

**LA REDISTRIBUCIÓN ELECTORAL EN PUERTO RICO: UN GRAN
ACIERTO DE NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
DEMOCRÁTICO**

ARTÍCULO

FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON^{*}
ALFONSO MARTÍNEZ PIOVANETTI^{**}

Introducción	14
I. Diseño y estructura constitucional	16
II. Funcionamiento interno de la Junta Constitucional.....	21
A. Determinación Final de 1964: el funcionamiento interno de la primera Junta Constitucional	22
1. La renuncia de Leopoldo Figueroa.....	24
2. La aprobación de la Determinación Final y la participación de los partidos políticos en las vistas públicas.....	25
B. Determinación Final de 1972: la única Junta Constitucional en la que se quebrantó la unanimidad	29
C. La Junta de 1983: Trías Monge y la redistribución electoral.....	35
D. La redistribución electoral de 1991.....	38
E. La Junta Constitucional de 2002.....	42
F. La Junta Constitucional de 2011	48
1. Los procedimientos internos de la sexta Junta Constitucional	48
2. Los trabajos sustantivos de la sexta Junta Constitucional	51
III. La función del juez presidente y la búsqueda del consenso en la Junta Constitucional	57
Conclusión	61

* Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico y Presidente de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos.

** Profesor Adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Director Asociado del Volumen 76 de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, Asesor del Juez Presidente en la redistribución electoral de 2011.

INTRODUCCIÓN¹

EL PROCESO DE REVISIÓN DE LOS DISTRITOS SENATORIALES Y REPRESENTATIVOS que establece la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se ha distinguido por su funcionamiento efectivo y transparente, así como por su fiel cumplimiento con los principios relacionados a la igualdad del voto, cimiento fundamental de nuestro sistema democrático. Luego de cada censo decenal, esta tarea la realiza una junta independiente y balanceada - conocida oficialmente como la Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos - que se compone del juez presidente del Tribunal Supremo y dos miembros pertenecientes a partidos políticos distintos, nombrados por el gobernador y confirmados por el Senado de Puerto Rico.²

Los resultados que ha tenido la redistribución electoral en Puerto Rico desde que se ratificó la Constitución han sido claros. Cinco de las seis redistribuciones electorales realizadas por la Junta Constitucional desde la primera vez que se constituyó en 1964 han sido adoptadas de forma unánime. La revisión de los distritos electorales que culminó recientemente en el 2011 y que dirigió la sexta Junta Constitucional no fue la excepción, pues sus miembros pudieron aunar voluntades y superar las diferencias que siempre surgen en estos procesos democráticos para aprobar la nueva revisión distrital en tiempo récord. Así pues, se le dio continuidad a la tradición de unanimidad y consenso que ha caracterizado estos procesos en nuestro País por más de medio siglo.³ En vista de que la proposición de enmienda constitucional para alterar el número de distritos senatoriales y representativos fue derrotada por el 54.22% del electorado en un referéndum celebrado el 19 de agosto de 2012,⁴ la redistribución electoral de 2011 estará vigente durante las próximas tres elecciones y hasta que se constituya la nueva Junta Constitucional en virtud del censo poblacional para el año 2020.

Además, sobresale el hecho de que las determinaciones finales de la Junta Constitucional nunca han sido impugnadas en los tribunales de Puerto Rico ni en el foro federal. Tampoco han generado críticas significativas de los juristas o académicos -tanto de Puerto Rico como de Estados Unidos- que han estudiado la redistribución electoral en nuestra jurisdicción. Por el contrario, el trabajo realizado por la Junta Constitucional ha sido elogiado y defendido por la abru-

¹ Este artículo elabora con mayor detalle y detenimiento los planteamientos del Voto Particular emitido junto a la Determinación Final de la sexta Junta Constitucional. Véase el Voto Particular del Presidente, honorable Federico Hernández Denton *en* Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 7-15 (2011).

² CONST. PR art. III, § 4. Para propósitos de este artículo, en adelante nos referiremos a esta entidad como la Junta Constitucional.

³ Véase Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 12-15 (2011).

⁴ Véase Comisión Estatal de Elecciones, <http://www.ceepur.org> (última visita 1 de septiembre de 2012).

madora mayoría de los estudiosos y conocedores de esta materia, así como por la ciudadanía puertorriqueña en general. Ello contrasta marcadamente con la experiencia común en la mayoría de las jurisdicciones estatales y municipales de Estados Unidos, en donde los procesos de redistribución electoral han generado múltiples controversias y continuamente son objeto de litigios complejos y onerosos para los estados, los gobiernos locales y los demás participantes del proceso político electoral. A diferencia de lo que ocurre en Puerto Rico, en tales jurisdicciones son las propias legislaturas estatales o municipales las que realizan directamente la redistribución de sus propios escaños o tienen cierta injerencia en las comisiones que llevan a cabo esta encomienda.

En este artículo argumentamos que el éxito histórico de la redistribución electoral en Puerto Rico se debe, en gran medida, a la composición y naturaleza institucional de la referida Junta, según esta fue diseñada en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha entidad, con el juez presidente como moderador y árbitro con derecho y discreción para votar y participar plenamente en el proceso, ha producido un balance adecuado entre las influencias políticas que naturalmente ejercen los miembros adicionales en representación de sus respectivos partidos. Además, los procesos internos que han adoptado y desarrollado sus integrantes desde que esta entidad se constituyó por primera vez en el 1964 también han fomentado acertadamente la búsqueda de consenso en un asunto cuyo potencial para ocasionar controversias es muy alto. En fin, somos del criterio que el diseño constitucional puertorriqueño, al eliminar toda injerencia directa de la Asamblea Legislativa en los procesos de revisión distrital, ha servido de aliciente para evitar los problemas que suelen generar controversias justiciables en los tribunales estatales y federales de Estados Unidos bajo la doctrina constitucional que emana de *Baker v. Carr* y la jurisprudencia subsiguiente.⁵

A tales efectos, en este artículo repasamos y actualizamos la historia sobre el funcionamiento interno y el desempeño institucional de la Junta Constitucional, con particular atención en la búsqueda de unanimidad y consenso que históricamente ha caracterizado a la referida entidad. En particular, analizaremos detalladamente el desempeño institucional y la dinámica interna de las pasadas juntas constitucionales desde un enfoque procedimental.⁶ Para ello, evaluaremos a

⁵ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). En ese caso se reconoció finalmente que este tipo de controversia sobre posibles violaciones al principio de igualdad poblacional entre distritos electorales era justiciable y susceptible de revisión judicial bajo la cláusula de igual protección de las leyes. Así, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos abandonó la postura de autolimitación judicial adoptada por voz del juez Frankfurter en *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946).

⁶ Por otra parte, conviene aclarar que este artículo no pretende reseñar la historia de la redistribución electoral en Puerto Rico previo a la ratificación del Estado Libre Asociado ni la configuración particular de las redistribuciones realizadas tras la aprobación de la Constitución. Dicha labor investigativa ya ha sido realizada por el profesor Fernando Bayrón Toro. Véase FERNANDO BAYRÓN TORO, *MANUAL DE DERECHO ELECTORAL PUERTORRIQUEÑO* (1998); FERNANDO BAYRÓN TORO, *ANÁLISIS ELECTORAL DE PUERTO RICO: DIVISIÓN Y REVISIÓN DE LOS DISTRITOS* (1970). Además, gran parte de esos sucesos históricos también se detallan en el artículo del profesor Antonio García Padilla y en el Voto

fondo la evolución de las labores procesales y sustantivas de la Junta Constitucional y de la redistribución electoral que culminó recientemente en el 2011, a la luz de los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales relacionados al Derecho Electoral en Puerto Rico y Estados Unidos. De esa forma, examinaremos a fondo cómo ha evolucionado la función institucional que ha adoptado el juez presidente junto a los demás miembros de la Junta para promover el consenso y la equanimidad en la redistribución electoral puertorriqueña.

I. DISEÑO Y ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La Junta Constitucional fue creada expresamente por la sección cuatro del artículo tres de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con la encomienda particular de dirigir el proceso de redistribución distrital, a partir de cada censo decenal, sin la injerencia ni el control directo de las ramas políticas que se afectan directamente por sus decisiones.⁷ Según el propio texto constitucional, esta entidad es presidida por el juez presidente del Tribunal Supremo y también la componen dos miembros adicionales nombrados por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, los cuales no pueden pertenecer a un mismo partido político. La Junta es de naturaleza *sui generis* porque, aunque ejerce una función inherentemente legislativa, por mandato de la Constitución no está adscrita a la Asamblea Legislativa ni a ninguna de las demás ramas del gobierno.⁸

Se ha indicado que los delegados de la Convención Constituyente aprobaron esta disposición en consenso y sin que surgieran controversias significativas.⁹ La composición de la Junta, y su independencia de la Asamblea Legislativa para realizar la revisión distrital, respondió específicamente a una recomendación de la Escuela de Administración Pública.¹⁰ Claro está, también se tomó en consideración la experiencia relacionada a la configuración de los distritos electorales previa a la ratificación de la Constitución, en la cual los legisladores y los partidos políticos habían ejercido un control desmedido sobre este proceso para entronarse en el poder.¹¹

Particular del licenciado Héctor Luis Acevedo. Véase Antonio García Padilla, *La sección 4 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 65 REV. JUR. UPR 489, 522 (1996); Voto Particular del licenciado Héctor Luis Acevedo en Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3. Véase también *Reseña histórica de la redistribución electoral de Puerto Rico en Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos*, *supra* nota 3.

⁷ CONST. PR art. III, § 4.

⁸ Partido Estadista v. Junta Constitucional, 90 DPR 228, 230 (1964).

⁹ 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 146-48 (1982).

¹⁰ ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 278 (1954).

¹¹ Por ejemplo, antes de la ratificación de la Constitución se configuraron unos distritos electorales - como el distrito que se denominó *el jorobao* por su notoriedad geométrica - que bajo el estado de derecho vigente serían claramente inconstitucionales. Sin embargo, el problema principal del sistema vigente bajo la Ley Jones lo fue la inercia y la desatención a la configuración de los distritos,

Así pues, la constitucionalización de esta Junta tuvo el efecto de sustraer el mecanismo de la redistribución electoral de la jurisdicción y del control del poder legislativo y, en consecuencia, de los senadores y representantes que se podrían ver directamente afectados o beneficiados por este proceso.¹² De esa manera, los delegados de la Convención Constituyente remediaron un problema histórico y anticiparon, además, la conocida advertencia del profesor y constitucionalista John Hart Ely, en el sentido de que “[w]e cannot trust the ins to decide who stays out.”¹³ En fin, la función primordial de la Junta Constitucional, como institución externa e independiente de la Asamblea Legislativa, es evitar el atrincheramiento partidista indebido y, de esa forma, garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la democracia y del derecho al voto en Puerto Rico.¹⁴

Así las cosas, la primera división de distritos senatoriales y representativos bajo el Estado Libre Asociado la realizó la propia Asamblea Constituyente mediante el octavo artículo de la Constitución.¹⁵ Sin embargo, los delegados de la Convención Constituyente reconocieron que la distribución inicial se tornaría obsoleta con el pasar del tiempo como consecuencia directa de las fluctuaciones poblacionales en los distritos, por lo que crearon el mecanismo antes descrito para revisar las demarcaciones distritales cada diez años a la luz de los resultados del censo decenal. Claro está, la labor de este organismo está sujeta a varias limitaciones y restricciones impuestas, tanto por el texto de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como por la Constitución federal y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos relacionada a los procesos de redistribución electoral y al principio constitucional de la igualdad del voto.

En cuanto a las limitaciones establecidas por el texto constitucional puertorriqueño, sobresale el hecho de que la Junta no puede variar el número de los distritos electorales para balancear la población entre los mismos ni para conceder mayores espacios de representatividad distrital. Esto se debe a que el articulado que crea la Junta claramente establece que “[c]ualquier revisión mantendrá

aun cuando ocurrieran cambios poblacionales significativos. Véase FERNANDO BAYRÓN TORO, ANÁLISIS ELECTORAL DE PUERTO RICO: DIVISIÓN Y REVISIÓN DE LOS DISTRITOS 84 (1970).

¹² Véase JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS 243 (2009).

¹³ JOHN HART ELY, DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW 120 (1980).

¹⁴ Véase Richard H. Pildes, *Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics*, 118 HARV. L. REV. 28, 154 (2004), en donde se indica que:

[C]onstitutional law must play a role in constraining partisan or incumbent self-entrenchment that inappropriately manipulates the ground rules of democracy. That functional justification for judicial review will be present in all constitutional democracies. External institutions, including courts, are needed to ensure that the background conditions that sustain democracy, particularly the absence of artificial barriers to robust partisan political competition, remain properly structured.

Id. (citando a PNP v. de Castro Font, 172 DPR 883, 900 n. 9 (2007)).

¹⁵ CONST. PR art. VIII.

el número de distritos senatoriales y representativos aquí creados”.¹⁶ Así, se limita la jurisdicción de la Junta a dividir a Puerto Rico “en ocho distritos senatoriales y en cuarenta distritos representativos”, estableciendo que cada distrito senatorial debe incluir siempre cinco distritos representativos.¹⁷ En otras palabras, la Constitución exige que en todo momento coexistan ocho distritos senatoriales y cuarenta distritos representativos, por lo que, de entrada, la Junta debe realizar su labor dentro de esos parámetros estructurales.¹⁸ Por ello, en la Convención Constituyente se explicó que:

[C]omo la Junta no tendrá la facultad para aumentar o disminuir el número de miembros de las cámaras, tendrá necesariamente que señalar nuevas demarcaciones a los distritos cuando lo justifiquen los cambios poblacionales. Para así hacerlo será indispensable variar la composición geográfica de los distritos creados por la constitución. Sin embargo, la Junta deberá guiarse por el objetivo de mantener distritos compuestos de territorios contiguos y compactos.¹⁹

Además de esa camisa de fuerza, como le han llamado algunas personas a la limitación numérica de distritos electorales que impone la Constitución,²⁰ la Junta tiene el deber de garantizar que los distritos senatoriales y representativos estén compuestos de territorios contiguos y compactos.²¹ Por último, la sección cuatro del artículo tres de la Constitución también dispone que los distritos “se organizarán, hasta donde sea posible, *sobre la base de población* y medios de comunicación”.²² De ahí surge el principio fundamental de la igualdad del voto entre los distritos electorales bajo la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Aunque para 1952 el axioma constitucional de *una persona, un voto* no había sido enunciado todavía por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, los delegados de la Convención Constituyente tuvieron la sabiduría y la visión de futuro para establecer un mecanismo constitucional de vanguardia que respondiera y se adaptara con facilidad a la normativa federal sobre la igualdad del voto que se desarrollaría en las próximas décadas. Sin duda alguna, el mecanismo redistributivo plasmado en nuestra Constitución es totalmente cónsono con la normativa

¹⁶ CONST. PR art. III, § 4.

¹⁷ Véase *id.* §§ 3-4; CONST. PR art. VIII. Al momento de escribirse este artículo, la Asamblea Legislativa había aprobado una resolución concurrente que proponía modificar el referido número de legisladores, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. A pesar de que aún no se había celebrado el referéndum constitucional, nótese que el propuesto cambio al número de legisladores no hubiese alterado la limitación al poder de la Junta antes mencionado. R. Con. del S. 35, 16ta Asamblea Legislativa, 3ra Ses. Ord. (PR 2010).

¹⁸ CONST. PR art. III, § 3.

¹⁹ *Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa de la Convención Constituyente en 4 DIARIO DE SESIONES DEL SENADO DE PUERTO RICO 2592 (1951).*

²⁰ Véase el Voto Explicativo del miembro adicional James R. Beverley *en* Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 12 (1964).

²¹ CONST. PR art. III, § 4.

²² *Id.* (énfasis suplido).

despuntada por *Reynolds v. Sims*, en el cual el Tribunal Supremo de Estados Unidos por primera vez reconoció que, bajo la cláusula de la igual protección de las leyes de la decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos, en el contexto de la distribución distrital de una legislatura estatal, existe un derecho individual y fundamental a que cada voto se adjudique de manera equitativa.²³

Por ende, al disponer que el principio constitucional de *una persona, un voto* aplica en el contexto de las legislaturas estatales,²⁴ el máximo foro federal trazó de manera paralela el criterio poblacional que emana de nuestra Constitución al expresar que “the Equal Protection Clause requires that a State make an honest and good faith effort to construct districts, in both houses of its legislature, as nearly of equal population as is practicable.”²⁵ En otras palabras, tanto la jurisprudencia federal como nuestra Constitución establecen que los distritos se deben organizar sobre la base poblacional “hasta donde sea posible”.²⁶ Se puede afirmar con certeza, pues, que nuestra Constitución anticipó plenamente el criterio de igualdad poblacional formulado por la jurisprudencia federal al exigir que los distritos se organicen sobre la base de población, lo que requiere un esfuerzo de buena fe para lograr la mayor igualdad poblacional posible entre los distritos electorales redistribuidos.

Fuera del ámbito referente a la encomienda particular de la Junta Constitucional y al proceso de redistribución electoral, también son pertinentes las disposiciones de la Carta de Derechos relativas a la igual protección de las leyes y la garantía de “la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio . . . igual”.²⁷ Estas cláusulas de nuestra Constitución son, en cierta medida, análogas a la cláusula de la igual protección de las leyes de la decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos, en la cual se enraíza y se despusna la abarcadora jurisprudencia federal sobre la igualdad del voto y el principio de *una persona, un voto* aplicable a todas las jurisdicciones en los Estados Unidos, ya sea a nivel estatal o local. En todo caso, estas disposiciones de nuestra Carta de Derechos hacen eco al raciocinio de la igualdad del voto y la doctrina de *una persona, un voto* desarrollada por la Corte Warren, la cual es aplicable a los estados al amparo de la cláusula de la igual protección de las leyes de la Constitución federal y la doctrina de incorporación selectiva de los derechos fundamentales.²⁸

²³ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

²⁴ La frase de *una persona, un voto* fue por primera vez enunciada un año antes de *Reynolds v. Sims* en *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 381 (1963) (“The conception of political equality from the Declaration of Independence, to Lincoln’s Gettysburg Address, to the Fifteenth, Seventeenth, and Nineteenth Amendments can mean only one thing –one person, one vote.”). En *Gray*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos invalidó un sistema de votación por condados, porque le concedía la misma representación a cada unidad independientemente de su población.

