

Gobierno de Puerto Rico
Oficina del Gobernador

INFORME

TOMO I

**Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad
y Conveniencia de una Legislatura Unicameral
y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa
conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa"**

Hon. Norma E. Burgos
Presidenta

27 de octubre de 1995

Gobierno de Puerto Rico
Departamento de Estado

Grupo Técnico y de Apoyo a la Comisión Especial

Directora Ejecutiva y Secretaria de Actas

LCDA. ANA MARIA NIGGEMANN

Asesora Legal

LCDA. FRANCES M. PEREZ RODRIGUEZ

Ayudante Administrativa

MARIA DEL PILAR GARCIA ROJAS, BBA

Oficial Jurídico

MARIA DEL ROSARIO GARCIA, BA

Secretarias

LILLIAN JANET DISLA, BAE
ZULMA I. RIVERA CASTILLO, BSS, CPS

GRUPOS DE ESTUDIO

Unicameralidad

1. Dr. José Garriga Picó - Presidente
2. Padre Luis O. Capacetti
3. Rev. Wilfredo Estrada Adorno
4. Sr. Valentín (Chiro) Hernández
5. Lcdo. Fernando Martín
6. Dra. Awilda Palau
7. Sra. Rita Rivera
8. Sr. Federico Torres

Aspectos Procesales

1. Lcdo. Harry Anduze - Presidente
2. Lcdo. Carlos Víctor Dávila
3. Hon. Pedro Figueroa
4. Lcdo. Fernando Martín
5. Sr. José Méndez
6. Dra. Awilda Palau
7. Hon. Pedro Pierluisi

Bicameralidad

1. Hon. Pedro Figueroa - Presidente
2. Ing. José M. Izquierdo
3. Sr. Frank Unanue

Revisión de Informe

1. Hon. Norma E. Burgos - Presidenta
2. Rev. Wilfredo Estrada Adorno
3. Dr. José Garriga Picó
4. Ing. José M. Izquierdo
5. Hon. Pedro Pierluisi

Reclamo e Iniciativa

1. Dr. Adalberto Mendoza - Presidente
2. Lcdo. Carlos Declat
3. Dr. José Jaime Rivera
4. Sra. Rita Rivera
5. Ing. Cleofe Rubí, Jr.

MIEMBROS DE LA COMISION ESPECIAL

Secretaria de Estado y Presidenta
Hon. Norma E. Burgos

Secretario de Justicia
Hon. Pedro R. Pierluisi

Representación de cada partido político

Hon. Severo Colberg Toro - PPD
Hon. Pedro Figueroa - PNP
Lcdo. Fernando Martín - PIP

Representación del sector empresarial

Lcdo. Carlos M. Declet
Ing. Cleofe Rubí, Jr.
Sr. Frank Unanue

Representación del sector cívico

Dr. José Garriga Picó
Dra. Awilda Palau
Sra. Rita Rivera

Representación del sector universitario

Dr. Norman Maldonado
Sr. José F. Méndez
Dr. José Jaime Rivera

Representación del sector profesional

Lcdo. Harry Anduze
Ing. José Miguel Izquierdo
Dr. Adalberto Mendoza

Representación del sector religioso

Padre Luis Oscar Capacetti
Rev. Wilfredo Estrada Adorno
Rev. Jorge Raschke

Representación del sector laboral

Sr. Valentín (Chiro) Hernández
Sr. Félix A. Negrón
Sr. Federico Torres

Juez retirado o Ex-juez

Lcdo. Carlos Víctor Dávila

TABLA DE CONTENIDO

Parte	Página
Resumen Ejecutivo	i
I. Introducción.	1
II. La Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa".	3
III. El Sistema Bicameral en Puerto Rico.	7
IV. El Sistema Unicameral	14
V. Instrumentos de Participación Ciudadana	21
VI. Mecanismos Procesales para Proponer Enmiendas a la Constitución de Puerto Rico	30
VII. Conclusiones y Recomendaciones.	42
VIII. Apéndices	45
1. Boletín Administrativo Núm. OE-1995-23.	47
Boletín Administrativo Núm. OE-1995-26.	51
2. Plan de Trabajo e Itinerario de la Comisión Especial.	54
3. Reglamento de la Comisión Especial.	57
4. Voto Explicativo.	66
IX. Bibliografía	70

RESUMEN EJECUTIVO

En abril de 1995 el Gobernador de Puerto Rico crea por Orden Ejecutiva la **Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa"**. La **Comisión Especial** está integrada por veinticuatro Comisionados que representan diferentes sectores de la sociedad puertorriqueña. Su Presidenta es la Secretaria de Estado, Hon. Norma E. Burgos.

Este informe es el producto de los trabajos de la **Comisión Especial** para cumplir con la encomienda de estudiar la deseabilidad de dotar a Puerto Rico de un Poder Legislativo Unicameral y la necesidad de adoptar mecanismos para reconocer mayores poderes directos a la ciudadanía relacionados con los procesos legislativos. La Orden Ejecutiva dispuso que se debería rendir un informe con recomendaciones el 1ro. de noviembre de 1995 o antes.

