueba sean medidos con criterios más rigurosos." Id., pág. 223. Ciertamente, esa rigurosidad y celo por el cumplimiento de las garantías constitucionales que enmarcan el adecuado ejercicio del derecho al voto, quedarían ignoradas con una interpretación que nos conduzca a ignorar la debida notificación que debe tener cualquier elector o electora en una eventual impugnación de su voto adelantado por correo.

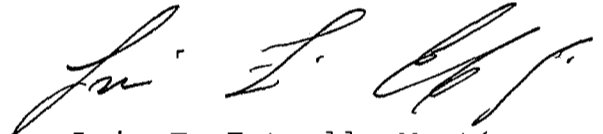
El Art. V (D) del Manual cuenta con elementos indispensables del debido proceso de ley, tal como la notificación oportuna, que hacen del mismo uno justo y eficiente mientras que, a su vez, salvaguarda el derecho al voto de los ciudadanos y ciudadanas de Puerto Rico. En ese sentido, procede determinar que el Art. V (D) es válido y vinculante.¹ **Acoger lo propuesto por el recurrido Comisionado**

¹Es menester destacar que esta Opinión de conformidad se limita a la controversia ante nuestra consideración, a saber la facultad de la CEE para instrumentar un mecanismo que cumpla con las garantías del debido proceso de ley, en caso de que pretenda impugnarse por algún funcionario o funcionaria electoral el ejercicio del derecho al voto por correo. Ante el hecho de que no hay un caso o controversia per sé en el cual se planteen posibles violaciones adicionales al derecho al voto, me abstengo a entrar en consideraciones más allá de los lineamientos expuestos. Lo anterior no es taxativo ni conlleva un análisis sustantivo

Electoral del Partido Popular Democrático, avalado por la disidencia, conllevaría descartar automáticamente, sin más, todo voto adelantado objeto de esta controversia. No podría haber alternativa más antidemocrática que esa para resolver esta controversia. Sin duda alguna, ello constituiría una violación palpable al debido proceso de ley y es contrario a los postulados de la Constitución de Puerto Rico y del Código Electoral.

IV.

En consecuencia, a la luz de los fundamentos expuestos, estoy conforme con la Opinión mayoritaria.



Luis F. Estrella Martínez
Juez Asociado

sobre el derecho al voto y posibles impugnaciones al mismo, tales como la secretividad del voto e imposiciones de condiciones onerosas para el ejercicio del mismo. Como garantes del derecho al voto, atenderemos tales controversias, en su momento, cuando lleguen ante nuestra atención. Claro está, si no hubiésemos validado el mecanismo de notificación previa adoptado por la CEE, los electores y electoras se hubiesen visto privados de eventualmente poder realizar cualquier defensa o planteamiento adicional de su derecho al voto porque tan siquiera se hubiesen enterado de que el mismo fue vetado de antemano.