²⁵ *Reynolds*, 377 U.S. en la pág. 577.

²⁶ CONST. PR art. III, § 4.

²⁷ CONST. PR art. II, §§ 2, 7.

²⁸ Véase AKHIL AMAR, *THE BILL OF RIGHTS: CREATION AND RECONSTRUCTION* (1999). En cuanto a la aplicabilidad de la decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos a Puerto Rico,

Ahora bien, a pesar de las limitaciones constitucionales y doctrinales que imperan en los procesos de redistribución electoral, la discreción que ostenta la Junta Constitucional para cumplir su encomienda es sumamente amplia. Para ilustrar esa realidad, el profesor Antonio García Padilla indica que, por ejemplo, “la Constitución, con buen juicio, no guarda deferencia alguna por los distritos tradicionales”.²⁹ Como consecuencia, la Junta no está obligada a mantener en distritos separados a las ciudades principales ni a aquellas que tradicionalmente se consideran las *cabeceras* de distritos particulares. Como se discutirá más adelante, en la Junta de 1972 se eliminó el distrito cabecera de Aguadilla. Aun cuando ello ocasionó desavenencias en las interioridades de la Junta e incluso que se quebrantara la unanimidad por primera y única vez en aquella revisión distrital, nadie cuestionó la legitimidad jurídica de dicha determinación. En atención a esa misma amplitud y flexibilidad que provee la Constitución, la sexta Junta constituida en el 2011 aclaró que, para propósitos constitucionales, los distritos senatoriales y representativos no tienen un nombre oficial más allá del número romano que los identifica.³⁰

Claro está, nada impide que en el ejercicio de su amplia discreción la Junta Constitucional adopte criterios y principios adicionales para regir su encomienda de manera organizada y fundamentada. Además, este organismo tiene la potestad de elaborar una serie de parámetros neutrales de carácter prudencial para darle mayor vigencia y coherencia práctica a los requerimientos constitucionales y doctrinales aplicables a los procesos de redistribución electoral. Según el profesor García Padilla, la gran aportación de la redistribución electoral de 1983 presidida por el ex juez presidente José Trías Monge fue precisamente la adopción de tales principios neutrales para darle mayor consonancia a los trabajos sustantivos de este organismo constitucional.³¹ Al día de hoy, esos principios prudenciales siguen ostentado un papel de suma importancia en el proceso de redistribución electoral, aunque algunos se han modificado y atemperado a la luz de la experiencia y de los desarrollos en este campo.

Así pues, desde 1964 hasta el 2011, la Junta Constitucional ha realizado seis redistribuciones electorales, luego de cada certificación decenal del censo, de

véase *Torres v. Puerto Rico*, 442 U.S. 465 (1979); *Califano v. Torres*, 435 U.S. 1 (1978); *Examining Bd. v. Flores de Otero*, 426 U.S. 572 (1976); *Calero Toledo v. Pearson Yacht Co.*, 416 U.S. 663 (1974). Con mayor pertinencia al tema de este artículo, en *Rodríguez v. Popular Democratic Party*, 457 U.S. 1, 8 (1982), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos afirmó que “it is clear that the voting rights of Puerto Rico citizens are constitutionally protected to the same extent as those of all other citizens in the United States.” *Id.*

²⁹ García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 522.

³⁰ Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 53. En efecto, la Constitución no requiere que un municipio determinado se considere como la *cabecera* de un distrito particular ni guarda deferencia alguna por los distritos tradicionales. Aun así, reconocemos que para propósitos prácticos se ha seguido la tradición de identificar los distritos senatoriales con una ciudad específica, aunque los mismos se compongan de otros distritos electorales. Véase García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 522.

³¹ García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 545-46.

conformidad con el estado de derecho vigente en Puerto Rico y Estados Unidos. Sin embargo, y aunque la experiencia histórica ha demostrado que la Junta Constitucional ha cumplido cabalmente con su propósito y ha realizado su función constitucional de modo más ecuánime y transparente que en la mayoría de los estados, esta no ha estado ajena de toda controversia. Aun así, en términos generales, estas diferencias han podido ser superadas y armonizadas como consecuencia del diseño constitucional antes reseñado, así como por la capacidad y la voluntad de los miembros que han compuesto la Junta.

A continuación, examinamos la historia del funcionamiento interno de la Junta Constitucional y cómo las operaciones de este organismo han evolucionado con el pasar del tiempo. Como se podrá observar, el dinamismo y la flexibilidad de estos procedimientos internos han fomentado la unanimidad y el consenso en los procesos que rigen la redistribución electoral en Puerto Rico.

II. FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA JUNTA CONSTITUCIONAL

Tal y como indica el profesor García Padilla, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no provee casi nada sobre los procedimientos internos de la Junta Constitucional.³² Solo indica que “[l]a junta adoptará sus acuerdos por mayoría y sus determinaciones regirán para las elecciones generales que se celebren después de cada revisión”, además de que “[l]a Junta quedará disuelta después de practicada cada revisión”.³³ Sin embargo, se ha sugerido que los usos constitucionales que se desprenden del funcionamiento y desempeño institucional de las pasadas Juntas compensan por el silencio del texto constitucional.³⁴ En primer lugar, se destaca el hecho de que la Junta tiene amplia discreción con relación al modo en que se deben conducir sus procedimientos. Después de todo, se trata de un organismo de rango constitucional que realiza una tarea legislativa cuyo procedimiento interno no está reglamentado de forma alguna por la Constitución.³⁵

Además, y como se desprende del expediente histórico, la dinámica interna de los trabajos y el ambiente en que se conducen, al igual que en todos los foros colegiados, inciden sobre los resultados y las ejecuciones de la Junta Constitucional. Como veremos a continuación, al examinar los reglamentos y las actas de las pasadas juntas, las determinaciones preliminares un tanto fracturadas y contenciosas de las primeras dos redistribuciones electorales eran en cierta medida previsibles a raíz de la desconfianza que denotaba el formalismo de sus labores y procedimientos internos. De hecho, hasta algunas de sus sesiones y deliberaciones se grabaron en cinta magnetofónica y de las transcripciones se percibe con frecuencia un ambiente tenso y de diferencias irreconciliables entre sus miem-

³² *Id.* en la pág. 544.

³³ CONST. PR art. III, § 4.

³⁴ Véase García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 544-45.

³⁵ Partido Estadista v. Junta Constitucional, 90 DPR 228 (1964).

bros.³⁶ De igual modo, en su trabajo sustantivo las primeras dos juntas operaron con minuciosidad tediosa y con cierto grado de ineficiencia, atendiendo en múltiples reuniones entre todos los miembros las demarcaciones distritales de cada barrio y cada municipio. Ello obligó a que las labores de la Junta tomaran alrededor de un año y que se celebraran decenas de reuniones maratónicas antes de que se produjeran sus respectivas determinaciones finales. Sin embargo, al final del proceso la estructura constitucional de la Junta permitió que se superaran tales diferencias.

En contraste, las últimas cuatro juntas realizaron sus labores desde el inicio de manera más informal y flexible, y el desempeño público de sus revisiones evidentemente fue menos convulso y problemático. Las últimas revisiones han logrado producir sus determinaciones finales con mayor rapidez y eficiencia. Los cambios más dramáticos al procedimiento interno y al desempeño funcional de la Junta Constitucional se introdujeron en la tercera revisión distrital bajo la presidencia de José Trías Monge en 1983. Además de utilizar un enfoque más flexible e informal en las labores internas del organismo, la junta presidida por el ex juez presidente Trías Monge desarrolló y adoptó una serie de principios y criterios operacionales que rigen la labor sustantiva de la Junta Constitucional, en consonancia con el derecho aplicable y la jurisprudencia relativa a los procesos de redistribución electoral en Puerto Rico y Estados Unidos.³⁷ Este esquema, al igual que el carácter más flexible de sus procedimientos internos, se mantuvo e influyó a grandes rasgos las labores de las tres juntas posteriores, particularmente de la sexta Junta Constitucional que realizó la redistribución electoral en el 2011.

A continuación, examinamos el desempeño institucional y procedimental de la Junta Constitucional desde la ratificación de la sección cuatro del artículo tres de la Constitución hasta el presente.

A. Determinación Final de 1964: el funcionamiento interno de la primera Junta Constitucional

La primera Junta Constitucional la presidió el ex juez presidente Luis A. Negrón Fernández. Inicialmente, también estuvo compuesta por los miembros adicionales Samuel Quiñones, presidente del Senado y miembro del Partido Popular Democrático, y Leopoldo Figueroa, senador de minoría y miembro del Partido Estadista Republicano. Sin embargo, como reseñaremos más adelante, este último luego renunció por ciertas discrepancias en torno al funcionamiento de la Junta. Así las cosas, fue sustituido por el ex gobernador James Beverley, también afiliado al Partido Estadista Republicano.

³⁶ Véase Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos (1964); Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos (1972); García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 544.

³⁷ García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 541.

En esta primera Junta Constitucional se comenzó la práctica histórica de que el juez presidente designara a un funcionario ejecutivo para dirigir las labores administrativas de la entidad.³⁸ Una de las primeras determinaciones de la Junta fue a los efectos de que se eligiera a un juez superior como funcionario ejecutivo y al personal administrativo necesario para realizar las tareas administrativas de la entidad. Poco después se aprobó de manera unánime la designación del juez superior Domingo Raffucci como Director Ejecutivo. Además, se aprobó la designación de una secretaria como taquígrafa de récord. Ambos nombramientos fueron sometidos para la consideración del organismo por el presidente Negrón Fernández. A su vez, la Junta aprobó un proyecto de deberes y funciones sobre las prerrogativas de estos funcionarios, el cual también fue sometido por el Juez Presidente.³⁹

De igual forma, también se adoptó por unanimidad el proyecto de reglamento presentado por el juez presidente Negrón Fernández. Entre otros asuntos y requerimientos formales, el reglamento de la primera Junta disponía que esta se reuniría en sesión ejecutiva ordinaria a cierta hora específica todas las semanas, y que el quórum para tales sesiones lo constituirían dos miembros de la Junta. Por otro lado, establecía que el juez presidente podía convocar reuniones extraordinarias, pero que en las mismas se requeriría que los tres miembros estuvieran presentes.⁴⁰ Además, la primera Junta emitió una convocatoria para la celebración de tres días de vistas públicas en la sala de sesiones del Tribunal Supremo. Para tales efectos, se aprobaron unas *Reglas de procedimiento para regir las vistas públicas*.⁴¹

Otro asunto sobresaliente sobre el funcionamiento interno de la primera Junta fue que los miembros adicionales le solicitaron formalmente al Juez Presidente que sometiera un breve memorando sobre el estado de derecho aplicable a la redistribución electoral y las pautas a seguir en el modus operandi de la labor de la Junta para llegar a su determinación final. En atención a ello, el presidente Negrón Fernández preparó y presentó una ponencia con toda la normativa jurídica pertinente, así como con los cálculos estadísticos aplicables a la luz del Censo de 1960.⁴² Todo ello condujo a que fuera el Juez Presidente quien presentara el plan preliminar de revisión de distritos electorales que finalmente fue aprobado con varias enmiendas. Sin embargo, al distribuir dicho plan preliminar, este explicó que se trataba meramente de un documento de trabajo y que tanto él como los miembros adicionales de la Junta no se debían sentir obligados por el mismo.⁴³

³⁸ Como reseñaremos más adelante, solo las Juntas Constitucionales de 1983 y 2011 no contaron con la participación de un director ejecutivo en propiedad.

³⁹ Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en las págs. 25, 32-36.

⁴⁰ *Id.* en las págs. 27-30 (Reglamento para la organización, funcionamiento y ordenación de labores de la Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales y Senatoriales).

⁴¹ *Id.* en las págs. 38-41.

⁴² *Id.* en las págs. 46-47.

⁴³ *Id.*

1. La renuncia de Leopoldo Figueroa

En las postrimerías del proceso de revisar el plan preliminar sometido por el presidente Negrón Fernández surgió uno de los eventos más álgidos en la historia de la Junta Constitucional. Incluso, se trata de la única instancia en que un asunto relacionado al funcionamiento de esta entidad fuera atendido por los tribunales o apareciera mencionado expresamente en las Decisiones de Puerto Rico.⁴⁴ En síntesis, el miembro adicional Leopoldo Figueroa solicitó que se les diera una oportunidad para comparecer y ser oídos a unos líderes políticos y que se les permitiera a los partidos políticos hacer constar sus posiciones sobre el plan preliminar presentado por el presidente Negrón Fernández. De modo similar, solicitó que se les permitiera comparecer a varios ciudadanos y entidades que se oponían a la agrupación de los municipios de Lares y San Sebastián en un solo distrito representativo.⁴⁵

Estas solicitudes fueron presentadas pasada la fecha de las vistas públicas que ya habían sido formalmente convocadas y celebradas por la Junta Constitucional, en una etapa sumamente avanzada de los procedimientos. Aunque ya se habían celebrado las vistas públicas, el doctor Figueroa entendía e insistía que estas se debían celebrar nuevamente ante la presentación del proyecto preliminar de redistribución electoral elaborado por el Juez Presidente. Sin embargo, de un análisis sosegado de la transcripción de la reunión en que se suscitó la controversia, se desprende claramente que el eje del debate entre el presidente Negrón Fernández y el miembro adicional Figueroa giraba en torno a la función de la política en el proceso de redistribución electoral.

El doctor Figueroa explicó su criterio de la siguiente manera: “yo entiendo que *nosotros estamos aquí haciendo algo para los partidos políticos* y me parece que si son ellos los que van a recibir el beneficio o a sufrir el perjuicio lo menos que se debe hacer, lo más razonable, lo más lógico, es que se les oiga”.⁴⁶ Ante la insistencia de la petición del doctor Figueroa, el presidente Negrón Fernández respondió que “en esta Junta yo creo que *nosotros adulteraríamos el proceso de*

⁴⁴ Véase Partido Estadista v. Junta Constitucional, 90 DPR 228, 230 (1964). En esa ocasión, mediante una breve opinión *per curiam*, el Tribunal Supremo declaró sin lugar la reconsideración de una resolución denegando una solicitud de *mandamus*. Específicamente, el Partido Estadista Republicano de Puerto Rico y el senador Armando Schmidt solicitaron la expedición de un auto de *mandamus* contra la Junta:

[P]ara que se le conceda una vista en donde puedan abogar ante la Junta demandada por la protección de sus derechos políticos, ya que el plan de revisión de los distritos electorales, senatoriales y representativos que ha de ser aprobado por la Junta demandada no está sujeto a revisión judicial por los tribunales de Puerto Rico.

Id. Nótese que el juez presidente Negrón Fernández no intervino en la consideración de dicho recurso cuando se presentó en el Tribunal Supremo.

⁴⁵ Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 59.

⁴⁶ *Id.* en la pág. 328 (énfasis suplido).

deliberación y de misión que tiene llamando a los partidos políticos".⁴⁷ De igual forma, el miembro adicional Samuel Quiñones respondió que "nosotros *no estamos realizando una labor en beneficio de los partidos políticos* . . . [n]osotros estamos realizando una labor en beneficio de la ciudadanía y del derecho electoral en relación con los cuales los partidos políticos no son nada más que unos instrumentos".⁴⁸

Finalmente, y aunque reconoció que la postura del Juez Presidente era razonable "desde el punto de vista jurídico",⁴⁹ el doctor Figueroa renunció a la Junta Constitucional. Tanto él como otros miembros del Partido Estadista Republicano explicaron que la renuncia se debió a que el enfoque adoptado por la Junta era antidemocrático y arbitrario por su secretismo y negación de vistas públicas en la etapa posterior a la presentación del plan preliminar.⁵⁰ Ante la renuncia del doctor Figueroa, el gobernador Luis Muñoz Marín nombró a James Beverley, ex gobernador y distinguido miembro del Partido Estadista Republicano, para cubrir la vacante en la Junta Constitucional.⁵¹ Sin embargo, la delegación de su propio partido en el Senado le votó en contra a este nombramiento y emitió un voto explicativo en el cual se reiteraron las incidencias que resultaron en la renuncia del doctor Figueroa.

2. La aprobación de la Determinación Final y la participación de los partidos políticos en las vistas públicas

Curiosamente, en la sesión ejecutiva extraordinaria en la que se juramentó al señor Beverley, este presentó una moción a los fines de que se invitara a los jefes de los partidos políticos para que expusieran su posición sobre el plan preliminar presentado por el Juez Presidente. Es decir, reiteró la petición del doctor Figueroa que tanta discordia había ocasionado dentro y fuera de la Junta Constitucional. Sin embargo, en esa ocasión el miembro adicional Samuel Quiñones - Presidente del Senado y miembro del Partido Popular Democrático - concurrió con la moción, por lo que esta prevaleció aun ante la inconformidad del Juez Presidente.⁵² En un voto particular para expresar su inconformidad con esta decisión tomada por los dos miembros adicionales, el presidente Negrón Fernández insistió que "en la misión encomendada a esta Junta no deben intervenir los criterios de los partidos políticos, por respetables que sean, porque aquí no hay intereses partidistas que defender".⁵³

47 *Id.* en la pág. 327 (énfasis suplido).

48 *Id.* en la pág. 328 (énfasis suplido).

49 *Id.*

50 *Id.* en las págs. 84, 331, 544.

51 García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 517-18.

52 Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en las págs. 67-68.

53 *Id.* en la pág. 76.