Legislatura Unicameral

La **Comisión Especial** recomienda que se transforme la Asamblea Legislativa de Puerto Rico de bicameral a unicameral. Considera que una legislatura unicameral debe incluir una representación más adecuada del electorado. Aunque la **Comisión Especial** reconoce que la unicameralidad de por sí constituiría un importante avance, recomienda que se adopte algún mecanismo que logre mayor proporcionalidad en la representación electoral. Reconoce,

además, que para adoptar un nuevo método de representación se requeriría, con toda probabilidad, una enmienda constitucional separada.

La **Comisión Especial** le propone al Gobernador que, de aceptar nuestras recomendaciones, remita en la próxima sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa los anteproyectos de Resoluciones Concurrentes que las viabilicen. Los cambios propuestos en esas Resoluciones Concurrentes deben tener vigencia a partir del año 2000.

El Artículo III de la Constitución de Puerto Rico determina la organización del Poder Legislativo sobre la base de un sistema bicameral. La Asamblea Constituyente justificó su determinación de adoptar esta estructura basándose en razones históricas y de tradición. También la fundamentó en las bondades del doble trámite de medidas que se aduce, propenden al estudio detenido y a la aprobación de mejor legislación.

La organización del poder legislativo en una estructura de dos cámaras es consecuencia de las realidades políticas de ciertos países. Cuando existen estas diferencias que responden a una base representativa diferente, la bicameralidad provee un freno contra los excesos de la mayoría en una sola cámara y obliga a buscar el consenso. Sin embargo, la **Comisión Especial** concluyó que la situación política, social o geográfica de Puerto Rico no justifica un sistema legislativo bicameral. Tampoco lo justifica la base representativa pues el criterio que aplica a ambos cuerpos es el de población.

La **Comisión Especial** examinó la teoría del doble cotejo como argumento para mantener el sistema bicameral. Se aduce que el doble examen que supone este sistema exige un estudio más detenido de las medidas y evita actuaciones producto de la irreflexión. En Puerto Rico no siempre se ha logrado esa meta. Según lo demuestra el testimonio de los ponentes ante la **Comisión Especial**, la Rama Legislativa parece que no llena las expectativas y necesidades de nuestra sociedad, pues la opinión pública clama por una legislatura más compacta, económica y eficiente.

La **Comisión Especial** concluyó que una Rama Legislativa Unicameral sirve mejor a las necesidades de Puerto Rico.

La conveniencia de un poder legislativo unicameral aparece fundamentada por primera vez en los trabajos de investigación presentados a la Asamblea Constituyente. La Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico presentó una conclusión favorable para incluir el sistema unicameral en la Constitución. La Escuela señala que el sistema unicameral fomenta la mejor distribución de escaños, tiene mejor tamaño, genera economías, promueve la eficiencia y calidad, y mejora las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La **Comisión Especial** considera que las recomendaciones de la Escuela de Administración Pública mantienen hoy toda su vigencia. Además entiende que reformular nuestro ordenamiento constitucional para establecer un cuerpo legislativo unicameral, es un paso en la dirección correcta. Se precisa que dicho

organismo evolucione como un agente de cambio para que sirva mejor a las necesidades de Puerto Rico, en una economía que se transforma y nos transforma.

La **Comisión Especial** reconoce que el sistema unicameral permite el estudio y evaluación cuidadosa de legislación. El doble cotejo se puede lograr estableciendo procesos sistemáticos de investigación antes y después que se radica una medida, creando un cuerpo de asesoramiento técnico adecuado y organizando comisiones y subcomisiones que asuman un rol determinante en la doble consideración de la legislación.

De otra parte, los que apoyan el sistema unicameral sostienen que una figura directiva única en la Rama Legislativa tiende a fortalecer la independencia de esa Rama, lo que se ajusta más plenamente al esquema de contrapesos inherente al concepto de un sistema republicano de gobierno. La **Comisión Especial** considera que el cambio a un sistema legislativo unicameral necesariamente provocará una revisión del funcionamiento interno de la Rama Legislativa. Se debe lograr una estructura que promueva la independencia de criterio de cada legislador, mediante la participación directa de todos los miembros de la cámara única en los procesos administrativos y legislativos.

Las ventajas de crear una Asamblea Legislativa Unicameral para Puerto Rico son evidentes. El sistema unicameral puede generar mayor eficiencia y especialización, propender a la reducción de costos al evitar la duplicación de procesos, plantear la posibilidad de mejorar la calidad del apoyo técnico y reducir

el potencial de conflictos internos por razón de las rivalidades entre uno y otro cuerpo.

La **Comisión Especial** hizo un análisis de las posibles reducciones del gasto público relacionadas a la transformación del Poder Legislativo. A tales efectos se considera que aunque las reducciones en costo pueden ser un resultado marginal de la unicameralidad, no se debe implicar que éste es el objetivo primordial. Cualquier ahorro en costos que pudiera surgir de la operación de un sistema unicameral se puede usar para mejorar su eficiencia.

La **Comisión Especial** escuchó testimonio en cuanto a que el sistema unicameral para Puerto Rico se debe basar en el principio de representación proporcional. Sobre el particular, la **Comisión Especial** considera que una legislatura unicameral debe incluir una representación más adecuada del electorado. Sin embargo, la unicameralidad y la representación proporcional son dos asuntos separables que se deben examinar independientemente. Se trata de modificaciones sustantivas del ordenamiento consitucional que deben explicarse adecuadamente a la sociedad para lograr que las apruebe.

La posible transformación del sistema legislativo puertorriqueño a uno de naturaleza unicameral, conlleva que se modifiquen varias disposiciones constitucionales. Uno de los métodos de enmienda que establece la Constitución de Puerto Rico es el referéndum. La Sección 1 del Artículo VII dispone que en ningún caso se podrán someter más de tres proposiciones de enmiendas en un mismo referéndum. Para determinar lo que constituye una

proposición de enmienda, la jurisprudencia reconoce como criterio rector, la singularidad o *propósito único* de la enmienda. Cada propuesta de enmienda se evaluará tomando en cuenta que la definición del concepto *propósito único* no puede ser tan abarçadora que incluya en su ámbito cualquier combinación de proposiciones como una sola enmienda.

En el caso de *Berrios Martínez v. Rosselló González*, 94 J.T.S. 127 (1994), quedó claro, que toda vez que el criterio rector es la singularidad del propósito de enmienda, a ésta se le pueden unir proposiciones incidentales necesarias para proveer ese objetivo único, sin vulnerar el requisito de singularidad. A tenor con lo resuelto por el Tribunal Supremo, no es irrazonable argumentar que la creación de una legislatura unicameral se puede justificar como una sola enmienda, a pesar de que conllevaría enmendar varias disposiciones constitucionales.

Otro método para enmendar la Constitución es la Convención Constituyente. Algunos han señalado, sin embargo, que este mecanismo no admite limitaciones en cuanto a los asuntos que se puedan discutir en el seno de la constituyente. Otros indican que procede una Convención Constituyente de agenda limitada, si así lo determina el pueblo al momento de aprobar el acta de convocatoria.

La **Comisión Especial** considera que sería necesario una evaluación más extensa para poder llegar a una recomendación más específica en este ámbito procesal. Dicha evaluación está fuera del contorno de la encomienda asignada a la **Comisión Especial**.

Instrumentos de Participación Ciudadana

La iniciativa es un mecanismo que permite que los ciudadanos obtengan el poder legislativo trayendo ante la consideración del pueblo propuestas de legislación ordinaria y en algunos casos, enmiendas a la Constitución.

La iniciativa se puede dar de dos maneras. Por un lado, a través de la iniciativa directa, la propuesta de la ciudadanía se somete a votación sin que haya pasado por la legislatura. Por otro lado, la iniciativa puede ser indirecta y la petición de los electores es sometida a la legislatura, antes de que el proyecto se haga manifiesto al electorado en general. .

Los que defienden el derecho de iniciativa sostienen que éste es una opción para ampliar la participación democrática. El proceso permite legislar directamente y decidir, mediante el ejercicio del sufragio, cómo los electores desean resolver un asunto de interés público. Los detractores del mecanismo señalan que éste socava nuestro sistema representativo de gobierno y a que los legisladores son electos por el pueblo para que le represente en la forjación de política pública.

La **Comisión Especial** recibió testimonio en cuanto a los inconvenientes de la iniciativa en aquellas jurisdicciones donde se ha adoptado el recurso. Se argumentó que el éxito de incorporar a nuestra Constitución el derecho de iniciativa dependerá de la capacidad del sistema político para educar al pueblo sobre la existencia y los requisitos del recurso. Si la iniciativa se torna demasiado difícil o costosa se transfiere el poder legislativo a los grupos de interés más poderosos económicamente.

La **Comisión Especial**, aunque favorece que se dé mayor participación al pueblo en los procesos legislativos, no recomienda en este momento la adopción del recurso de iniciativa.

De otra parte, el reclamo es el procedimiento mediante el cual la ciudadanía separa del cargo a un funcionario público electo, por virtud de una elección especial. Este proceso es de naturaleza política y de carácter extraordinario y no excluye otros métodos de remoción, como la destitución o el rescindimiento.

Los partidarios del derecho a reclamo señalan que éste es un mecanismo mediante el cual el electorado conserva el control sobre los funcionarios que elige. Los que se oponen a este procedimiento señalan como desventaja la naturaleza política del mismo, pues su ejercicio produce la división y polarización de la ciudadanía.