Según se desprende de los apéndices de la Determinación Final de 1964, las vistas públicas que contaron con la participación de los presidentes de los partidos políticos resultaron ser maratónicas y contenciosas. Primeramente, comparecieron a estas vistas públicas Gilberto Concepción de Gracia y Luis Rivera Lacourt en representación del Partido Independentista Puertorriqueño. También depusieron Feliú Pesquera y Eduardo Flores en representación del Partido Acción Cristiana. Luego, compareció Roberto Sánchez Vilella en representación del Partido Popular Democrático. Estos últimos presentaron planes alternos de redistribución electoral e hicieron otras sugerencias de carácter general y específico.⁵⁴

Todos estos líderes políticos discutieron los detalles y pormenores del plan preliminar de redistribución electoral presentado por el Juez Presidente, aun cuando este documento ya se encontraba ante la consideración del pleno de la Junta.⁵⁵A su vez, estas comparecencias proyectaron la incertidumbre y el desconocimiento que existía en cuanto al alcance de las decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos de la época, como *Baker v. Carr* y *Wesbury v. Sanders* en el contexto de las labores de la Junta y el proceso de redistribución electoral en Puerto Rico.⁵⁶

Sin embargo, el punto de mayor tensión en estas vistas públicas ocurrió con la comparecencia de Miguel Ángel García Méndez, en su carácter de Presidente del Partido Estadista Republicano. Este criticó en extremo detalle el plan preliminar presentado por el juez presidente Negrón Fernández. Primero, alegó que realizar la redistribución a seis meses de las elecciones de 1964 le creaba un caos a su partido, dado que las candidaturas y el trabajo político de base para la referida contienda electoral se habían formulado a base de la distribución vigente. Asimismo, catalogó el plan preliminar como complicado y peligroso, dado que supuestamente soslayaba los criterios tradicionales de redistribución electoral a favor de la nueva normativa relacionada a la igualdad del voto proveniente de la jurisprudencia federal. En vista de ello, este también presentó un plan de redistribución alternativo. Además, reiteró a la Junta las críticas que su partido había hecho como consecuencia del incidente relacionado con la renuncia del doctor Figueroa. Del mismo modo, se percibe de las transcripciones que existía bastante tensión y resentimiento entre este líder político y el Presidente de la Junta Constitucional.⁵⁷

A pesar de lo anterior, y aun cuando los líderes de todos los partidos principales presentaron propuestas alternas y múltiples enmiendas en estas vistas públicas, la Junta realizó una sesión extraordinaria a los dos días siguientes con el propósito de aprobar el plan preliminar sometido por el presidente Negrón Fernández. Esta reunión duró dos días y, según se desprende de la transcripción

54 *Id.* en las págs. 401-16, 477-512, 552-61.

55 *Id.* en las págs. 512-24.

56 Véase *Wesbury v. Sanders* 376 U.S. 1 (1964); *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

57 Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en las págs. 418-77, 527-41.

de la grabación magnetofónica de la misma, se discutieron muchos detalles sobre la demarcación de los distritos senatoriales y representativos, y la ubicación particular de ciertas urbanizaciones, barrios y municipios dentro de los mismos.⁵⁸ Por ejemplo, el miembro adicional Beverley primero presentó una enmienda para transferir al municipio de Morovis del Distrito Representativo 12, compuesto por Vega Baja y Vega Alta, al Distrito Representativo 11, compuesto por Corozal y Toa Alta. El presidente Negrón Fernández le dio la oportunidad al miembro adicional Quiñones de votar primero y este estuvo conforme con la enmienda presentada. Finalmente, el Presidente votó conforme y lo hizo constar de modo formal.⁵⁹ En otros supuestos, surgieron compromisos entre los miembros adicionales para añadir o sustraer ciertos barrios de algunos distritos, lo que incluso resultó en una ocasión en un voto en contra del presidente Negrón Fernández.⁶⁰

Luego de un arduo proceso de discusión interna, la Determinación Final se aprobó por unanimidad. Esta Junta no aspiró a la igualdad matemática y declaró su preferencia por mantener íntegras las líneas históricas municipales dentro de los distritos electorales:

[P]or entender que segregar barrios de aquellos distritos que excedían en algo el 15 por ciento de tolerancia así como el segregar barrios de los municipios colindantes . . . hubiera creado unas áreas poblacionales virtualmente desprovistas de representación pues al perder su representante tradicional tampoco hubieran adquirido uno nuevo.⁶¹

En atención a ese criterio, la redistribución electoral de 1964 tuvo una desviación poblacional máxima de 14.34% en los distritos senatoriales y 37.48% en los distritos representativos. Adviértase que aunque la desviación poblacional resultante de esta redistribución no se ajusta al rigor de la doctrina de *una persona, un voto*, según desarrollada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, hay que entender que para 1964 tales principios del derecho electoral aún se encontraban en ciernes.⁶²

⁵⁸ *Id.* en las págs. 565-600.

⁵⁹ *Id.* en las págs. 557-58.

⁶⁰ *Id.* en las págs. 588-89.

⁶¹ *Id.* en la pág. 6.

⁶² Nótese que no fue hasta ese mismo año que el máximo foro federal resolvió, en *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), que existe concretamente un derecho bajo la igual protección de las leyes de la decimocuarta enmienda a que cada voto tenga el mismo valor. Sin embargo, en ese caso no se estableció cuál era el alcance ni el escrutinio para determinar cuándo ocurre una violación a ese derecho. De hecho, apenas nueve años después en *Mahan v. Howell*, 410 U.S. 315 (1973), el Tribunal validó un plan de redistribución electoral en la legislatura estatal de Virginia que tenía una desviación máxima del ideal de 16.4%. En ese caso, el Tribunal reconoció que el estándar era menos riguroso en el contexto de las revisiones distritales de una legislatura estatal en comparación a la redistribución de los distritos congresionales. Actualmente, como regla general, una desviación poblacional máxima de 10% o menos le concede al estado una presunción rebatible de que el plan de redistribución electoral fue producto de un esfuerzo honesto y de buena fe de alcanzar la igualdad poblacional entre los distritos. Véase, e.g., *Daly v. Hunt*, 93 F.3d 1212, 1220 (4to Cir. 1996).

El presidente Negrón Fernández también emitió un voto explicativo en el cual aclaró que de las enmiendas presentadas por los miembros adicionales al plan preliminar que él había confeccionado, votó a favor de algunas y en contra de otras. Este afirmó que no estuvo enteramente conforme con los cambios que variaron la composición de algunos de los distritos representativos que componían los distritos senatoriales de Aguadilla, Guayama y Humacao. A su vez, afirmó que con esas excepciones votó a favor de la división acordada y que mantuvo el objetivo de que se conservara la integridad territorial de los municipios “excepto en casos de absoluta necesidad para asegurar la razonable igualdad poblacional entre distritos”.⁶³

Por su parte, el miembro adicional Beverley también emitió un voto explicativo en el cual hizo constar que le hubiese gustado incorporar ciertos cambios particulares al plan de redistribución aprobado, pero que ellos eran muy difíciles de realizar dadas las limitaciones establecidas por la Constitución. Señaló que algunos distritos representativos tienen formas extrañas, pero que ello a veces es resultado de la forma geométrica del propio municipio y otras veces es consecuencia de la necesidad de incluir en cada distrito una cifra específica de población. Al igual que el presidente Negrón Fernández, enfatizó la decisión de la Junta de no desmembrar los municipios y mencionó que la población en general de cada municipio se mostraba reacia a que estas subdivisiones políticas se dividieran.⁶⁴

A su juicio, la redistribución realizada en 1964 fue “la mejor que podría conseguirse dentro de la camisa de fuerza de la Constitución, y la única que podría conservar a casi todos los municipios intactos”.⁶⁵ De otro lado, Beverley pareció responder a las alegaciones incoadas por el presidente de su partido, Miguel Ángel García Méndez, en contra de la celebración de la redistribución en un año electoral. Señaló que “el no hacer la redistribución en la Isla antes de las elecciones de 1964, haría que los resultados de esas elecciones fueran vulnerables a ser atacados judicialmente como ilegales y que dicho ataque tenga éxito”.⁶⁶

Así pues, la primera revisión distrital realizada por la Junta Constitucional fue una de las redistribuciones electorales más convulsas y controversiales en la historia de esta entidad constitucional. Somos del criterio que ello fue consecuencia de la renuncia de uno de sus miembros y la extrema formalidad de sus procedimientos internos. No obstante, sobresale el hecho de que la Determinación Final mediante la cual se aprobó la primera revisión de los distritos electorales tras la ratificación de la Constitución fue unánime y no fue impugnada en los tribunales del País ni en el foro federal.

⁶³ Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 10. Como veremos más adelante, el juez presidente Negrón Fernández abandonó esta postura en la próxima década y adoptó en la próxima Junta una visión que le reconoce primacía extrema al principio de igualdad poblacional.

⁶⁴ *Id.* en la pág. 12.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

En el interin de esta revisión y del censo decenal siguiente ocurrieron los desarrollos jurisprudenciales más significativos en el campo del Derecho Constitucional relacionado a la redistribución electoral en la historia de Estados Unidos. Como podremos observar a continuación, la estampa abarcadora de la Corte de Warren en estos procesos electorales y la incertidumbre que aún imperaba en cuanto al rigor de la doctrina de *una persona, un voto* a nivel estatal y local a principios de los años setenta, supuso nuevos retos para las labores redistributivas de la segunda Junta Constitucional. Ello se sumó al reto presentado por las nuevas fluctuaciones poblacionales y el crecimiento inmenso de la zona metropolitana en la década de los sesenta.

B. Determinación Final de 1972: la única Junta Constitucional en la que se quebrantó la unanimidad

La segunda Junta Constitucional también fue presidida por el juez presidente Negrón Fernández. Los miembros adicionales en esta ocasión lo fueron Hipólito Marcano por el Partido Popular Democrático y Ángel Viera Martínez por el Partido Nuevo Progresista. En la primera sesión de la Junta, el Juez Presidente propuso la designación del juez superior Antonio Negrón García como Funcionario Ejecutivo de la Junta, así como la de Nancy Colón como Secretaria de la misma.⁶⁷ En esa reunión inicial, la Junta también autorizó al Presidente a gestionar la contratación del doctor Robert McKay, decano de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York y experto en Derecho Electoral, para realizar un estudio jurídico en el ámbito de la redistribución electoral que pudiera servir de base para la realización de su mandato constitucional.⁶⁸ Además, la Junta acordó contratar a varios asesores para ayudar a los miembros adicionales en sus estudios individuales relacionados con las labores de revisión electoral.⁶⁹

Posteriormente, se aprobaron los reglamentos sobre la organización y el funcionamiento de la Junta Constitucional, así como otros reglamentos sobre las funciones y deberes del Funcionario Ejecutivo y la Secretaria de la Junta Constitucional que eran prácticamente idénticos a los que había adoptado la primera Junta. Además, se convocaron vistas públicas de carácter general informativo y se establecieron términos para la radicación de escritos y propuestas de revisión distrital.⁷⁰ Por otro lado, el organismo procuró la colaboración de la Junta de Planificación y el Departamento de Obras Públicas y les solicitó varios de sus recursos topográficos y tecnológicos.⁷¹ Por invitación de la Junta, los señores Roberto Sánchez Vilella, Roberto Rexach Benítez y Fernando Bayrón Toro sometie-

⁶⁷ La señora Colón se designó también como Oficial Pagadora Especial y Encargada de la Propiedad de la Junta.

⁶⁸ Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 61.

⁶⁹ *Id.* en la pág. 106.

⁷⁰ *Id.* en las págs. 53, 57.

⁷¹ *Id.* en las págs. 88-90.

ron propuestas integrales de redistribución electoral, ilustradas con los mapas y datos poblacionales correspondientes.⁷²

Luego de la celebración de vistas públicas y de que se recibieran todos los documentos pertinentes del censo y de la Junta de Planificación, así como las diversas propuestas de ciudadanos, el juez presidente Negrón Fernández indicó que era conveniente y necesario que la Junta:

[C]omo organismo, tuviera ante sí -como consecuencia del estudio, evaluación y análisis que colectivamente la Junta e individualmente sus integrantes habían venido realizando respecto a la encomienda constitucional antes y después de las vistas públicas celebradas en el mes de agosto . . . un documento de trabajo que, sin representar criterios definitivos, sirviera de base o punto de partida para encauzar la labor institucional de la Junta en orden a su más pronta terminación y permitiera el análisis y la crítica objetiva de la propia labor de la Junta con miras a lograr el mejor plan posible de redistribución electoral, a la luz de las exigencias constitucionales y jurisprudenciales aplicables.⁷³

A tales fines, y siguiendo el mismo trayecto de la Junta anterior, el presidente Negrón Fernández ofreció preparar y presentar a la Junta un documento de trabajo conducente a un plan preliminar de redistribución electoral. En esa ocasión, el Presidente de la Junta enfatizó que ello no constituiría una propuesta como tal, sino un mero documento de trabajo que intentaría conservar las cabeceras de los distritos senatoriales, pero sujeto a las modificaciones y criterios ulteriores de la Junta que pudieran conducir a la adopción de un plan final. La Junta aprobó por unanimidad concederle esta prerrogativa al Juez Presidente.⁷⁴

En cumplimiento con esa encomienda, el presidente Negrón Fernández sometió para la consideración de la Junta Constitucional dos documentos alternos de trabajo, los cuales acompañó con sus mapas ilustrativos correspondientes. Estos documentos de trabajo consistían de un memorando, que incluía un plan de distribución, un resumen por distritos senatoriales y representativos, y la desviación poblacional respectiva. El *Documento de Trabajo A* fue confeccionado por el propio Juez Presidente y conservaba las cabeceras tradicionales, mientras que el *Documento de Trabajo B* fue sometido, a invitación de la Junta, por el ex gobernador Roberto Sánchez Vilella.⁷⁵ La particularidad de este último plan es que contemplaba la eliminación como cabecera del distrito senatorial de Aguadilla, porque era el distrito que más población había perdido en la última década según los resultados del censo, y proponía la creación del nuevo distrito senatorial de Carolina, en atención al gran crecimiento poblacional del área metropolitana.

En varias reuniones que contaron con la presencia de los asesores de los miembros adicionales de la Junta, el presidente Negrón Fernández hizo varias

⁷² *Id.* en la pág. 175-B.

⁷³ *Id.* en la pág. 104.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.* en las págs. 106-07.

presentaciones con relación a estos documentos de trabajo y otros estudios relacionados a la redistribución electoral.⁷⁶ En vista de los desarrollos jurisprudenciales de la década anterior con relación a la doctrina de *una persona, un voto*, la segunda Junta Constitucional fue extremadamente rigurosa en su análisis matemático y en su ejecución de la redistribución electoral, más por razones preventivas que por imperativo jurídico. Adviértase que para el 1972 aún no se sabía con certeza cuanta variación poblacional el Tribunal Supremo de Estados Unidos toleraría en el contexto de las redistribuciones electorales de las legislaturas estatales. En gran parte, ese rigor fue lo que ocasionó la ruptura del consenso en la Determinación Final de esa redistribución y el voto disidente del miembro adicional Ángel Viera Martínez. Esta Junta también fue sumamente contenciosa y trabajó con meticulosa formalidad, por lo que también tardó casi un año en producir un acuerdo final. En total, se celebraron sesenta y cuatro sesiones oficiales durante el período de dos años en que la Junta estuvo constituida.

La segunda Junta Constitucional consideró inicialmente el *Documento de Trabajo A*, pues este conservaba las cabeceras tradicionales de los distritos senatoriales. Tanto el miembro adicional Viera Martínez como el miembro adicional Marcano presentaron unas propuestas de enmiendas integrales a este plan de redistribución electoral, acompañadas de sus mapas ilustrativos y de las cifras y desviaciones poblacionales correspondientes.⁷⁷ Posteriormente, el presidente Negrón Fernández expresó su preocupación de que tanto el *Documento de Trabajo A* como las enmiendas propuestas a este (y también cualquier plan que propusiera conservar las actuales cabeceras de los distritos senatoriales) pudieran adolecer de algún vicio de carácter constitucional. Por tanto, señaló que no debía descartarse, como alternativa viable, la consideración del *Plan de Trabajo B* sometido por el ex gobernador Sánchez Vilella.⁷⁸

A pesar de lo anterior, los dos miembros adicionales se resistieron a considerar ese plan y reiteraron su criterio de que debían conservarse las ocho cabeceras de los distritos senatoriales existentes, por lo que preferían continuar sus labores a base del *Documento de Trabajo A*. Así, pues, la Junta Constitucional adoptó por mayoría un acuerdo de continuar sus labores a la luz de dicho documento de trabajo, con miras a aprobar una Determinación Final que conservara las actuales cabeceras y que no eliminara el distrito senatorial de Aguadilla, que era el que más población había perdido.⁷⁹

Por su parte, el presidente Negrón Fernández disintió de esa decisión interlocutoria e hizo constar su reserva al respecto, así como su posición de que la Junta debía trabajar y adoptar como su Determinación Final el *Documento de Trabajo B*. En síntesis, este entendía que el intento de mantener las ocho cabeceras tradicionales de los distritos senatoriales era incompatible con la encomienda constitucional que tenían ante sí, ya que los cambios poblacionales y el creci-

⁷⁶ *Id.* en la pág. 114.

⁷⁷ *Id.* en la pág. 120.

⁷⁸ *Id.* en las págs. 130, 132-37.