Los argumentos presentados a la **Comisión Especial** sobre el derecho al reclamo coinciden en dos aspectos. El primero es la aspiración de que este mecanismo permite mayor participación ciudadana en nuestro sistema democrático de gobierno. El segundo es que requiere unas salvaguardas legales muy especiales para que no se use indebidamente. Sería imprescindible garantizar que el reclamo cuente con un consenso más allá de las líneas de partido para que opere a favor y no en contra de la democracia participativa.

A pesar de los méritos que se le adjudican al mecanismo de reclamo, la **Comisión Especial** no recomienda su adopción en este momento.

I. Introducción

El Gobierno de Puerto Rico se compone de tres ramas constitucionales: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. La potestad soberana de legislar reside en el Pueblo que delega su ejercicio, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Esta consta de dos cámaras -el Senado y la Cámara de Representantes- cuyos miembros se eligen cada cuatro años por voto directo y secreto.

La Rama Legislativa tiene como función principal la de aprobar leyes, formulando política pública y normas rectoras para la ciudadanía. La función legislativa también comprende la fiscalización del Poder Ejecutivo. Incluye, además, actividades de índole administrativa, esenciales a la dirección y manejo de su propia organización.

Hay otro tipo de actos que realiza la Asamblea Legislativa en cumplimiento de ciertos poderes otorgados por la Constitución que le competen en forma exclusiva. Algunos de éstos son: el poder para crear y organizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones; el poder para iniciar juicios de residencia y para juzgar y sentenciar en los mismos; la prerrogativa de confirmar muchos de los nombramientos para determinados cargos; el poder para crear, suprimir y organizar municipios; y el poder para proponer enmiendas a la Constitución.

En el ejercicio de sus facultades, la Asamblea Legislativa goza de atributos que la distinguen de cualquier otro organismo del estado. Es el foro donde se discuten los asuntos públicos y, además, como representante del pueblo, tiene

especial responsabilidad por la vigilancia y fiscalización de las actividades del Poder Ejecutivo.

Como centro principal de la toma de decisiones, la Asamblea Legislativa debe ser un cuerpo político, ágil y bien informado, con la capacidad de atender las realidades sociales y económicas del país. Dichas realidades requieren de las instituciones gubernamentales las reformas necesarias para lograr mayor productividad y eficiencia en el manejo de los asuntos públicos.

Los asuntos referidos a la **Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa** conocidos como “Iniciativa” y “Reclamo”, en adelante citada como **Comisión Especial**, pueden conllevar varias modificaciones a nuestro ordenamiento constitucional. Entendemos que es vital que se le dé especial atención a la forma en que se promoverán estos cambios. Cuando se trata de variar los postulados de nuestra Constitución, el proceso es complejo y para que prospere, necesita producir un amplio consenso político y social.

Este consenso sólo puede darse dentro de un clima de reflexión sosegada que promueva la confianza en el proceso de cambio. Confiamos que los trabajos de esta **Comisión Especial** enriquezcan y contribuyan a generar esa confianza.

II. **Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral, y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa"**

Mediante Orden Ejecutiva de 24 de abril de 1995,¹ el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro J. Rosselló, creó la **Comisión Especial** adscrita a la Oficina del Gobernador. Su encomienda fue estudiar la deseabilidad de un Poder Legislativo Unicameral para Puerto Rico y la necesidad de adoptar mecanismos para reconocer mayores poderes directos a la ciudadanía en los procesos legislativos. La Orden Ejecutiva dispuso que se debería rendir un informe con recomendaciones el 1ro. de noviembre de 1995 o antes.

La **Comisión Especial** está integrada por veinticuatro Comisionados nombrados por el Gobernador, recayendo la Presidencia en la Secretaria de Estado.² Su composición es representativa de diferentes sectores de la sociedad puertorriqueña, lo que permitió el aporte de su particular experiencia, conocimientos y enfoques a los procesos de este organismo.

El apoyo administrativo a los trabajos de la **Comisión Especial** lo brindó el Departamento de Estado según lo autoriza la Orden Ejecutiva. Se estableció una Secretaría como unidad operacional y se le adscribió personal administrativo y técnico. La Lcda. Ana María Niggemann fue designada Directora Ejecutiva y

¹Boletín Administrativo OE-1995-23 de 24 de abril de 1995. Fue enmendado por el Boletín Administrativo OE-1995-26 de 6 de mayo de 1995. Véase el Apéndice 1.

²La Presidenta asumió las funciones el 16 de julio de 1995, fecha en que tomó posesión del cargo como Secretaria de Estado. El Hon. Baltasar Corrada del Río, anterior Secretario de Estado, presidió la Comisión hasta esa fecha.

Secretaria de Actas. Bajo su supervisión, este personal trabajó diligentemente en el acopio de documentación necesaria, en la organización de las vistas públicas y reuniones ejecutivas y en la recopilación de datos y selección de fuentes bibliográficas que estuvieron disponibles a todos los miembros de la **Comisión Especial**. Su ayuda contribuyó a que hayamos cumplido con la encomienda del Gobernador dentro del periodo de tiempo que establece la Orden Ejecutiva.