⁷⁹ *Id.*

miento de la zona metropolitana hacían necesaria la creación de un nuevo distrito en esta región para cumplir con el rigor de la doctrina de *una persona, un voto* y el principio de la igualdad del voto.⁸⁰

Como consecuencia de esa votación, los miembros adicionales Viera Martínez y Marcano trabajaron en conjunto con el propósito de salvar las diferencias existentes en cuanto a la conformación de los distritos senatoriales existentes. No obstante, surgió un impasse entre estos que perduró durante múltiples reuniones y por varios meses. Aun así, el presidente Negrón Fernández decidió no intervenir en ese momento para romper el empate porque entendía que:

[[D]e [adoptarse una Determinación Final] conservando las ochos cabeceras de los actuales Distritos Senatoriales- no tendría consecuencia jurídica el que el Presidente interviniera en el impasse . . . ya que . . . sin su voto, la misma no sería por mayoría, en vista del desacuerdo existente entre los demás miembros sobre la composición de algunos de los Distritos Senatoriales.⁸¹

El tranque decisional entre los miembros adicionales continuó por varios meses, por lo que estos le solicitaron expresamente al Juez Presidente que interviniera y votara a favor o en contra de las propuestas particulares sobre la composición de cada distrito, aun cuando este pudiera hacer la salvedad de que estaba en contra del acuerdo de mantener las cabeceras existentes. El presidente Negrón Fernández replicó que tal intervención solo sería posible una vez ambos miembros hubiesen terminado de elaborar un mapa de redistribución electoral en el cual estuvieran claramente manifestadas las discrepancias resultantes. En ese momento, el Presidente procedería a emitir su voto sobre las diferencias, si resolvía intervenir, o no votaría si resolvía no hacerlo.⁸²

En otras palabras, el Presidente rechazó esa solicitud por el momento y reiteró su posición de que él no era un mero árbitro de las diferencias irreconciliables entre los miembros adicionales, sino un miembro con voto pleno y con la misma encomienda constitucional en el organismo que presidía. Ello dado que no deseaba renunciar a su reiterado criterio en contra de mantener las cabeceras existentes de los distritos senatoriales, pues entendía que de lo contrario, no se cumpliría con las exigencias constitucionales con relación a la doctrina de *una persona, un voto* y el principio de la igualdad del voto. Asimismo, presentó una versión revisada del *Documento de Trabajo B* y reafirmó su criterio de que ese plan era el único que cumplía con todos los parámetros constitucionales y jurisprudenciales.⁸³

La crisis institucional que enfrentaba la Junta Constitucional ante la imposibilidad de reconciliar las diferencias entre todos sus miembros se resolvió en abril de 1972. El miembro adicional Marcano decidió finalmente unirse al presidente Negrón Fernández en su propuesta de aprobar el *Documento de Trabajo B*,

80 *Id.* en la pág. 137.

81 *Id.* en la pág. 145.

82 *Id.* en las págs. 167-69.

83 *Id.* en la pág. 181.

el cual eliminaba el distrito senatorial de Aguadilla y creaba el nuevo distrito senatorial de Carolina. Al así hacerlo, se dejó sin efecto el acuerdo mayoritario de elaborar un plan de redistribución electoral que mantuviera las cabeceras tradicionales de los distritos senatoriales.⁸⁴ Como consecuencia, el miembro adicional Viera Martínez votó en contra de la Determinación Final, y emitió un voto explicativo para argüir que el *Plan de Trabajo A* era constitucional y superior al aprobado porque retenía las ocho cabeceras tradicionales de distritos senatoriales y no fraccionaba múltiples municipios entre varios distritos representativos.⁸⁵

A su vez, el presidente Negrón Fernández emitió un voto separado de dos párrafos breves. En esa ocasión, se limitó a esbozar el principio de igualdad del voto y la primacía de la doctrina de *una persona, un voto* sobre cualquier otro criterio tradicional de redistribución electoral. Señaló que:

[E]l énfasis ha cambiado de la medida geográfica del Derecho electoral a la dimensión humana y dinámica de ese Derecho. Ha dejado atrás la preeminencia y el romanticismo de las viejas tradiciones, para ir en busca de las realidades en que se funda el nuevo concepto de la representación igualitaria, y dar validez al principio de que en el proceso electoral que sirve de base a la democracia representativa, el voto de un hombre vale tanto como el voto de otro: ni vale más, ni vale menos.⁸⁶

En esencia, el juez presidente Negrón Fernández adoptó la filosofía que había abanderado la Corte Warren de que la principal consideración en la protección de la igualdad representativa electoral era “la persona humana, no las tierras”.⁸⁷ Tal aseveración del presidente Negrón Fernández le hizo eco a las expresiones del juez presidente Warren en el caso normativo de *Reynolds v. Sims* en el sentido de que “[l]egislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests.”⁸⁸ Por otro lado, ello contrasta con la posición asumida por el mismo juez presidente Negrón Fernández en la primera Junta Constitucional apenas ocho años antes, cuando había expresado su preferencia por el principio “de que se conserve la integridad territorial de los municipios, excepto en casos de absoluta necesidad, para asegurar la razonable igualdad poblacional entre distritos”.⁸⁹ Como indica el profesor García Padilla, no puede quedar duda de que fue la jurisprudencia federal de la época y el panorama normativo incierto lo que produjo la actitud y el rigor matemático extremo de la segunda Junta.⁹⁰

En atención a ello, la desviación poblacional máxima de esa redistribución electoral fue la más baja en la historia constitucional puertorriqueña. Mientras

84 *Id.* en las págs. 181-83.

85 *Id.* en las págs. 29-32.

86 *Id.* en la pág. 25.

87 *Id.*

88 *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 562 (1964).

89 Determinación Final de la primera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 10.

90 García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 541.

que el desnivel poblacional de los distritos senatoriales fue de 0.86%, la desviación máxima en los distritos representativos fue de 1.83%. No obstante, la historia luego demostraría que el rigor matemático extremo asumido por esa Junta no era necesario, pues a tan solo varios meses después de que se emitiera la referida Determinación Final, el Tribunal Supremo de Estados Unidos pautaría que las exigencias constitucionales para las redistribuciones electorales a nivel de los estados estarían sujetas a requisitos más laxos y flexibles que la revisión distrital realizada a nivel congresional. Esto se debe a que las redistribuciones electorales a nivel estatal y local solo se rigen bajo la Constitución de Estados Unidos por la cláusula de igual protección de las leyes de la enmienda decimocuarta, mientras que la redistribución de los escaños representativos del Congreso se rigen con mayor especificidad y rigor por el artículo uno, sección dos de esa Constitución, que requiere que los representantes de la Cámara federal sean electos *por el pueblo*.⁹¹

Por lo tanto, la rigurosidad matemática con la cual el presidente Negrón Fernández condujo las labores de la segunda Junta, con el propósito de reducir la desviación poblacional máxima a menos del 1%, resultó ser, a grandes rasgos, innecesaria. Nótese que hasta el presente se ha resuelto que una desviación máxima menor de 10% en el contexto de las legislaturas estatales o locales se presume permisible, siempre y cuando esa desviación no se utilice como subterfugio para discriminar contra grupos raciales, étnicos o políticos.⁹² Así las cosas, es evidente que el rigor y la meticulosidad matemática de la segunda Junta Constitucional, en conjunto con el formalismo de sus procedimientos internos, fue lo que a todas luces ocasionó que la Junta se tardara tanto en culminar su encomienda constitucional.

Asimismo, la falta de otras guías objetivas para realizar la redistribución electoral resultó en que sus labores fueran, al igual que en la revisión distrital de 1964, convulsas y controversiales. Como se desprende de las actas de sus reuniones, los miembros de la Junta discutían a saciedad hasta el más mínimo detalle de cada incidencia relacionada con los distintos planes de redistribución electoral que fueron sometidos y considerados. Muchas veces se consideraban múltiples alternativas para la ubicación distrital de un barrio o urbanización, tarea que sin duda dilataba excesivamente las labores de la Junta. A diferencia de las revisiones posteriores que se ciñeron por la adopción de unos principios y criterios objetivos, en la revisión distrital de 1972 no se utilizaron los mapas de la redistribución anterior como punto de partida ni el principio de cambio mínimo como factor limitante para las labores de la Junta Constitucional.

⁹¹ Véase *Mahan v. Howell*, 410 U.S. 315 (1973); *Cf. Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964).

⁹² Véase *Cox v. Larios*, 542 U.S. 947 (2004); *Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 735, 745 (1973). Nótese que el profesor Charles Alan Wright le hizo esta misma aclaración al juez presidente Trias Monge, ante la adopción por la tercera Junta Constitucional de un principio referente a que una desviación menor al 10% se consideraba *de minimis*. Véase Carta de Charles Alan Wright, Profesor, Universidad de Texas, a José Trias Monge, Presidente, Junta Constitucional (22 de abril de 1983) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

Por otra parte, el Juez Presidente emitió un voto separado adicional, al cual se unieron los dos miembros adicionales, sobre el requisito de un año de residencia exigido por la sección seis del artículo tres de la Constitución para ser electo o nombrado senador o representante. En síntesis, concluyó que lo importante era que el candidato cumpliera con el requisito constitucional dentro de las áreas limítrofes del nuevo distrito confeccionado por la Junta, aun cuando este no existía anteriormente.⁹³

C. La Junta de 1983: Trías Monge y la redistribución electoral

La Junta Constitucional de 1983 fue presidida por el juez presidente José Trías Monge, y sus miembros adicionales lo fueron Miguel Hernández Agosto y Carlos Quirós. En marcado contraste con las revisiones anteriores, la Junta Constitucional que realizó su función a la luz de los resultados del censo federal de 1980 operó con gran rapidez y eficiencia, y no produjo ninguna expresión particular de reservas ni votos particulares por parte de sus miembros. Mientras que la primera Junta tardó un poco más de un año y a la segunda Junta le tomó alrededor de diez meses producir su Determinación Final, la Junta Constitucional presidida por el juez presidente José Trías Monge cumplió con su encomienda constitucional en tan solo dos meses. Como señala el profesor García Padilla, “[n]o es arriesgado presumir que la dirección impartida por Trías debió contribuir a este resultado”.⁹⁴

De la breve Determinación Final se desprende, a grandes rasgos, cuál fue el curso de acción tomado por la Junta Constitucional de 1983. En primer lugar, se indica que la Junta estudió inicialmente el historial de la sección constitucional pertinente, es decir, la sección cuatro del artículo tres de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como resultado de esa iniciativa, se incluyó un apéndice con una breve relación de tales incidencias históricas, titulada *Reseña histórica de la redistribución electoral en Puerto Rico*.⁹⁵ Además, la Junta recogió en otro apéndice una bibliografía básica, pero sistemática, de todos los materiales considerados por dicho organismo. En esa bibliografía se incluyen las obras canónicas sobre la redistribución electoral en Puerto Rico, Estados Unidos y otros países democráticos.⁹⁶ De otro lado, también se convocaron y celebraron vistas públicas que contaron con la participación de conocidas figuras como el doctor Rafael Picó, Roberto Sánchez Vilella, Fernando Bayrón Toro y José Garri-ga Picó.⁹⁷ A base de la bibliografía, las ponencias y el insumo del distinguido

⁹³ Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en las págs. 26-28, 184.

⁹⁴ Véase García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 490.

⁹⁵ Determinación Final de la tercera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 2-3 (1983).

⁹⁶ *Id.* en la pág. 25.

⁹⁷ *Id.* en las págs. 137-90.

profesor y constitucionalista Charles Alan Wright, la Junta aprobó unos criterios y principios para guiar las labores de la redistribución electoral.

Por otra parte, a diferencia de los trabajos realizados por las pasadas juntas constitucionales, la revisión distrital de 1983 cuenta con un expediente público muy escueto.⁹⁸ En la primera sesión, celebrada el 4 de marzo de 1983, se aprobaron los reglamentos que gobernarían el funcionamiento de la Junta, las funciones de la Secretaria y las vistas públicas. En las tres reuniones subsiguientes se discutieron asuntos generales del derecho aplicable y hasta compareció personalmente el distinguido profesor Charles Alan Wright, quien había sido contratado por Trías Monge para asesorar a la Junta. En la cuarta sesión, se aprobaron unos principios y criterios tentativos para guiar las labores de la Junta que se nutrieron en gran medida de los comentarios del profesor Wright.

Ya para la quinta sesión, la Junta comenzó a estudiar dos alternativas tentativas para la revisión de los distritos senatoriales, que según se desprende del expediente de esta Junta, fueron confeccionadas por el propio presidente Trías a la luz de los principios adoptados en la reunión anterior.⁹⁹ La Junta resolvió rápidamente en su próxima reunión favorecer la *Alternativa I*, y de ahí procedió a dividir los distritos senatoriales en distritos representativos. El proceso de dividir los distritos representativos dentro de los distritos senatoriales ya aprobados se realizó con gran agilidad, pues solo tomó tres reuniones adicionales –y la celebración de las vistas públicas en el ínterin– para la aprobación de un acuerdo final el 3 de mayo de 1983. Dicha redistribución electoral tuvo una desviación poblacional máxima en los distritos senatoriales de 7.29% y en los distritos representativos de 9.30%.¹⁰⁰

En vista de que tampoco hay expresiones particulares de ninguno de los miembros adicionales ni del propio Juez Presidente en la Determinación Final de 1983, se puede presumir, por la agilidad y rapidez de sus labores, que todas las determinaciones de la Junta fueron tomadas por consenso y unanimidad sin mayores controversias. Nada en las actas oficiales indica lo contrario, pues no hay ninguna mención de discrepancias o diferencias en el seno de la Junta. No obstante, como mencionamos anteriormente, el presidente Trías Monge dejó su estampa permanente en el proceso de redistribución electoral en Puerto Rico mediante la elaboración de once criterios y principios para la revisión de los distritos electorales con el propósito de guiar y ceñir las actuaciones de la Junta. Como explica García Padilla, los principios buscaban recoger lo mejor de la experiencia acumulada por las dos juntas precedentes.¹⁰¹

⁹⁸ El Informe que acompaña la Determinación Final de 1983 es el más conciso de todas las redistribuciones distritales realizadas hasta el momento, pues solo cuenta con 194 páginas. Además, a diferencia de las revisiones anteriores, la Determinación Final de 1983 no incluye las actas de las reuniones de la Junta Constitucional. Sin embargo, el libro de actas originales de la Junta Constitucional de 1983 se encuentra en los archivos históricos de la Junta Constitucional.

⁹⁹ Determinación Final de la tercera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 95.

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 2.

¹⁰¹ García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 534.

Entre estos principios se encuentra un reconocimiento de que los criterios expuestos en la sección cuatro del artículo tres de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, son consistentes con los principios encarnados en la Constitución de Estados Unidos. Además, establece que el punto de partida debe ser el mapa aprobado en la redistribución electoral de 1972, y dispone unos parámetros básicos y uniformes sobre cómo interpretar y aplicar los principios de igualdad de población, la compactidad, los medios de comunicación, la contigüidad, entre otras figuras y criterios.¹⁰² Nótese que algunos de estos principios formaban parte de las recomendaciones del decano McKay en el escrito que le fue comisionado por la Junta Constitucional anterior,¹⁰³ y otros provenían de las recomendaciones de Charles Alan Wright a José Trías Monge. De otro lado, el principio referente al cambio mínimo, que aparenta haber sido un factor fundamental en la labor expedita y eficiente de la tercera Junta, tuvo su génesis en una sugerencia de Bruce Wessel, un estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale con experiencia en los procesos de redistribución electoral en Connecticut, que ayudó al profesor Wright en sus gestiones de consultoría.¹⁰⁴

De otra parte, conviene resaltar otros datos interesantes de la tercera Junta Constitucional. Según se desprende de sus apéndices y de una resolución de agradecimiento a varios colaboradores, así como de las actas oficiales, esta Junta no tuvo funcionario o director ejecutivo. Más bien, todo indica que su personal se limitaba a una secretaria ejecutiva y que también contó con la participación de varios abogados del Tribunal Supremo como el profesor Antonio García Padilla.¹⁰⁵ A diferencia de las juntas anteriores, las vistas públicas no fueron moderadas por un funcionario ejecutivo, sino por el propio presidente Trías Monge. Además, de la extensa correspondencia entre el profesor Wright y el Juez Presidente, que se encuentra disponible en la Biblioteca del Tribunal Supremo, es evidente que los consejos provistos por este distinguido jurista fueron de mucha influencia para las gestiones de la tercera Junta Constitucional.

Por último, nos parece meritorio mencionar que la única controversia real relacionada a la revisión distrital de 1983 ocurrió antes de que la Junta Constitucional se constituyera y comenzara sus labores. Nos referimos al *impasse* que surgió entre el Ejecutivo –controlado por Carlos Romero Barceló y el Partido Nuevo Progresista– y el Senado –controlado por el Partido Popular Democrático

102 Véase Determinación Final de la tercera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 95, en las págs. 50-53. Para una discusión detallada sobre cómo operan estos principios en términos sustantivos, véase García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 544-47.

103 De hecho, la tercera Junta enfatizó ese trabajo y la confección de tales recomendaciones en la reseña histórica de la redistribución electoral en Puerto Rico que se incluye en la Determinación Final de 1983. Determinación Final de la tercera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 95, en las págs. 14-15.

104 Véase Carta de Charles Alan Wright a José Trías Monge, *supra* nota 92.

105 Determinación Final de la tercera Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 95, en las págs. 193-94.

y presidido por Miguel Hernández Agosto— en cuanto al nombramiento y confirmación del miembro adicional que representaría al Partido Popular Democrático.¹⁰⁶ En su correspondencia con el profesor Wright, el presidente Trías Monge mencionó este *impasse* para excusarse por la tardanza en el comienzo de las labores de la Junta.¹⁰⁷ No obstante, una vez se confirmó el referido miembro adicional, la Junta actuó con la agilidad y diligencia que le permitió emitir su Determinación Final en alrededor de dos meses.

En síntesis, las labores de la tercera Junta contrastan con las dos revisiones distritales realizadas hasta ese entonces porque en todo su expediente público e interno no aparece ni una sola expresión de inconformidad, reservas o disidencia de ninguno de sus miembros adicionales. Hasta el juez presidente Trías Monge estaba sorprendido de este desenlace tan positivo, pues en una etapa sumamente avanzada del proceso de redistribución electoral le comentó al profesor Wright que “[t]he representatives on the Board of the two major parties are so far in agreement as to the new district lines. We have been lucky so far, as the two major parties have rarely agreed on anything in the last eight years.”¹⁰⁸ Como explicaremos más adelante, el éxito y la eficiencia histórica que caracterizaron los trabajos de esta Junta fueron de gran influencia al confeccionar la organización interna de la sexta Junta Constitucional que se constituyó en el 2011.

D. La redistribución electoral de 1991

La Junta Constitucional de 1991 estuvo compuesta por el juez presidente Víctor Pons Núñez y los miembros adicionales Eudaldo Baez Galib y Virgilio Ramos González. El funcionario ejecutivo lo fue el licenciado Troadio González Vargas. En gran medida, las labores de esta revisión distrital parecen haber seguido el modelo establecido por la Junta Constitucional anterior. Al igual que la redistribución electoral de 1983, la Determinación Final de 1991 fue unánime. No obstante, a pesar de que esta revisión se tuvo que realizar en el año previo a unas elecciones generales, la cuarta Junta Constitucional tardó unos pocos meses más

106 Como reseña el profesor Antonio García Padilla, la práctica histórica tradicional ha sido que el Gobernador consulta al liderato del partido principal de oposición antes de hacer el nombramiento del miembro adicional perteneciente a esa colectividad, de conformidad con la disposición constitucional que establece la Junta. Aunque la Constitución no requiere expresamente que se haga esa consulta a la oposición política, la historia con relación a la composición de esta Junta y la tradición de consulta al partido principal de minoría generalmente ha demostrado “un uso constitucional que describe la mejor capacidad política del pueblo puertorriqueño y de sus líderes”. García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 518-19. Véase 36 DIARIO DE SESIONES DEL SENADO DE PUERTO RICO 133-35 (1982); Expresiones Adicionales del licenciado Héctor Luis Acevedo en Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 26 (2002).

107 Véase Carta de José Trías Monge, Presidente, Junta Constitucional, a Charles Alan Wright, Profesor, Universidad de Texas (1 de marzo de 1983) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

108 Carta de José Trías Monge, Presidente, Junta Constitucional, a Charles Alan Wright, Profesor, Universidad de Texas (30 de abril de 1983) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

que la anterior en culminar su encomienda constitucional. Según la Determinación Final, la Junta recibió las cifras oficiales del censo en junio de 1991, y en octubre de ese año certificó la redistribución electoral.¹⁰⁹ A su vez, del expediente de la cuarta Junta Constitucional que se encuentra en la Biblioteca del Tribunal Supremo se desprende que, a diferencia de la revisión presidida por el juez presidente Trías Monge, en esta ocasión surgieron varias discrepancias entre los miembros adicionales sobre la configuración de distritos particulares en atención al plan redistributivo ante la consideración de la Junta. Estas discrepancias requirieron de varios esfuerzos y compromisos para su subsanación pero, al igual que la Junta anterior, se logró aprobar una Determinación Final unánime y por consenso.

En las primeras etapas del proceso, la Junta estudió detenidamente la disposición constitucional referente a la redistribución electoral y su historial legislativo, la jurisprudencia sobre este asunto de los tribunales en Estados Unidos, y los libros y artículos más recientes sobre este tema. Con el beneficio de este material, la Junta elaboró una serie de principios –que solo variaron en algunos aspectos de los principios establecidos bajo la presidencia de Trías Monge– que fueron adoptados unánimemente para regir los trabajos de redistribución electoral dentro de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales pertinentes. Una modificación sobresaliente fue el principio de que se aspiraría a una desviación máxima que no excediera del 6% por ciento, aun cuando se reconoció que podrían llegar, de acuerdo a la jurisprudencia, a un 10% por ciento.¹¹⁰ Esta Junta también introdujo el principio sobre el cálculo de la desviación poblacional relativa de los distritos representativos dentro de su distrito senatorial que continúa vigente hasta el presente.¹¹¹ Además, la Junta convocó vistas públicas para todos los que desearan expresarse sobre la redistribución electoral. Incluso, se cursó invitación a los presidentes de todos los partidos políticos y a otros líderes comunitarios para que participaran en las vistas públicas.¹¹²

Según se explica en la Determinación Final, la Junta exploró varias posibilidades de revisión luego de recibir el insumo de los deponentes en las vistas y otros colaboradores de la Junta de Planificación, la Comisión Estatal de Elecciones y la Administración de Tribunales. Surge del expediente de la cuarta Junta Constitucional, además, que por primera vez en la historia de esta entidad, el

¹⁰⁹ Determinación Final de la cuarta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 2 (1991).

¹¹⁰ *Id.* en las págs. 2, 59-63.

¹¹¹ *Id.* en las págs. 60-61. Según el cuarto principio, esta desviación relativa se obtiene mediante la división de la población real del distrito senatorial entre cinco para establecer una población base de los cinco distritos representativos comprendidos en el distrito senatorial. Luego se obtiene la diferencia entre la población base y la población real de cada distrito representativo y esta se divide entre la población base y se expresa en por ciento.

¹¹² *Id.* en la pág. 3.

plan de redistribución electoral que inicialmente fue considerado, no fue sometido por el Juez Presidente, sino por los miembros adicionales.¹¹³

Según se desprende del expediente, en la víspera de la aprobación de la Determinación Final, el presidente Pons Núñez envió una comunicación a los miembros adicionales de la Junta mediante la cual propuso formalmente que se aprobara un plan para la redistribución de los distritos representativos del Distrito Senatorial de Carolina. De dicha carta se desprende que para ese distrito en particular no se había podido obtener consenso.¹¹⁴ Por su parte, el miembro adicional Báez Galib respondió que no estaba de acuerdo con la referida propuesta. Entre otros asuntos, señaló que algunos de los distritos propuestos reñían con una compacidad aceptable y que incluso podían prestarse a interpretaciones de índole político partidista. Adujo también que el plan adolecía de graves defectos de comunicación interna y que interfería con la integridad de algunas unidades electorales, en violación a los principios adoptados por la Junta. A su vez, reafirmó su voto a favor del *Plan Che*, el cual había sido confeccionado por el Director de Planificación de la Comisión Estatal de Elecciones, por ser la única propuesta que supuestamente cumplía con los parámetros constitucionales. Según explicó Báez Galib, el *Plan Che* fue sometido a la consideración de la Junta luego de que el plan original fuera descartado tras sufrir el escrutinio del programa de computadoras *Geo District*, el cual detectó faltas de continuidad interna. Por último, Báez Galib llamó la atención a un escenario imaginario, pero posible, donde cada uno de los miembros de la Junta votaría por un plan distinto para el Distrito Senatorial de Carolina, por lo que ninguno obtendría la mayoría de los votos, aun cuando la redistribución en cuanto a los demás distritos ya había sido realizada.¹¹⁵

Evidentemente, tales discrepancias se armonizaron rápidamente dado que al día siguiente, el 17 de octubre de 1991, la Junta logró aprobar unánimemente su Determinación Final. Sin embargo, surge de la correspondencia antes citada que en esta revisión distrital hubo mayores discrepancias entre los miembros que en la revisión presidida por Trías Monge, aunque estas fueron superadas en poco tiempo. En cuanto a las desviaciones poblacionales, se indica en la Determinación Final que el desnivel máximo entre los distritos senatoriales fue de 5.46%.

113 Según se desprende de una carta del miembro adicional Báez Galib, el plan original de redistribución electoral fue sometido por el miembro adicional Báez González. Véase Carta de Eudaldo Báez Galib, Miembro Adicional, Junta Constitucional, a Víctor M. Pons Núñez, Juez Presidente, Junta Constitucional (16 de octubre de 1991) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional). La incertidumbre y falta de claridad sobre este asunto se debe a que en los archivos de la Junta Constitucional en la Biblioteca del Tribunal Supremo no se encuentran las actas de esta redistribución electoral. Sin embargo, en tales archivos se encuentra una correspondencia que ilustra la dinámica que imperó en la cuarta Junta Constitucional.

114 Carta de Víctor Pons Núñez, Presidente, Junta Constitucional, a Eudaldo Báez Galib y Virgilio Ramos González, Miembros Adicionales, Junta Constitucional (16 de octubre de 1991) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

115 Carta de Eudaldo Báez Galib, Miembro Adicional, Junta Constitucional, a Víctor M. Pons Núñez, Juez Presidente, Junta Constitucional (16 de octubre de 1991) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

En cuanto a los distritos representativos, se señaló que el desnivel relativo más alto correspondió a los distritos representativos del distrito senatorial de Carolina, el cual alcanzó un 5.96%. Así, indicó que tal cantidad estaba por debajo del 6%, que era el desnivel máximo al cual se aspiraba según los principios adoptados por la Junta.¹¹⁶

Por otro lado, la Junta Constitucional de 1991 se expresó como cuerpo sobre otros asuntos relacionados al derecho electoral sobre los cuales algunos ciudadanos le solicitaron que se expresara. En primer lugar, la Junta determinó que carecía de jurisdicción para entender en los méritos un asunto traído por Juan M. García Passalacqua, Noel Colón Martínez y Carlos Gallisá, sobre el cual también se celebraron unas vistas públicas particulares. Estos solicitaban que la Junta determinara la composición y diseño de los distritos por acumulación a la luz de la práctica introducida por los partidos políticos y sancionada por la Asamblea Legislativa de crear nuevos distritos electorales para los candidatos por acumulación. En síntesis, la Junta resolvió que la sección cuatro del artículo tres de la Constitución solo le confiere a dicha entidad la facultad de revisar los ocho distritos senatoriales y los cuarenta distritos representativos que primero fueron enumerados y distribuidos por el octavo artículo. En efecto, sostuvo que los escaños por acumulación están excluidos de su ámbito de acción y que tal petición solo podía ser atendida por las ramas de gobierno con facultad para ello.¹¹⁷

De otra parte, la Junta emitió una recomendación a la Asamblea Legislativa a los efectos de que se aumentaran los distritos senatoriales. Según la Determinación Final de 1991, el aumento poblacional experimentado en Puerto Rico desde 1952, agravado por las características geográficas de la Isla y las configuraciones de sus municipios y barrios, ameritaba que se revisara la limitación constitucional impuesta de realizar la redistribución electoral dentro del número inalterable de ocho distritos senatoriales y cuarenta distritos representativos.¹¹⁸ Conforme al criterio de la cuarta Junta Constitucional, ello imponía una severa limitación a la función de crear distritos que cumplieran fielmente con los requerimientos constitucionales y jurisprudenciales, especialmente en cuanto a los principios de balance poblacional, contigüidad y compacidad, así como el interés legítimo de mantener la integridad de las unidades políticas existentes. Luego de proponer varias alternativas para enmendar la Constitución, se afirmó que:

Es la opinión unánime de la Junta que el mantenimiento del presente esquema constitucional puede colocar a juntas futuras en una posición aún más difícil que a la que la presente Junta se ha enfrentado en su misión de efectuar una redistribución que cumpla óptimamente con los principios y objetivos que la propia

116 Determinación Final de la cuarta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 109, en la pág. 2.

117 *Id.* en la pág. 5.

118 *Id.*

Constitución y la jurisprudencia exigen se atiendan en este delicado proceso para nuestra democracia.¹¹⁹

A su vez, el presidente Pons Núñez emitió un voto particular, al cual se unieron los dos miembros adicionales. En este, hizo la recomendación de que se considerara la posibilidad de sustituir al Juez Presidente como miembro de la Junta.¹²⁰ Por otra parte, Virgilio Ramos González también emitió un voto particular para abundar sobre el asunto de los candidatos por acumulación planteado por Juan M. García Passalacqua y Carlos Gallisá. En síntesis, concurrió con la crítica al sistema actual en que los candidatos por acumulación son, para todos los efectos prácticos, electos por distritos, dado que cada partido asigna un distrito particular para cada candidato. De igual forma, expresó su opinión de que el sistema vigente no fomentaba el propósito que los miembros de la Convención Constituyente tuvieron al crear estos escaños. Sin embargo, sostuvo que le correspondía a otros organismos gubernamentales pasar juicio sobre este asunto.¹²¹

E. La Junta Constitucional de 2002

La Junta Constitucional que realizó la redistribución electoral a base del Censo de 2000 estuvo constituida por el juez presidente José Andréu García y los miembros adicionales Héctor Luis Acevedo y Virgilio Ramos González. Nuevamente, el director ejecutivo fue Troadio González Vargas. Al igual que en las dos revisiones distritales anteriores, la Determinación Final de esta redistribución electoral fue unánime. En esta ocasión el proceso tardó ocho meses, dado que la primera reunión de la Junta se celebró en diciembre de 2001, y el acuerdo final de redistribución electoral se aprobó en agosto de 2002.

De la Determinación Final de 2002 surge que al inicio de sus trabajos la Junta llevó a cabo un estudio de la disposición constitucional pertinente, las redistribuciones electorales previas y otras disposiciones contenidas en las constituciones de los estados de la unión y en las de otros países europeos. Además, indica que se estudió detenidamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos y de varios tribunales estatales sobre el tema de la redistribución electoral, tanto a nivel congresional como estatal. Nuevamente, la Junta adoptó unos principios muy similares a aquéllos de las dos pasadas juntas antes de convocar vistas públicas y aprobar el acuerdo final.¹²²

Del expediente histórico de la quinta Junta Constitucional se desprende que en la primera reunión de la Junta, el juez presidente Andréu García sometió el nombramiento del licenciado Troadio González Vargas como su director ejecutivo, con el cual los miembros adicionales expresaron su conformidad. También

119 *Id.* en la pág. 6.

120 *Id.* en las págs. 8-9.

121 *Id.* en las págs. 10-15.

122 Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos 1-7 (2002).

informó que la entidad contaría con una oficina sede en el edificio El Caribe.¹²³ En esa primera reunión el Director Ejecutivo informó sobre el estatus legislativo de la asignación presupuestaria a la Junta y presentó un informe que había preparado sobre los gastos del organismo. También se acordó encomendar al Secretariado de la Conferencia Judicial y Notarial la preparación de un estudio legal sobre la jurisprudencia federal y estatal relativa a la redistribución electoral. Además, se analizaron algunos de los criterios de redistribución, particularmente el de balance poblacional, y algunos extremos de redistribuciones electorales previas, así como el artículo del profesor García Padilla publicado en la década anterior por la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.¹²⁴

En la segunda reunión afloraron algunas discrepancias mínimas entre los miembros de la Junta Constitucional, pero todas fueron superadas en poco tiempo. Primeramente, el Director Ejecutivo distribuyó a los miembros el estudio legal realizado por el Secretariado de la Conferencia Judicial y los principios aprobados por la Junta en la redistribución electoral de 1991. El análisis de estos documentos condujo a una discusión sobre el alcance del criterio de balance poblacional en Puerto Rico. El miembro adicional Virgilio Ramos González expresó su opinión con respecto a que entendía que en Puerto Rico el principio de igualdad poblacional era más riguroso y restrictivo que el aplicable a los estados, en función del lenguaje de nuestra Constitución, bajo la premisa de que la sección dos de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico protege el voto igual. De otra parte, el miembro adicional Héctor Luis Acevedo sostuvo que del historial de la Asamblea Constituyente y las determinaciones anteriores de la Junta Constitucional, se evidenciaba una interpretación más flexible sobre ese criterio.¹²⁵

En vista de que la interpretación de este criterio era material para la adopción de los principios que regirían las labores de la Junta, se consideraron varios lenguajes que se podrían utilizar para armonizar estas diferencias. De otra parte, se le encomendó al Director Ejecutivo preparar un borrador de los principios para la próxima reunión que mantuviera en lo posible los principios de la pasada Junta.¹²⁶ Este funcionario entregó un borrador a los miembros de la Junta y, en la próxima reunión, se le solicitó que clarificara algunos extremos y destacara los cambios propuestos.¹²⁷

¹²³ Acta de la primera reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (18 de diciembre de 2001) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ Acta de la segunda reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (15 de enero de 2002) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ Acta de la tercera reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (6 de febrero de 2002) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

En esa ocasión, el miembro adicional Ramos González reiteró que se debía estudiar el alcance de la disposición constitucional sobre el voto igual por entender que la sección dos de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado protegía el voto igual. Tras debatir el asunto, la Junta acordó encomendar al Secretariado de la Conferencia Judicial que ampliara su investigación anterior a los fines de examinar este concepto en los estados y en otros países extranjeros.¹²⁸ Luego de recibir y discutir el estudio del Secretariado, se procedió a considerar el último borrador de los principios de la redistribución electoral. El punto más álgido fue el relacionado al desbalance poblacional máximo que se toleraría al realizar el proceso redistributivo. Como mencionamos anteriormente, en las redistribuciones a nivel estatal o local las desviaciones de hasta un 10% se consideran *de minimis* siempre y cuando el desbalance no se utilice para propósitos discriminatorios. Sin embargo, la Junta acordó –al igual que se hizo en el 1991– que el desbalance poblacional debía mantenerse por debajo del 6% como aspiración en el proceso de redistribución. En la Determinación Final, la Junta se refiere a esta aspiración como un criterio autoimpuesto adoptado por el organismo. A su vez, volvió a adoptar el principio introducido oficialmente por la Junta Constitucional de 1991 de calcular la desviación poblacional relativa de los distritos representativos dentro de los distritos senatoriales.¹²⁹

De las actas de la quinta reunión de la Junta, surge claramente que en la referida redistribución electoral los miembros adicionales Ramos González y Acevedo fueron los que inicialmente presentaron propuestas preliminares para la configuración de los distritos senatoriales. Estos sometieron sus propuestas para la determinación del Presidente y acordaron que los demás miembros se allanarían a dicha determinación. El presidente Andréu García indicó que pospondría su determinación final hasta que se celebraran las vistas públicas. Además, la Junta encomendó al Director Ejecutivo reunirse con los asesores de los miembros, con miras a preparar un plan de trabajo para la configuración de los distritos representativos e informar a la Junta sobre dicho plan de trabajo en la próxima reunión. Por otra parte, se pautaron las vistas públicas para el mes siguiente y se hicieron gestiones con el fin de examinar distintas alternativas de propaganda educativa relacionadas con la labor de la Junta.¹³⁰

Surge de varias actas que el grupo técnico o equipo de asesores – compuesto por Amaury Rodríguez y Marisol Rodríguez – se reunió por su cuenta con el Director Ejecutivo en varias ocasiones para hacerle recomendaciones específicas al pleno de la Junta Constitucional. Algunos de los acuerdos tomados por los asesores para modificar la configuración de los distritos electorales fueron acogidos por la Junta. Otros, sin embargo, fueron desautorizados por los miembros adi-

128 *Id.*

129 Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 6.