La organización y funcionamiento de la **Comisión Especial** se hizo de conformidad con el reglamento aprobado, que incluye normas relativas a la consideración y deliberación de asuntos.³ Desde sus inicios, la **Comisión Especial** estableció un plan de trabajo por etapas para el acopio y estudio de documentos, y para la celebración de reuniones ejecutivas y vistas públicas.⁴

En la primera reunión celebrada el miércoles, 31 de mayo de 1995, se acordó que durante el mes de junio el grupo técnico y de apoyo recopilaría referencias y estudios sobre los temas bajo consideración. Estos fueron distribuidos a los miembros de la **Comisión Especial**, así como una bibliografía de los trabajos principales que se han generado sobre las estructuras de los cuerpos legislativos y sobre los derechos de iniciativa y reclamo. Los Comisionados también pusieron a disposición de esta **Comisión Especial** estudios y

³Reglamento de la Comisión Especial, aprobado el 31 de julio de 1995. Véase el Apéndice 3.

⁴Véase el Apéndice 2, Plan de Trabajo.

memorandos encomendados a sus asesores que se incluyen en el Tomo II de este Informe.

La **Comisión Especial** se tomó la iniciativa de invitar a participar en las vistas públicas a diversas instituciones y personalidades de la sociedad puertorriqueña, así como a funcionarios gubernamentales. Además, se publicaron edictos convocando a la ciudadanía y se le dio amplia difusión en los medios de comunicación. Las vistas se celebraron los días 11, 12 y 27 de septiembre de 1995, en la sede del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Por tratarse de asuntos que son fundamentales a la democracia puertorriqueña, las vistas públicas se difundieron por televisión a través de WMTJ-Canal 40, TV-visión, y por la estación de radio WSKN-630 AM, La Super Kadena. Además, la **Comisión Especial** recibió testimonio en sus reuniones ejecutivas.

En total se escucharon veinticuatro deponentes y se recibieron ponencias y comentarios escritos de todos los que desearon plantear sus puntos de vista. Por su valor presente y futuro se incluyen todos los escritos en el Volumen II de este Informe.

La **Comisión Especial** designó tres grupos de estudio, en función de los temas bajo consideración, esto es, la unicameralidad, la bicameralidad, y la iniciativa y el reclamo. También acordó designar un grupo de estudio para examinar los aspectos jurídicos y procesales relativos a enmiendas constitucionales y otro para la revisión de informes. Cada grupo rindió un informe al pleno de la **Comisión Especial** que fue examinado y discutido en las sesiones deliberativas.

Como resultado de esta evaluación, hemos incorporado las recomendaciones a este documento, enmendando algunas y declinando un número de ellas.

El informe consiste de dos partes. Esta, que es la Primera Parte, expone las áreas estudiadas por la **Comisión Especial** y las conclusiones y recomendaciones derivadas de su gestión. La Segunda Parte son apéndices, que consisten en las ponencias presentadas en vistas públicas y reuniones ejecutivas, memoriales sometidos por los Comisionados y ciudadanos particulares, una bibliografía adicional preparada por el grupo técnico y de apoyo, y los informes escritos presentados por los grupos de estudio.

III. El Sistema Bicameral en Puerto Rico

El Artículo III de la Constitución determina la organización del Poder Legislativo sobre la base de un sistema bicameral. La Asamblea Constituyente justificó su determinación de adoptar esta estructura basándose en razones históricas y de tradición. También la fundamentó en las bondades del doble trámite de medidas que se aduce, propenden al estudio detenido y a la aprobación de mejor legislación.⁵

Además de estas consideraciones, se ha reseñado que el costo político determinó el rechazo al sistema unicameral, que fue la alternativa recomendada por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, organismo que brindó asesoramiento a la Asamblea Constituyente. Ese costo consistió en la dificultad de resolver la rivalidad existente entre los dos presidentes de las cámaras y la posibilidad de alienar a los legisladores que probablemente quedasen fuera por el cambio de un sistema a otro.⁶ Varios ponentes en las vistas públicas y reuniones

⁵Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de P.R., ed. 1961, tomo 4, pág. 2579. En su informe a la Asamblea Constituyente la Comisión de la Rama Legislativa cita los argumentos a favor de uno u otro sistema. Sobre el sistema bicameral se señala que: (1) Permite una más cuidadosa consideración de los proyectos al exigir su doble discusión y aprobación, impidiendo también resoluciones precipitadas bajo el impulso de las pasiones; (2) Una sola cámara puede acaso tomar resoluciones inconsideradas y precipitadas; (3) Es mucho más difícil de influir o de corromper que la cámara única; y (4) Hace posible la organización de una cámara a base de distritos pequeños mientras que la otra representa distritos más amplios. Véase además, el tomo 2, págs. 751 a 752.