130 Acta de la quinta reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (3 de abril de 2002) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

cionales, como el plan para el distrito de Arecibo que fue rechazado por el miembro adicional Acevedo.¹³¹ En atención a ello, el miembro adicional Ramos González sometió una propuesta revisada para ese distrito y reiteró su propuesta para el distrito de Carolina. El miembro adicional Acevedo estuvo en desacuerdo con ambas propuestas, por lo que se planteó la posibilidad de volver a examinar la redistribución de los demás distritos senatoriales. Luego de una extensa discusión sobre las distintas propuestas y los acuerdos previos de los miembros adicionales, se acordó con el presidente Andréu García que los licenciados Acevedo y Ramos González se reunirían separadamente y le informarían sobre el resultado de esta reunión en dos días.¹³² En la próxima reunión afloraron otros desacuerdos técnicos entre los miembros adicionales con relación a la redistribución particular de varios distritos, por lo que se acordó que estos estudiarían sus propuestas y se comunicarían entre sí sobre las mismas en los próximos días.¹³³

A pesar de lo anterior, los miembros adicionales Ramos González y Acevedo lograron reconciliar sus diferencias poco después sin la intervención directa del presidente Andréu García. La Determinación Final se adoptó la semana siguiente por unanimidad, y el Juez Presidente nunca tuvo que ejercer su voto para romper un empate entre los miembros adicionales. Según narró el miembro adicional Acevedo en su voto particular, en la última noche de reuniones, y solo a minutos de que el presidente Andréu García se reservara su primer fallo, los dos miembros adicionales pudieron producir el acuerdo final.¹³⁴

Por otro lado, el presidente Andréu García emitió un voto particular. En este, defendió la participación del Juez Presidente en la Junta Constitucional y describió a esta figura como el vigilante del cumplimiento de los preceptos constitucionales que contribuye significativamente al balance que es necesario mantener en el seno de dicha entidad.¹³⁵ Además, formuló una recomendación a la Asamblea Legislativa a los fines de que se revisaran los límites de los municipios de Puerto Rico con el propósito de brindarle certeza y mayor claridad a sus demarcaciones territoriales. Según explicó, “en la inmensa mayoría de los municipios del País existen controversias en cuanto a sus límites, o carecen [e]stos de precisión objetiva”.¹³⁶ Continuó explicando que esta realidad afectaba los trabajos de la Junta, dado que muchos de los límites de los distritos senatoriales y representativos eran precisamente los límites oficiales de algún municipio. Además, ello también afectaba los trabajos del censo federal, por lo que era posible que la

¹³¹ Acta de la octava reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (7 de agosto de 2002) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

¹³² *Id.*

¹³³ Acta de la novena reunión de la quinta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2002 (9 de agosto de 2002) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

¹³⁴ Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 19.

¹³⁵ *Id.* en la pág. 8.

¹³⁶ *Id.* en la pág. 9.

población certificada no reflejara la realidad de los residentes en los distritos. A esos fines, recomendó la creación de una comisión especial a cargo de estudiar este asunto y hacer recomendaciones concretas a la Asamblea Legislativa.¹³⁷

A su vez, el miembro adicional Acevedo emitió un voto particular en el cual reseñó el trasfondo histórico de la disposición constitucional aplicable, y describió la experiencia de la redistribución electoral en Puerto Rico desde los comienzos del Siglo XX hasta el presente. De otro lado, aclaró que la Junta tuvo que hacer valer sus poderes constitucionales “ante lamentables e improcedentes intentos de algunos legisladores y empleados de dicho cuerpo constitucional de querer interferir e intervenir en las decisiones de este otro ente constitucional”.¹³⁸

Por su parte, el miembro adicional Ramos González también emitió un voto particular. En este indicó que fue nombrado por dos gobernadores (Pedro Rosselló y Sila Calderón) y confirmado en dos ocasiones distintas para el puesto que ostentó en la Junta Constitucional (en noviembre de 2000 y noviembre de 2001). Según Ramos, no fue correcta la postura asumida por la nueva administración de la gobernadora Calderón en relación a que la vigencia de la Junta comienza luego de que el Secretario de Comercio de los Estados Unidos certifica los resultados poblacionales en el censo decenal federal y que no se pueden hacer nombramientos a la Junta hasta que se reciban esos resultados. En vista de esa posición, la gobernadora Calderón no reconoció la validez del nombramiento de Ramos para la Junta Constitucional realizado por el ex gobernador Pedro Rosselló en noviembre de 2000. Se suscitó un pleito judicial que terminó con el acuerdo de que la Gobernadora sometería nuevamente el nombramiento de Ramos a la Junta Constitucional para su ratificación en el Senado. Ramos señaló en su voto particular que la práctica histórica descarta esa teoría jurídica, puesto que en 1991 los miembros adicionales fueron nombrados en marzo de 1991 y confirmados en abril de ese año, a pesar de que los resultados del censo no se certificaron hasta junio de 1991.¹³⁹

A su vez, el miembro adicional Ramos González reiteró la recomendación que hizo la Junta Constitucional de 1991 a los efectos de que en la Asamblea Legislativa se estudiara la posibilidad de enmendar la Constitución para aumentar el número de distritos senatoriales y de sustituir a la figura del Juez Presidente como funcionario de dicho organismo. Del mismo modo, reafirmó la posición que había esbozado anteriormente con relación al criterio que deben usar los partidos políticos al distribuir áreas geográficas entre sus candidatos por acumulación. Por último, el miembro adicional Ramos González concurrió con la recomendación promovida por el juez presidente Andréu García en cuanto a que se debía facilitar la delimitación de los contornos y las demarcaciones geográficas de los municipios y de los distritos senatoriales y representativos.¹⁴⁰

¹³⁷ *Id.* en la pág. 10.

¹³⁸ *Id.* en la pág. 21.

¹³⁹ *Id.* en las págs. 32-33.

¹⁴⁰ *Id.* en las págs. 33-40.

Posteriormente, Héctor Luis Acevedo emitió unas expresiones adicionales para reaccionar a los votos emitidos por los demás miembros de la Junta. En cuanto a la composición de la Junta Constitucional, el miembro adicional Acevedo concurrió con la postura asumida por el presidente Andréu García a favor de la participación del Juez Presidente en este organismo, por lo que discrepó de la posición del miembro adicional Ramos González. Adujo que los juicios valorativos de los constituyentes merecían la mayor deferencia y que la Constitución no se debía enmendar salvo que existieran amplios consensos sobre nuevas realidades. Aclaró, además, que la experiencia constitucional puertorriqueña no justificaba enmendar la composición de esta Junta para eliminar la intervención del Juez Presidente.¹⁴¹

Con relación al poder de nombramiento del gobernador, el licenciado Acevedo reafirmó la posición asumida por la gobernadora Calderón, en el sentido de que el nombramiento de Virgilio Ramos a la Junta Constitucional por el ex gobernador Rosselló en diciembre de 2000 fue *ultra vires*. Dicha postura se basó en una opinión de la entonces secretaria de justicia, Anabelle Rodríguez Rodríguez, la cual sostenía que un gobernador no puede exceder el término de su mandato invadiendo el del próximo incumbente.¹⁴²

En cuanto a las sugerencias esbozadas por el miembro adicional Ramos González sobre la deseabilidad de que se enmendara la Constitución para crear distritos adicionales, Acevedo señaló que esa discusión correspondía al foro político y no a la Junta Constitucional. Además, indicó que en términos de técnica de redistribución electoral no había diferencia entre ocho y diez distritos senatoriales, y que no era viable ni aconsejable crear distritos nuevos pensando en una cabecera en particular. Sostuvo que ni la población, ni la dinámica de la redistribución electoral permitían esa asignación previa y permanente si no se habían respetado esos criterios. Aunque esas expectativas pueden ser entendibles desde el punto de vista regional o político, no son compatibles con las mejores prácticas y tradiciones del Derecho Electoral contemporáneo.¹⁴³ De igual forma, el miembro adicional Acevedo adujo que aunque la atención brindada por Virgilio Ramos al asunto sobre los escaños por acumulación se ubicaba fuera de los márgenes jurisdiccionales de la Junta Constitucional, reconocía la importancia del planteamiento. Por tanto, procedió a discutir la historia de esta figura electoral. Finalmente, recomendó que los partidos y los ciudadanos evaluaran la posibilidad de adoptar la alternativa del voto por listas para los candidatos por acumulación con el fin de mejorar nuestras tradiciones democráticas.¹⁴⁴

Otro aspecto importante de esta redistribución electoral es que por primera vez se utilizaron plenamente los programas de computadora basados en el *Geographic Information System* (G.I.S.) para concretar los trabajos de la redistribución electoral. En particular, la Junta seleccionó el programa *Maptitude for Redis-*

¹⁴¹ *Id.* en las págs. 24-25.

¹⁴² *Id.* en la pág. 26.

¹⁴³ *Id.* en las págs. 27-28.

¹⁴⁴ *Id.* en las págs. 28-31.

tricting, con el que se diseñaron los mapas que aparecen publicados en el Informe de la Determinación Final de 2002. Ello facilitó que se transfiriera la data digital a la Oficina de Planificación de la Comisión Estatal de Elecciones para la implantación de la redistribución aprobada. Como indica el profesor García Padilla, el desarrollo tecnológico en este campo posibilitó un proceder más expedito y eficiente por parte de la Junta.¹⁴⁵

En fin, la quinta Junta Constitucional se distinguió tanto por los avances tecnológicos como por el consenso que lograron obtener los miembros adicionales, a pesar de las diferencias iniciales que surgieron en el transcurso del proceso de la redistribución electoral. El resultado neto de esta redistribución fue positivo, pues tanto el Juez Presidente como los miembros adicionales tuvieron la capacidad y la voluntad para aprobar unánimemente un plan de redistribución electoral que cumplió con todos los criterios constitucionales aplicables.

F. La Junta Constitucional de 2011

La Junta Constitucional que realizó la redistribución electoral a base del Censo de 2010 estuvo constituida por el coautor de este artículo, Federico Hernández Denton, como su presidente, y por los miembros adicionales, los licenciados Virgilio Ramos González y Héctor Luis Acevedo Pérez. Es decir, el Gobernador nombró a los mismos miembros adicionales que formaron parte de la Junta Constitucional en la ocasión anterior. En el caso del licenciado Ramos González, se trató de la tercera vez que fungía como miembro adicional de la Junta. Sin duda, la experiencia previa de los miembros adicionales fue de gran beneficio para los trabajos de la sexta Junta Constitucional. Los licenciados Ramos González y Acevedo no tan solo dominaban el proceso y la materia sustantiva de la redistribución electoral, sino que también habían desarrollado de antemano una relación de trabajo que se caracterizó por la confianza, el respeto mutuo y la ecuanimidad.

1. Los procedimientos internos de la sexta Junta Constitucional

Al igual que en las tres revisiones distritales anteriores, la Determinación Final de esta redistribución electoral fue unánime.¹⁴⁶ Además, la decisión se tomó en tiempo récord, pues todos los miembros de la Junta emitieron su voto de conformidad al plan de redistribución electoral en tan solo dos meses desde que se certificaron las cifras poblacionales para el año 2010 en una reunión celebrada con varios funcionarios del Negociado del Censo el 28 de marzo de 2011.¹⁴⁷ Dicha

¹⁴⁵ García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 520.

¹⁴⁶ Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 6.

¹⁴⁷ *Id.* en la pág. 7. En contraste, la primera Junta Constitucional que se constituyó a la luz de los resultados del Censo de 1960 se comenzó a reunir en abril de 1963 y emitió su Determinación Final el 23 de abril de 1964. La segunda Junta Constitucional que se constituyó a la luz de los resultados del

reunión fue la primera que celebró la sexta Junta Constitucional y contó con la participación distinguida de la señora Cathy McCully, directora de la Oficina de Redistribución Electoral del Negociado del Censo de los Estados Unidos, quien aclaró varias dudas sobre el proceso del conteo y de impugnación de los resultados del censo. En esa primera reunión, el Presidente informó que prepararía un borrador de los principios y que le encomendaría al Secretariado de la Conferencia Judicial que preparara un análisis jurídico actualizado sobre el principio de igualdad del voto, al igual que lo hizo la quinta Junta Constitucional. Por otro lado, los miembros de la Junta también determinaron que en esa ocasión no se arrendaría una oficina privada como sede oficial de la Junta.¹⁴⁸

Para la sexta Junta Constitucional resultaba imperativo aprobar la redistribución electoral en un término reducido de tiempo por la cercanía entre la fecha en que se habían certificado los datos del censo y la fecha de apertura para la radicación de candidaturas.¹⁴⁹ No obstante, estimamos que este logro fue posible como consecuencia de la capacidad y el empeño demostrado por los miembros adicionales, así como por los procedimientos internos adoptados por la entidad, los cuales se nutrieron de las experiencias históricas de las juntas pasadas. Al igual que en la quinta Junta Constitucional, se acordó que los miembros adicionales Ramos González y Acevedo se reunirían entre sí antes de llevar sus acuerdos ante la consideración del Presidente de la Junta. En ese sentido, primero se llegaron a unos acuerdos en cuanto a la configuración de los distritos senatoriales. Luego de que el Juez Presidente expresó su conformidad con tales acuerdos, se procedió a trabajar formalmente con la distribución de los distritos representativos. Nuevamente, tanto los miembros adicionales como el Presidente, contaron con el apoyo de un equipo de asesores que trabajaron las propuestas y elaboraron los mapas que finalmente fueron aprobados por el pleno de la Junta.¹⁵⁰ Finalmente, el Presidente examinó todos los acuerdos alcanzados entre los

Censo de 1970 se comenzó a reunir en junio de 1971 y emitió su Determinación Final el 3 de abril de 1972. La tercera Junta Constitucional se constituyó a la luz de los resultados del Censo de 1980 en febrero de 1983 y emitió su Determinación Final el 4 de mayo de 1983. La cuarta Junta Constitucional recibió las cifras oficiales del Censo de 1990 en junio de 1991, y el 17 de octubre de ese año certificó la redistribución electoral. Por último, la quinta Junta Constitucional que se constituyó a la luz de los resultados del Censo de 2000 se reunió por primera vez en diciembre de 2001 y emitió su Determinación Final el 15 de agosto de 2002.

148 Véase Acta de la primera reunión de la sexta Junta Constitucional de Distribución de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos de 2011 (28 de marzo de 2011) (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

149 Según el estado de derecho vigente en aquel momento al amparo del artículo 4.008-a de la Ley Electoral de 1977, según enmendada, la radicación de candidaturas comenzaría el 1 de junio de 2011. Posteriormente, la Asamblea Legislativa pospuso esa fecha al 1 de octubre de 2011 mediante la aprobación del nuevo Código Electoral luego de que la redistribución electoral estuviera prácticamente culminada. Véase Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4121 (2011).

150 Al igual que la tercera Junta Constitucional presidida por el juez presidente Trías Monge, la sexta Junta Constitucional no contó con un director ejecutivo en propiedad. No obstante, la administración procesal y sustantiva de la Junta contó con el apoyo de varios asesores como el licenciado Alfonso Martínez Piovonetti y el honorable Ángel Colón Pérez, ayudante especial del Juez Presidente.

miembros adicionales y le hizo múltiples preguntas para asegurarse que estos cumplieran con los requisitos constitucionales antes de emitir su voto de conformidad.¹⁵¹

A su vez, cabe señalar que la sexta Junta Constitucional creó por primera vez un portal cibernético en el que se publicaron todos los trabajos y los documentos históricos anteriores sobre el proceso de la redistribución electoral en Puerto Rico. Dicho portal,¹⁵² promovió el acceso fácil y directo de la ciudadanía a un proceso sumamente importante para nuestro sistema democrático. Además, se seleccionó nuevamente el programa *Maptitude for Redistricting*, y en virtud de los últimos adelantos tecnológicos, se pudieron transferir rápidamente todos los trabajos oficiales de la Junta a la Comisión Estatal de Elecciones para la implantación técnica de la redistribución electoral. Evidentemente, las nuevas herramientas tecnológicas permitieron que la sexta Junta Constitucional realizara sus trabajos con mucha transparencia y publicidad.

Los trabajos de la sexta Junta Constitucional también se destacaron por su transparencia y por fomentar la participación ciudadana. En primer lugar, el 11 de mayo de 2011 se celebraron vistas públicas con el propósito de permitir y promover el acceso y la participación del pueblo en este proceso tan fundamental para nuestro sistema democrático. Según se desprende de la Determinación Final, el pueblo fue invitado a participar en las vistas públicas mediante varios avisos publicados en todos los periódicos de circulación general en Puerto Rico, a través de los cuales se indicó que cualquier ciudadano podría expresarse en cuanto a la revisión de los distritos senatoriales y representativos a la luz de los resultados del Censo de 2010, así como con respecto al *Proyecto de principios para la revisión de los distritos senatoriales y representativos* ante la consideración de la Junta Constitucional.¹⁵³

Luego de celebrar las vistas públicas y de estudiar la normativa constitucional aplicable, la Junta revisó y adoptó los principios que, aunque no son de carácter constitucional, guiaron las redistribuciones electorales de los pasados treinta años. En esencia, se aclaró el lenguaje y la estructura de los principios que ya se habían arraigado al derecho puertorriqueño de la redistribución electoral y se volvió a adoptar la aspiración de que las desviaciones máximas se mantuvieran por debajo del 6%. Entre los criterios prudenciales revisados y reafirmados se

¹⁵¹ Véase Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 29 (Voto Particular del Miembro Adicional Héctor Luis Acevedo).

¹⁵² Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales y Representativos, www.redistribucionelectoral2010.pr (última visita 28 de noviembre de 2012).

¹⁵³ Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 255. A las vistas comparecieron personalmente el licenciado Fernando Bayron Toro; el honorable Carlos Méndez, Alcalde de Aguadilla; el señor Víctor Rodríguez, Coordinador General del Frente Amplio de Camioneros; y el licenciado Gregorio Igartúa. Estos sometieron ponencias y propuestas de redistribución electoral que fueron oportunamente analizadas y ponderadas por los miembros de esta Junta. *Id.* en la pág. 2.

encuentran, por ejemplo, los requisitos de cambio mínimo y de mantener en lo posible la integridad de los municipios, los barrios y las comunidades.¹⁵⁴

En cuanto a este último principio, se introdujo una enmienda para conformarlo a las realidades del desarrollo urbano contemporáneo. En vista de que en las últimas décadas se había ido erosionando en Puerto Rico el concepto tradicional de lo que constituía un barrio, e incluso, se habían desarrollado comunidades por encima de esas demarcaciones oficiales, se aclaró que al realizar la redistribución electoral “se debe tener presente que las unidades electorales, las comunidades de interés, los conjuntos de vivienda y las urbanizaciones pueden formar parte de más de un barrio o sub-barrio en el sentido tradicional de dicho concepto”.¹⁵⁵ Este nuevo principio justificó que se hayan dividido ciertos barrios de la forma que se desprende, por ejemplo, del Apéndice V de la referida Determinación Final. De lo contrario, los límites territoriales de esos distritos, al ceñirse exclusivamente a los contornos oficiales de los barrios y los bloques censales que se crearon a base de estos, pasarían por encima de alguna comunidad o residencia. Ello como consecuencia de que las demarcaciones geográficas de los barrios y la configuración correspondiente de los bloques censales aun no se han atemperado a las realidades del desarrollo urbano de las últimas décadas.¹⁵⁶

2. Los trabajos sustantivos de la sexta Junta Constitucional

Una vez adoptados dichos principios, y a la luz de los datos del Censo de 2010, la sexta Junta Constitucional revisó los ocho distritos senatoriales y los cuarenta distritos representativos que regirán las elecciones generales del 2012 y hasta que se constituya nuevamente la Junta Constitucional luego del censo del año 2020. Al anunciarse los resultados del Censo de 2010, la Junta Constitucional se encontró con unas circunstancias particulares que nunca había enfrentado en el pasado. Por primera vez en la historia moderna de Puerto Rico se registró una reducción neta en la población total de la Isla, específicamente de -2.2% ó 82,821 personas menos que las contabilizadas en el Censo del 2000.¹⁵⁷ De igual forma, dichas cifras apuntaron a una pérdida poblacional significativa de algunos cen-

¹⁵⁴ *Id.* en las págs. 214, 216.

¹⁵⁵ *Id.* en las págs. 9, 219.

¹⁵⁶ *Id.* en las págs. 9, 53, 179-210. En atención a estas circunstancias, nos hicimos eco en nuestro Voto Particular de la recomendación formulada a la Asamblea Legislativa por el pasado Presidente de la Junta, el honorable José A. Andréu García, a los fines de que se revisen los límites de los municipios de Puerto Rico con el propósito de darle certidumbre y mayor claridad a éstos. Véase el Voto Particular del Presidente, honorable Andréu García en Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 9. Recomendamos, además, que en un esfuerzo colaborativo con la Junta de Planificación, el Negociado del Censo y la Comisión Estatal de Elecciones, también se revisen los límites geográficos de los barrios y los sub-barrios, pues muchos de éstos también han perdido certeza y tangencia con el paso del tiempo. *Id.*

¹⁵⁷ La población total de Puerto Rico en el 2010 fue de 3,725,789 habitantes, mientras que en el 2000 la población total fue de 3,808,610 habitantes. United States Census Bureau, Population Distribution and Change: 2000 to 2010, <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-01.pdf>.

tros urbanos como Ponce y San Juan frente a un crecimiento sustancial en la población de otros municipios como Coamo y Gurabo.¹⁵⁸

A raíz de estos resultados, la sexta Junta Constitucional se encontró con un desbalance poblacional significativo en los distritos senatoriales que se configuraron en el 2002 por la pasada Junta Constitucional. De hecho, si todos los distritos senatoriales se hubiesen mantenido inalterados, el desbalance poblacional máximo hubiese sido de 14%, cifra que se encontraba por encima tanto de los parámetros constitucionales aplicables como de la aspiración de 6% establecida por esta Junta para garantizar la igualdad del voto en el proceso de redistribución electoral. En particular, si se hubiese mantenido inalterado el Distrito Senatorial I (el cual se componía en el 2002 del Municipio de San Juan y parte del Municipio de Guaynabo), este tendría un déficit poblacional de sobre 30,000 habitantes.¹⁵⁹

A su vez, el Distrito Senatorial V (compuesto por el Municipio de Ponce, Lajas y otros municipios aledaños) tendría un déficit poblacional de sobre 34,000 habitantes. Por otra parte, en los Distritos Senatoriales VI (Guayama y Coamo, entre otros) y VII (Caguas, Humacao y otros municipios contiguos) había un excedente poblacional de más de 25,000 personas en cada uno. En vista de que el Distrito Senatorial VI (Guayama-Coamo) es contiguo al V (Ponce-Lajas) y el Distrito Senatorial I (San Juan-Guaynabo) es contiguo al VII (Caguas-Humacao), la solución a este desbalance poblacional era evidente a la luz de los resultados del Censo de 2010.¹⁶⁰

De conformidad con el principio del cambio mínimo y las cifras poblacionales antes mencionadas, la sexta Junta Constitucional entendió que solo era necesario adoptar dos cambios significativos para remediar este desbalance. Al transferir el municipio de Aguas Buenas del Distrito Senatorial VII (Caguas-Humacao) al Distrito Senatorial I (San Juan-Guaynabo), la desviación poblacional de este último se redujo de un -6.58% a un -0.79%, mientras que el excedente poblacional del Distrito Senatorial VII (Caguas-Humacao) también se redujo de 5.55% a un -0.6%. Por otro lado, la Junta encontró la solución al déficit poblacional del Distrito Senatorial V (Ponce-Lajas) incorporándole algunos barrios del municipio de Juana Díaz que antes formaban parte del Distrito Senatorial VI (Guayama-Coamo). Como resultado de esta modificación al mapa electoral de Puerto Rico, el desnivel poblacional del Distrito Senatorial V se redujo de un -7.46% a solo -0.16%, mientras que el excedente poblacional del Distrito Senatorial VI (Guayama-Coamo) se redujo de 6.54% a -0.76%. El Distrito Senatorial II (compuesto por Bayamón, Cataño, Toa Alta, Toa Baja y parte de Guaynabo) sufrió cambios

158 Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 10.

159 *Id.* en la pág. 53. Nótese que la sexta Junta Constitucional se refirió a los distritos senatoriales por su número romano y no por el nombre de alguna cabecera, pues, como se aclaró en la Resolución del 12 de julio de 2011, para propósitos constitucionales los distritos senatoriales y representativos no tienen un nombre oficial más allá del número que los identifica. *Id.*

160 *Id.* en las págs. 10, 53.

mínimos, pues solo se le reincorporó la totalidad del Barrio Pueblo de Guaynabo que la Junta en el 2002 dividió entre los Distritos Senatoriales I (San Juan-Guaynabo) y II (Bayamón). Los Distritos Senatoriales III (Arecibo, Dorado y otros), IV (Mayagüez, Aguadilla y otros) y VIII (Carolina, Trujillo Alto, Fajardo y otros), por su parte, no fueron modificados de forma alguna.¹⁶¹

Así las cosas, según se desprende del expediente histórico, la sexta Junta Constitucional es la que menos cambios ha hecho al mapa senatorial desde la ratificación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A su vez, la desviación máxima se redujo de 14% a 3.95%, cifra que representa la desviación poblacional más baja en cuarenta años.¹⁶² Ahora bien, los distritos senatoriales tienden a conllevar menos variaciones que los distritos representativos, pues su tamaño permite que la pérdida de población de un municipio se compense con la ganancia de otro municipio dentro del mismo distrito senatorial. Mientras que la población ideal de los distritos senatoriales a base de los resultados del Censo de 2010 es de 465,724 habitantes, la población ideal de los distritos representativos es de 93,145 habitantes.¹⁶³ Esta diferencia resulta en que la pérdida o ganancia poblacional de un municipio se amplifique de manera notable en los distritos representativos, lo que requiere que se realicen cambios con mayor frecuencia en ese tipo de distrito para satisfacer el principio de igualdad poblacional.

En vista de lo anterior, treinta y cuatro de los cuarenta distritos representativos sufrieron modificaciones con respecto a su configuración anterior. Sus contornos geográficos se modificaron en diferentes gradaciones a base de los cambios poblacionales de los municipios y barrios. Aun así, y según se desprende de la Determinación Final, la desviación poblacional para los distritos representativos también se mantuvo por debajo de los límites constitucionales y la jurisprudencia federal aplicable. Resulta notable, pues, que el referido plan de redistribución electoral contiene la desviación poblacional más baja desde la revisión distrital realizada por la segunda Junta Constitucional en 1972, en cumplimiento con los requisitos prudenciales del cambio mínimo y de mantener la integridad de las divisiones y subdivisiones políticas en la medida de lo posible.¹⁶⁴

En vista del éxito alcanzado por la sexta Junta Constitucional, todos sus miembros emitieron votos particulares. Como ya mencionamos, el Presidente de la Junta reseñó la historia y los logros que se detallan en este artículo. En esencia, se enfatizó que al aprobar de manera unánime un nuevo mapa electoral a base del principio constitucional de *una persona, un voto* y otros parámetros objeti-

¹⁶¹ *Id.* en las págs. 10-11.

¹⁶² La desviación máxima de la población ideal para los distritos senatoriales en el 2002 fue de 5.22%; en el 1991 fue de 5.46%; en el 1983 fue de 7.29%; y en el 1972 fue de 0.86%. *Id.* en las págs. 221-38 (reseña histórica de la redistribución electoral en Puerto Rico).

¹⁶³ La población base que utiliza la Junta para calcular la desviación poblacional relativa de los distritos representativos dentro de su distrito senatorial, fluctuó entre 91,961 y 95,639 habitantes. Véase *id.* en las págs. 11, 215 (principio 2 (d), Principios para la revisión de los distritos senatoriales y representativos).

¹⁶⁴ *Id.* en las págs. 11-12.

vos, la Junta Constitucional cumplió nuevamente con su deber de garantizar la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio igual y universal. En particular, ello se logró mediante un proceso transparente y abierto a la participación ciudadana, pues la sexta Junta Constitucional entendió necesario auscultar el sentir de la ciudadanía antes de emitir su Determinación Final. En fin, la redistribución electoral de 2011 se trató de un gran logro para nuestro sistema constitucional democrático que se debió, en gran medida, al consenso alcanzado entre los miembros de la Junta Constitucional.¹⁶⁵

Por su parte, el miembro adicional Ramos González se expresó sobre la función legislativa de la Junta y sobre la primacía del derecho al voto en nuestro ordenamiento constitucional.¹⁶⁶ Además, citó a varios deponentes ante la sexta Junta y otras juntas anteriores que se expresaron en cuanto a la deseabilidad de aumentar el número de distritos senatoriales. Aunque indicó que coincidía con tales expresiones, aclaró que la configuración y el nombre de los nuevos distritos senatoriales es labor de la Legislatura de Puerto Rico y no de la Junta.¹⁶⁷ Por último, el miembro adicional Ramos González reiteró su posición en cuanto a los problemas constitucionales planteados por los escaños de senadores y representantes por acumulación, en la medida que actualmente estos legisladores son electos por los votos emitidos en las áreas geográficas que los partidos le asignan a cada candidato. En atención a los objetivos plasmados por la Convención Constituyente, este indicó que un sistema de votación por lista sería más adecuado que el existente.¹⁶⁸

De otro lado, el miembro adicional Acevedo emitió un voto particular en el cual resaltó la cultura democrática del pueblo puertorriqueño y la importancia de darle continuidad a las normas básicas de los procesos electorales para garantizar que sus efectos se tornen neutrales.¹⁶⁹ Además, indicó que los procesos de redistribución electoral en Puerto Rico han sido distintos a los de Estados Unidos como consecuencia del sistema constitucional en el cual una junta pequeña y un juez imparcial promueven el consenso.¹⁷⁰ En cuanto a la dinámica interna de la Junta, explicó que el Juez Presidente les permitió a los miembros adicionales tratar de lograr acuerdos entre ellos antes de someterlos a su consideración para su examen o decisión si no hubiese unanimidad entre estos. Ante esa realidad, los miembros adicionales se reunieron dos y tres veces en semana en la oficina del licenciado Ramos González, lo que facilitó que se condujeran los trabajos en un ambiente de respeto. Aclaró que en las dos juntas que ha participado, los miembros adicionales no han querido arriesgar un voto del Juez Presidente para

165 *Id.* en las págs. 7-15.

166 *Id.* en las págs. 16-17.

167 *Id.* en la pág. 20.

168 *Id.* en las págs. 21-24.

169 *Id.* en las págs. 25-26.

170 *Id.* en la pág. 29.

romper un empate, pues se prefiere evitar los riesgos y las consecuencias colaterales que ello podría traer.¹⁷¹

En cuanto a la problemática suscitada por los escaños por acumulación, el miembro adicional Acevedo reiteró sus expresiones emitidas en el voto particular de 2002. Ahora bien, en esta ocasión concurrió con el miembro adicional Ramos González en cuanto a la posibilidad de evaluar la alternativa de votos por lista e indicó que debía considerarse esa enmienda por consenso como un avance democrático. Aunque indicó que se debía ser muy cauteloso con enmendar la Constitución, dado que múltiples propuestas de enmiendas tienden a corroer el valor supremo de la carta magna, concluyó que en el caso de los escaños por acumulación sí ameritaba considerar una propuesta de cambio.¹⁷²

Por último, el miembro adicional Acevedo reseñó los sucesos legislativos relacionados a la aprobación de la Resolución Concurrente del Senado 35 que proponía enmendar la Constitución para disminuir el número de legisladores en el Senado y la Cámara de Representantes.¹⁷³ En lo que respecta al proceso de la redistribución electoral, dicha enmienda constitucional hubiese aumentado el número de distritos senatoriales de ocho a once, y hubiese reducido el número de distritos representativos de cuarenta a treinta y tres. Naturalmente, ello hubiese requerido que se rediseñaran nuevamente los distritos electorales para conformarlos a la modificación constitucional propuesta por la Asamblea Legislativa, lo que implicaba la posible intervención de la Junta Constitucional para realizar dicha tarea.¹⁷⁴

Según explicó el miembro adicional Acevedo, antes de que se refrendara la Resolución Concurrente por ambos cuerpos legislativos, la Cámara de Representantes aprobó una enmienda para alterar la composición de la Junta Constitucional y añadir dos miembros nombrados por los presidentes de los cuerpos legislativos.¹⁷⁵ Detalló los esfuerzos que hicieron tanto el Presidente de la Junta como el miembro adicional Ramos González para detener esa enmienda, así como el rechazo general de la prensa y la opinión pública a la posibilidad de que la Asamblea Legislativa tuviese una injerencia directa en las labores de la Junta.¹⁷⁶

171 *Id.*

172 *Id.* en las págs. 31-33.

173 *Id.* en las págs. 33-37.

174 Véase Oficina de Servicios Legislativos, *Segundo Informe de Comité de Conferencia sobre la R. Conc. S 35*, <http://www.oslpr.org/files/docs/067B3BF12098-0429-43D2-9440-AB434050CFB1%07D.doc> (visitado el 1 de febrero de 2013).

175 *Id.*

176 Como también se indicó en el voto particular del Presidente de la sexta Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, oportunamente expresamos nuestra preocupación en cuanto a esa medida y les señalamos a los presidentes de los cuerpos legislativos que dicha propuesta no solo se trataba de un cambio constitucional innecesario, “sino que, al permitir que los legisladores del momento utilicen este proceso para obtener una ventaja política o personal, se podría trastocar peligrosamente una de las tradiciones democráticas que mejor le ha servido a nuestro pueblo”. Voto Particular del licenciado Héctor Luis Acevedo *en* Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 11.

En atención a ello, en el Comité de Conferencia se eliminó la referida propuesta de alterar la composición de la Junta Constitucional.¹⁷⁷

Sin embargo, en la misma Resolución Concurrente que autorizaba la celebración de un referéndum para reducir los escaños legislativos se ordenó la creación de un comité *ad hoc* en caso de que el pueblo aprobara la referida enmienda constitucional. Dicho comité *ad hoc* hubiese sido presidido por el Juez Presidente y compuesto por cuatro miembros adicionales que serían nombrados por el gobernador y los presidentes de los cuerpos legislativos. El miembro adicional Acevedo señaló que este comité no era de carácter constitucional ni tampoco tendría fuerza de ley, y que su propósito era hacer una “redistribución preventiva en un terreno constitucionalmente ocupado tratando de envolver al Juez Presidente”.¹⁷⁸

Como se sabe, el 19 de agosto de 2012 el electorado puertorriqueño le votó mayoritariamente en contra a la proposición de enmienda constitucional para reducir la cantidad de senadores y representantes de la Asamblea Legislativa que proponía la Resolución Concurrente del Senado 35. En consecuencia, se tornó académico el asunto referente a la creación del comité *ad hoc*, así como los asuntos que pudieron haber surgido de la posible convocatoria de la Junta Constitucional en medio decenio con el propósito de diseñar los nuevos distritos legislativos antes de que se realizara el nuevo censo poblacional en el año 2020.

En fin, y a pesar de ese suceso externo, la sexta Junta cumplió exitosamente con su encomienda constitucional en alrededor de dos meses. Los miembros de este organismo se reunieron oficialmente en pleno en tan solo siete ocasiones antes de aprobar la redistribución electoral.¹⁷⁹ Ello contrasta marcadamente con la dinámica imperante en las primeras juntas, en las cuales los miembros se reunían decenas de veces por el transcurso de más de un año antes de tomar la determinación final. Por ejemplo, y como mencionamos anteriormente, la segunda Junta Constitucional de 1972 se reunió en sesenta y cuatro ocasiones antes de emitir su Determinación Final. Sin duda, la agilidad y eficiencia de la sexta Junta Constitucional fue posible por la flexibilidad y la transparencia de los procedimientos internos adoptados por el organismo. Estos procedimientos, claro está, se beneficiaron particularmente de la experiencia adquirida por las juntas

¹⁷⁷ Véase Oficina de Servicios Legislativos, *Segundo Informe de Comité de Conferencia sobre la R. Conc. S 35*, <http://www.oslpr.org/files/docs/067B3BF12098-0429-43D2-9440-AB434050CFB1067D.doc> (visitado el 1 de febrero de 2013).