⁶José Trias Monje, Historia Constitucional de Puerto Rico, Editorial de la U.P.R., 1982, vol. III, pág. 141.

ejecutivas celebradas por la **Comisión Especial** se refirieron a este tema. Concurrieron en que se prefirió el sistema vigente por conveniencias político-partidistas y por seguir la tradición nuestra y la de Estados Unidos, donde prevalecía el sistema bicameral.

Bajo el ordenamiento constitucional establecido, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se compone de 51 Representantes y 27 Senadores. Actualmente, las cámaras cuentan con dos miembros adicionales, ya que en las elecciones generales celebradas en el 1992 el partido de mayoría obtuvo más de dos terceras partes de los escaños en cada una de éstas. Cuando eso sucede, se activa el método de representación adicional que se dispone en el Artículo III de la Constitución.

Al considerar la función legislativa hay que tomar en cuenta los diversos actos correspondientes al ejercicio de ese poder. Son actividades legítimas, además de la de formular leyes, la de investigar y fiscalizar al gobierno, la de debatir asuntos de interés público y la de mantener informado al pueblo sobre la marcha del quehacer público. La esfera de la *actividad legítima* incluye lo que ocurra en los procesos de deliberación, comunicación, investigación y otros actos que tengan lugar en el hemiciclo de las cámaras o en las salas de las comisiones.⁷

⁷Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368 (1984).

Nuestra jurisprudencia ha reconocido el rango constitucional de las comisiones.⁸ Su creación corresponde a cada cuerpo así como la delimitación de su jurisdicción y facultades. La función legislativa en el ámbito de las comisiones es fundamental al régimen representativo, y por consiguiente, las minorías tienen derecho a formar parte de éstas.⁹

Actualmente, hay veinticinco comisiones permanentes en la Cámara de Representantes e igual número en el Senado de Puerto Rico. Además, se han creado siete comisiones conjuntas, integradas por igual número de Senadores y Representantes. A cada comisión se le asigna un presupuesto para gastos operacionales, además del de la propia oficina del legislador.

Dado el carácter continuo de la Asamblea Legislativa, las comisiones legislativas pueden seguir ejerciendo sus funciones después de la fecha en que finaliza la sesión ordinaria. El propósito de investir de continuidad a la función legislativa fue que terminada la sesión, las comisiones pudieran continuar sus trabajos en beneficio de las responsabilidades constitucionales de la Asamblea Legislativa.¹⁰ Los cuerpos tienen la potestad de ordenar a sus respectivas comisiones que continúen sus trabajos hasta el último día de la Asamblea

⁸Silva v. Hernández Agosto, 118 D.P.R. 45 (1986).

⁹Ibid.

¹⁰Dapena Thompson v. Colberg Ramírez, 115 D.P.R. 564 (1984).

Legislativa, o sea, hasta que los nuevos miembros ocupen sus puestos en el mes de enero siguiente a la última elección general.¹¹

Como principales ventajas del sistema bicameral se señala que este esquema organizativo permite que una cámara le sirva de contrapeso a la otra, y que la dualidad procesal al aprobar medidas asegura su eficacia y calidad.

La organización del poder legislativo sobre la base de dos cámaras es consecuencia de las realidades políticas de ciertos países o de las dificultades de integrarse al sistema político. Así, por ejemplo, puede ser el resultado de una composición social multinacional o multiestatal, que hace necesaria una estructura federal; o de una estratificación social segmentada que hace necesario que los representantes de las diversas clases sociales participen por separado; o de una condición colonial en la que se contraponen los intereses de la metrópoli con los de la colonia. En una sociedad donde existan diferencias sustantivas entre las clases sociales o grupos organizados que responden a una base representativa diferente, la bicameralidad provee un freno contra los excesos de la mayoría en una sola cámara, ya que obliga a buscar el consenso para aprobar medidas.

Queda por examinar como argumento para mantener el sistema bicameral, la teoría del doble cotejo. Se suele señalar como su ventaja, que propende a un proceso más cuidadoso a través del cual los errores u omisiones en que pueda incurrir una cámara pueden corregirse cuando interviene la otra. El doble examen

¹¹Hernández Agosto v. Ortiz Montes, 115 D.P.R. 564 (1984).

de medidas que supone este sistema, exige un estudio más detenido de ellas y evita actuaciones producto de la irreflexión.

La aspiración legislativa de que dos cámaras consideren más cuidadosa y conscientemente los proyectos de ley, está en entredicho. Aunque el sistema bicameral exige la doble discusión y aprobación de las medidas para evitar las resoluciones precipitadas, en Puerto Rico no siempre se ha logrado esa meta. Algunos deponentes señalaron que en ocasiones un solo cuerpo realiza el estudio y evaluación necesarios para la aprobación de medidas. Indicaron que a veces se reparte el examen de la legislación propuesta por el Ejecutivo entre ambos cuerpos y de esta manera se determina la versión que finalmente se aprueba. Las comisiones en ocasiones descansan en el trabajo que realizan sus contrapartes en el otro cuerpo, lo cual pone en duda las virtudes que se le adjudican al proceso de doble cotejo en Puerto Rico.

La doble sesión, de igual modo, no parece haber resuelto en Puerto Rico los problemas inherentes a la aprobación de medidas y a la productividad. Todavía se sigue extendiendo el término de la primera sesión ordinaria y se celebran sesiones extraordinarias como ampliaciones de la primera. En algunas ocasiones se traen ante los cuerpos proyectos que no han sido considerados por las comisiones y que son *descargados* por diversas razones. Esto vulnera el proceso legislativo y fortalece la percepción de que ese poder no está cumpliendo a plenitud con su mandato constitucional.

Bajo el sistema bicameral prevaleciente, cada cámara mantiene sus propias unidades administrativas como apoyo al ejercicio de la función legislativa. Hay entre otras, dos Secretarías, dos oficinas de Sargento de Armas, dos centros de sistemas de información, dos oficinas de Diario de Sesiones y dos oficinas de trámite y récords. Esto apunta a que la duplicación de muchas de las labores relativas al proceso legislativo y operacional es consecuencia de la existencia de dos cámaras.

Según lo demuestra el testimonio de los ponentes, el poder legislativo parece que no llena las expectativas y necesidades de nuestra sociedad, pues la opinión pública clama por una legislatura más compacta, económica y eficiente.

Cabe señalar que la Asamblea Legislativa ha hecho esfuerzos para organizarse y descargar adecuadamente sus funciones. Por ejemplo, en 1988 estableció una segunda sesión ordinaria para los años en los cuales no se celebran elecciones generales y extendió el término de la primera hasta el mes de mayo.¹² Al presente, los cuerpos legislativos han establecido normas en cuanto al horario de dichas sesiones en atención a los señalamientos de que se legislaba de noche, a espaldas del pueblo. Por reglamento, el Senado ha adoptado el concepto del legislador a tiempo completo. Así mismo, ha creado procedimientos especiales para el trámite de resoluciones conjuntas que permiten que la atención de ese

¹²Ley Núm. 138 de 22 de julio de 1988.

Cuerpo durante los últimos cinco días de aprobación de medidas se concentre en los proyectos de ley.¹³

Recientemente, se aprobó legislación para que la candidatura al cargo de legislador aparezca en una papeleta separada de la del cargo de Gobernador y de Comisionado Residente.¹⁴ Esta tercera papeleta se utilizará por primera vez en las elecciones generales de 1996.

La **Comisión Especial** recomienda que mientras se mantenga el sistema bicameral, se revisen las actuales estructuras para evitar las deficiencias que hemos señalado en este Informe y las que se puedan detectar en un estudio y evaluación integral de dicho sistema. Las quejas e insatisfacciones expresadas por gran parte de los deponentes son indicativas de la necesidad de reformar el sistema legislativo. Además es necesario asegurar que los legisladores se adiestren en las disposiciones constitucionales, estatutarias y administrativas que conforman el proceso de formulación de política pública y el de preparar y aprobar la legislación en Puerto Rico.

¹³Reglamento del Senado de Puerto Rico, aprobado el 12 de enero de 1993.

¹⁴Ley Núm 43 de 16 de mayo de 1995.

IV. El Sistema Unicameral

Existe amplia literatura sobre el trasfondo histórico de los sistemas legislativos. También hay múltiples estudios, informes y artículos sobre las justificaciones para el unicameralismo y el bicameralismo.¹⁵

Desde el punto de vista representativo, la situación política, social, económica o geográfica de Puerto Rico no justifica la existencia de un sistema legislativo bicameral. Tampoco lo justifica la diferencia en la base representativa pues el criterio que aplica a ambos cuerpos es el de población. Sobre este particular, la Escuela de Administración Pública en la investigación realizada para la Asamblea Constituyente advirtió que:

...cuando la base de representación es la misma y ambas cámaras responden a la voluntad popular, el contrapeso recíproco desaparece, o bien degenera en antagonismo de personalidad, de

¹⁵Véase L. Pérez Bonilla, Conveniencia de una Asamblea Legislativa Unicameral para Puerto Rico, 54 Rev. Jur. U.P.R. 711 (1985); Informe Final de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos Civiles sobre la R. De la C. 537 (diciembre de 1984); Trias Monje, op.cit.; D. Mosehos y D. Katsky, Unicameralism and Bicameralism: History and Tradition, 45 Boston Univ. L. Rev. 250 (1965). Véase además el Diario de Sesiones, op.cit. pág. 2579. En su informe a la Asamblea Constituyente la Comisión de la Rama Legislativa cita los argumentos a favor de uno u otro sistema. Sobre el sistema unicameral se señala que: (1) La cámara única evita pérdidas de tiempo y conflictos artificiales derivados de la rivalidad entre dos cámaras; (2) El sistema unicameral es más económico. Por consiguiente, puede dotársele de servicios y asesoramiento técnico mejores y más completos, mediante una asignación inferior al costo de sostenimiento de dos cámaras; (3) En una sociedad democrática, el sistema bicameral duplica innecesariamente la representación popular. Al carecer de base social propia cada una de las cámaras, sus miembros tenderán a diferenciarlas por puro espíritu de cuerpo, apoyándose para ello en intereses personales o particularistas, ajenos al bien general; (4) En una sola cámara es también posible combinar la representación de distritos pequeños con la de otros más amplios, sin que se intensifique la diferencia de los intereses representados aislándolos en dos cámaras distintas. El unicameralismo tiende a facilitar la armonización de los intereses locales de los distritos pequeños con los intereses más generales de toda la comunidad.