¹⁷⁸ Voto Particular del licenciado Héctor Luis Acevedo en Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 13. Además, varios asuntos relacionados al rol que tendría la Junta Constitucional si se hubiese aprobado la enmienda constitucional propuesta fueron planteados por el Partido Independentista Puertorriqueño en el caso *PIP v. ELA*, 2012 TSPR 111, 185 DPR ____ (2012). El Tribunal Supremo resolvió que nada en el texto de la Constitución ni en el historial de la Convención Constituyente prohíbe el que la Junta Constitucional sea convocada en medio de una década, utilizando la data del último censo.

¹⁷⁹ Véase las Actas de la sexta Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Electorales Senatoriales y Representativos (disponible en los archivos históricos de la Junta Constitucional).

anteriores y por el ambiente de confianza y respeto que prevaleció entre sus miembros.

III. LA FUNCIÓN DEL JUEZ PRESIDENTE Y LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO EN LA JUNTA CONSTITUCIONAL

Como se puede apreciar, la unanimidad y el consenso han sido una tradición importante de la Junta Constitucional desde la primera vez que se constituyó en 1964. Somos del criterio de que los procedimientos internos de la Junta, y su evolución con el transcurso de los años, han promovido ese resultado. La prevalencia del consenso en las redistribuciones electorales realizadas en Puerto Rico contrasta marcadamente con la manera en que transcurren estos procesos en la mayoría de las jurisdicciones de Estados Unidos. Mientras que en gran parte de las jurisdicciones estatales los procesos de redistribución electoral han generado múltiples controversias y continuamente han sido objeto de litigios complejos e interminables,¹⁸⁰ las determinaciones finales de la Junta Constitucional nunca han sido impugnadas ni han generado controversias en los tribunales.

En esencia, estas diferencias se deben a una razón muy sencilla y particular. En la abrumadora mayoría de los cincuenta estados las legislaturas estatales realizan directamente la redistribución de sus propios escaños o tienen cierta injerencia en las comisiones que llevan a cabo esta encomienda. A tales efectos, el reconocido constitucionalista y experto en Derecho Electoral, Samuel Issacharoff, ha advertido que la práctica prevalente en los Estados Unidos de permitir que el proceso de redistribución electoral lo controlen los legisladores, o aquellos que con mayores probabilidades abusarían y manipularían del mismo, le resta legitimidad al sistema democrático. En efecto, la razón principal de muchas controversias y litigios complejos en los tribunales estatales y en el foro federal es precisamente la injerencia indiscriminada que los legisladores y los partidos han ejercido para obtener una ventaja indebida en la redistribución electoral.¹⁸¹ Según hemos explicado, este tipo de injerencia legislativa para revisar los propios escaños legislativos no es posible en Puerto Rico por mandato expreso de la Constitución. Aun cuando la Junta Constitucional ejerce una función inherentemente legislativa, no está adscrita a la Asamblea Legislativa ni a ninguna de las demás ramas del gobierno.¹⁸²

Ahora bien, debemos destacar otro aspecto importante que distingue al caso de Puerto Rico de las jurisdicciones estatales en los Estados Unidos. Se trata,

180 En el ciclo censal pasado, se impugnaron en los tribunales los planes de redistribución electoral de cuarenta y tres de los cincuenta estados. En el presente ciclo, todo apunta a que esa tendencia se va a repetir. Véase NATHANIEL PERSILY, *ANALYSIS OF PRINCIPLES AND GUIDELINES FOR THE REVISION OF SENATORIAL AND REPRESENTATIVE DISTRICTS 1-2* (2011) (disponible inédito en el archivo del Juez Presidente). Véase también SAMUEL ISSACHAROFF ET AL., *THE LAW OF DEMOCRACY* 112-201 (2007).

181 Véase Samuel Issacharoff, *Gerrymandering and Political Cartels*, 116 HARV. L. REV. 593 (2002).

182 Véase CONST. PR art III, § 4. Véase también *Partido Estadista v. Junta Constitucional*, 90 DPR 228, 230 (1964).

pues, del rol que ostenta el juez presidente en este proceso. La participación del juez presidente en la Junta Constitucional es una característica muy particular y autóctona de nuestro ordenamiento electoral, dado que no encontramos ninguna otra jurisdicción que le conceda el voto decisivo en el proceso de redistribución distrital a esta figura judicial. Aunque en otras jurisdicciones se le concede al juez presidente cierta participación en las comisiones independientes que realizan la redistribución electoral, en ninguna de estas dicha figura juega un rol decisivo o de *tie-breaker*.¹⁸³ Más interesante aún es el hecho de que en este contexto, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico le confiere al juez presidente un poder que no es de naturaleza judicial, sino un poder legislativo que se encuentra fuera de las funciones de adjudicación y administración que este realiza regularmente bajo su mandato constitucional.

La experiencia histórica demuestra que la participación del juez presidente en la Junta Constitucional ha resultado en el balance adecuado entre la influencia partidista que naturalmente ejercen los miembros adicionales. En ocasiones excepcionales, el juez presidente ha utilizado su poder de *tie-breaker* para ciertas determinaciones particulares de la Junta, pero solo en una ocasión ha tenido que utilizar esa facultad para aprobar la determinación final en cuanto a la revisión distrital junto a un solo miembro adicional de la Junta. Como reseñamos detalladamente en la sección anterior, ese fue el caso de la Determinación Final de 1972. En esa revisión, se fracturó el consenso ante el voto disidente del miembro adicional Ángel Viera Martínez por causa de que este discrepara de la determinación de fraccionar algunos municipios y de no conservar la integridad de las cabeceras existentes de los distritos senatoriales al eliminar el Distrito de Aguadilla. No obstante, aun cuando le votó en contra a la Determinación Final, Viera Martínez concedió que dicho plan cumplía con “los requisitos constitucionales y jurisprudenciales y además puede resistir cualquier impugnación judicial”.¹⁸⁴

De otro modo, en la primera Junta Constitucional el juez presidente Luis Negrón Fernández votó a favor y en contra de varias enmiendas al plan preliminar que el presentó con relación a la composición de algunos distritos representativos; por lo que en aquellas instancias particulares, el Presidente de la entidad estuvo incluso en minoría ante los dos miembros adicionales de la Junta, Samuel R. Quiñones en representación del Partido Popular Democrático y James R. Beverley en representación del Partido Estadista Republicano. No obstante, el acuerdo final en aquella ocasión fue unánime, independientemente de las discrepancias que en su momento surgieron entre los miembros de la Junta con ciertas determinaciones particulares.¹⁸⁵

183 Véase García Padilla, *supra* nota 6, en las págs. 508-09.

184 Véase el Voto Particular de Ángel Viera Martínez *en* Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 29.

185 Véase el Voto Explicativo del Presidente, Luis Negrón Fernández *en* Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 10.

Pero la realidad es que la gran mayoría de las decisiones de la Junta Constitucional, y casi todas las determinaciones finales, se han tomado mediante consenso y unanimidad. Asimismo, se puede concluir que la práctica de consenso y unanimidad en la Junta Constitucional, particularmente desde el 1983 hasta al presente, se debe en gran medida a la presencia del juez presidente como figura mediadora y neutral entre los miembros adicionales que representan sus respectivas colectividades políticas. Ello, porque al presidir los procedimientos y participar en todas las votaciones, sus posturas basadas en principios neutrales del derecho –y abstraídas de los intereses partidistas de las ramas políticas del gobierno– tienen un gran peso persuasivo sobre los dos miembros adicionales.

Resulta innegable que la tarea de la Junta Constitucional tiene ciertas consecuencias que se podrían caracterizar como políticas, y la Constitución reconoce esa realidad al conceder representación a dos miembros de partidos distintos en dicho organismo. Como explicó el miembro adicional Acevedo en su voto particular de 2002, “[l]a naturaleza de los trabajos de la Junta permite que los dos miembros asociados estudien y tomen en consideración en sus cálculos las implicaciones de los distritos. La dinámica del proceso balancea esos intereses pues la realidad de los criterios jurídicos, así como la participación igualitaria del otro miembro asociado obliga al balance y a buscar avenidas de consenso”.¹⁸⁶

Como consecuencia de esta dinámica institucional, si hay un empate en la Junta, sería el juez presidente quien finalmente decidiría y este no tiene más que los elementos jurídicos ante sí para emitir el voto decisivo. Pero esa realidad ha tenido el efecto de promover el consenso entre los miembros adicionales de la Junta sin que sea necesario que el presidente rompa el empate a favor de uno de los dos miembros. Según hemos explicado en este artículo, en las últimas redistribuciones electorales el presidente de la Junta les ha concedido un espacio a los miembros adicionales para que se reúnan entre sí y lleguen a acuerdos preliminares para la consideración del presidente. Al examinar los acuerdos preliminares, el presidente tiene el deber constitucional de asegurarse que tales acuerdos cumplan con los parámetros neutrales establecidos por la Constitución, así como por el pleno de la Junta en la resolución de los principios que rigen el proceso adoptado por la entidad antes de realizar la redistribución electoral.

En otras palabras, la experiencia histórica demuestra que rara vez el juez presidente ha tenido que ejercer su poder de *tie-breaker*, pues los miembros adicionales de la Junta han operado bajo el manto de un diseño constitucional que fomenta la búsqueda del consenso. Según se desprende de la sección anterior, en las primeras ocasiones que se configuró la Junta Constitucional, el juez presidente jugó un rol formal mucho más proactivo y directo en la dirección de los trabajos de dicha entidad, en donde incluso presentaba al pleno el documento de trabajo que servía de punto de partida para la revisión de los distritos electorales.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 19.

¹⁸⁷ Esa fue la posición asumida por el juez presidente Negrón Fernández en las Juntas de 1964 y 1972. Véase Determinación Final de la segunda Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electo-

Sin embargo, la experiencia histórica de los últimos treinta años también ha demostrado que la función del presidente es más efectiva cuando este concede el espacio inicial a los miembros adicionales para que busquen consenso entre ellos en lo que respecta al plan de la redistribución electoral, tal y como ha ocurrido en las redistribuciones electorales más recientes.

En esencia, se desprende del expediente histórico de la Junta Constitucional que desde que el juez presidente ha asumido un rol más arbitral, y desde que los procedimientos internos de la Junta se conducen con mayor flexibilidad e informalidad, las discrepancias y los conflictos entre los miembros adicionales han sido mucho menos frecuentes. Claro está, a pesar de la referida evolución en la función sustantiva del juez presidente, es importante que este funcionario ejerza su liderazgo activo para asegurarse que los asuntos administrativos y los procedimientos internos de la Junta se conduzcan de manera democrática y eficiente desde que el organismo se constituye tras el nombramiento y la confirmación de los miembros adicionales y la certificación de los resultados del censo. Después de todo, el juez presidente es el funcionario que preside la Junta y representa oficialmente a dicha entidad ante las ramas del gobierno y la ciudadanía.¹⁸⁸ Además, es importante que el presidente asuma las riendas estructurales y le imparta dirección al organismo para que los procesos se conduzcan con agilidad y eficiencia, particularmente cuando resulta necesario emitir una determinación final con suficiente antelación a las elecciones generales subsiguientes.

La evolución en la participación formal del juez presidente tampoco debe ser óbice para que este funcionario escudriñe con gran rigor los acuerdos llegados entre los miembros adicionales, e incluso exija que estos se modifiquen si no

rales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 36, en la pág. 104. Según Negrón Fernández, el presidente de esta entidad:

[A]l igual que los miembros adicionales de la Junta, tiene voto pleno, desde su origen, respecto a cualquier asunto que deba ser considerado por ésta y sometido a votación, y no está limitado al rol de mero árbitro de las controversias que surjan entre los demás miembros, ni a circunscribir su intervención en la labor de redistribución, a escoger entre las propuestas, o enmiendas a propuestas, de uno u otro miembro.

Id. en la pág. 175-1.

188 Adviértase, por otro lado, que la presencia del juez presidente en la Junta Constitucional ha generado discusiones en el pasado. En síntesis, la discusión sobre ese asunto ha girado en torno a la tensión inherente que surge por causa de que el juez presidente ejerza una función extrajudicial que podría ser revisada por los tribunales a la luz de la jurisprudencia federal posterior a la ratificación de la Constitución de Puerto Rico. Véase Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 8; 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 146-48 (1982); García Padilla, *supra* nota 6, en la pág. 512. Como indicó el juez presidente José Andréu García en la quinta Junta Constitucional mediante su voto particular, “resulta una difícil tarea identificar otra figura capaz de generar la suficiente confianza en la ciudadanía y en el liderato político del País para desempeñar la presidencia de un Organismo de esta naturaleza”. Determinación Final de la quinta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 122, en la pág. 9. Sin embargo, dicho asunto no surgió ni fue discutido por la sexta Junta Constitucional en la redistribución electoral de 2011.

cumplen con la Constitución, la jurisprudencia o los principios aprobados por la Junta Constitucional. De hecho, aun en las últimas redistribuciones electorales, el juez presidente –como ente neutral y guiado por el Derecho–, ha tomado la iniciativa de presentar el borrador del proyecto de los principios aplicables al proceso de revisión distrital, los cuales se modifican mínimamente a la luz de la experiencia y de la jurisprudencia más reciente relacionada a la doctrina constitucional de la igualdad del voto. Bajo ese modelo adoptado desde la Junta del juez presidente Trías Monge en 1983, resulta necesario que se utilicen los mapas de la redistribución anterior como punto de partida al amparo del principio de cambio mínimo. Una vez se adopten unos principios objetivos para regir el proceso, se pueden anticipar y prevenir los problemas que surgirían si cada miembro presenta su propio plan preliminar sin sujeción a ningún parámetro neutral o jurídico.

Así también, los procedimientos internos de la Junta han limitado la discreción de sus miembros y, en consecuencia, la posibilidad de arbitrariedad y politización que podría surgir en un plan de redistribución que no esté sujeto a unas reglas claras y objetivas. Por ende, la evolución en la función del juez presidente en la Junta no significa que este funcionario haya claudicado a sus responsabilidades constitucionales, sino que las ha atemperado y ajustado a la luz de las lecciones que brinda la historia.

CONCLUSIÓN

En fin, la experiencia histórica ha demostrado que el diseño y la composición de la Junta Constitucional ha resultado en un balance adecuado entre la influencia política que naturalmente ejercen los miembros adicionales en representación de sus respectivos partidos. Ello se debe, en gran medida, a que la estructura interna de la Junta Constitucional, con el juez presidente como moderador y árbitro con derecho a participar y votar en el proceso, promueve la búsqueda de consenso y facilita que se tomen todos los acuerdos pertinentes con relación al proceso de redistribución electoral.¹⁸⁹

Más aun, resulta necesario reconocer que su éxito también se ha debido a la gran capacidad y voluntad de las personas que han sido nombradas por el gobernador y confirmadas por el Senado para fungir como miembros adicionales de esta Junta. El hecho de que en una sociedad altamente litigiosa como la nuestra las determinaciones finales de redistribución electoral no hayan generado mayores pleitos judiciales, apunta a la sensatez y la sabiduría del diseño constitucional bajo el cual opera la referida Junta, así como de las personas que han servido como miembros de la misma. Según el profesor Nathaniel Persily, distinguido constitucionalista y experto en asuntos de redistribución electoral, este hecho distingue a Puerto Rico sobre la vasta mayoría de las jurisdicciones en Estados

189 Determinación Final de la sexta Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, *supra* nota 3, en la pág. 14.

Unidos y es la mejor evidencia de que se debe evitar cualquier intento de arreglar algo que no es defectuoso.¹⁹⁰

En atención a ello, resulta evidente que al crear la Junta Constitucional los delegados de la Convención Constituyente tuvieron la intención de proveerle unas garantías mínimas de efectividad y balance democrático al proceso de redistribución electoral. La Junta ha cumplido cabalmente con esa encomienda, en armonía con el derecho puertorriqueño y federal sobre los procesos de revisión distrital. De hecho, estamos convencidos de que tanto la composición de esta entidad como las personas que han sido designadas como sus miembros han promovido ese resultado.

Al utilizar como ejemplo la sexta Junta Constitucional, podemos afirmar que más allá de cualquier otra consideración ajena a la encomienda constitucional que tenían ante sí, los licenciados Ramos González y Acevedo Pérez tuvieron presente en todo momento que la búsqueda del consenso y la unanimidad era particularmente importante para conferirle legitimidad a un proceso que establece los cimientos fundamentales de nuestro sistema electoral democrático. En efecto, el consenso y la transparencia decisional en los procesos de esta naturaleza legitima los resultados electorales, pues disipa y aclara cualquier duda que pueda surgir sobre las normas adoptadas para regir las contiendas democráticas que se celebran en el País.

De igual forma, podemos expresar con seguridad y firmeza que el consenso logrado por la sexta Junta Constitucional y otras juntas anteriores ha fortalecido los fundamentos básicos de nuestro sistema democrático. Somos del criterio que al establecer una junta balanceada cuyo criterio está ceñido a varios parámetros objetivos y de buen gobierno, y al nombrar a personas íntegras y con gran sentido de responsabilidad como miembros de esta junta, se garantiza que el voto de cada puertorriqueño valga igual y tenga el mismo peso para los futuros comicios electorales. A su vez, la sexta Junta Constitucional continuó con la importante tradición histórica del consenso que hemos reseñado en este artículo mediante un proceso transparente en el que se promovió la participación ciudadana y el acceso a la información, pues son los electores los que finalmente se ven beneficiados por una redistribución electoral realizada de manera justa y ecuaníme.

190 Véase PERSILY, *supra* nota 180, en las págs. 1-2.

Whereas 43 of the 50 states were in court last redistricting cycle defending one or another statewide redistricting plan, the fact that you have never had to do so, argues strongly in favor of avoiding attempts to fix something that is not broken. . . . [T]he institutional choices you have made to govern the process, as well as the people who have been charged with doing so, have allowed you to avoid potential disagreements that otherwise plague redistricting done under multiple discretionary standards that allow for a great degree of interpretation. . . . My bottom line, however, is that the norms and institutions that have governed the redistricting process up till now are more responsible for your success than the particular principles that have cabined discretion.

Id.

Esperamos, pues, que esta experiencia sirva como modelo para atender otros asuntos y controversias por parte de todos los participantes de nuestro ordenamiento democrático.