camarillas o de oligarquías artificialmente construidas mediante la distinta técnica electoral que se aplique a una u otra cámara.¹⁶

En el año 1964, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos al referirse a las legislaturas estatales resolvió que el criterio de representatividad para ambas cámaras es el de población. Por lo tanto, no hay diferencia en la base representativa de uno y otro cuerpo.¹⁷

La necesidad y la conveniencia de un poder legislativo unicameral para Puerto Rico, aparecen fundamentadas por primera vez en los trabajos de investigación presentados a la Asamblea Constituyente. La Escuela de Administración Pública presentó una conclusión favorable a la introducción del sistema unicameral en la Constitución de Puerto Rico.¹⁸

La Escuela fundamentó su recomendación en consideraciones de conveniencia práctica importantes. Señaló que el sistema unicameral fomenta la mejor distribución de escaños, tiene mejor tamaño, genera economías, promueve la eficiencia y calidad, y mejora las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

La Comisión Especial considera que las recomendaciones de la Escuela de Administración Pública mantienen hoy toda su vigencia. Además entiende que

¹⁶La Nueva Constitución de Puerto Rico: Informes a la Convención Constituyente, Escuela de Administración Pública, Editorial de la U.P.R., 1954, pág. 295.

¹⁷Wesberry v. Sanders, 376 US 1 (1964) y Reynolds v. Sims, 377 US 533 (1964).

¹⁸La Nueva Constitución, *op cit*, pág. 298.

reformular nuestro ordenamiento constitucional para establecer un cuerpo legislativo unicameral, es un paso en la dirección correcta. Se precisa que dicho organismo evolucione como un agente de cambio para que sirva mejor a las necesidades de Puerto Rico, en una economía que se transforma y nos transforma.

Como parte de la evaluación llevada a cabo por la **Comisión Especial**, se examinaron dos jurisdicciones donde prevelece el sistema unicameral. El *Speaker* de la Asamblea Legislativa de Nebraska, Hon. Ron Withem, y el Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Hon. Antonio Alvarez Desanti, compartieron sus experiencias sobre el funcionamiento de dicho sistema¹⁹.

En los Estados Unidos, el único estado con una legislatura unicameral es Nebraska. El cambio ocurrió en el año 1934 y se redujo su composición de 133 a 43 legisladores. Al presente, el estado se divide para fines electorales en cuarenta y nueve distritos, lo que determina el número de miembros de esa legislatura. Esta asamblea unicameral tiene características muy particulares. Sus miembros no se eligen a base de partidos políticos. El estado tiene una población principalmente agraria, orientada hacia los negocios y extremadamente conservadora. Se señala como dato significativo que el ambiente no partidista que prevalece en Nebraska ha favorecido la permanencia del sistema unicameral. Los intentos de cambiar la estructura de la legislatura para restablecer el sistema bicameral no han tenido

¹⁹Ambos participaron en un foro sobre el *Sistema Legislativo Unicameral para Puerto Rico*, auspiciado por la Cámara de Comercio de Puerto Rico y celebrado el día 10 de octubre de 1995, en San Juan.

éxito. En el 1968 se circularon peticiones de endoso para traer el asunto a votación, pero el proceso nunca se completó.

De otra parte, en Costa Rica los legisladores no pueden ser elegidos por términos consecutivos. Esto permite que se renueve la Asamblea Legislativa cada cuatro años, aunque sus miembros pueden ser reelectos luego de estar fuera de la legislatura por un periodo de cuatro años. Este organismo ha establecido procedimientos para considerar y aprobar medidas como la doble votación, que opera como un sistema de doble cotejo dentro del sistema unicameral.

La **Comisión Especial** reconoce que el sistema unicameral permite el estudio y evaluación cuidadosa de legislación. El doble cotejo se puede lograr estableciendo procesos sistemáticos de investigación antes y después de que se radique una medida, creando un cuerpo de asesoramiento técnico adecuado y organizando comisiones y subcomisiones que asuman un rol determinante en la doble consideración de la legislación.

Algunos señalan que la unicameralidad propendería a crear una figura directiva de mucho poder. Argumentan que esa figura crearía una contraposición detrimental a la figura del Gobernador. Los que apoyan el sistema unicameral sostienen que una figura directiva única en la Rama Legislativa tiende a fortalecer la independencia de esa Rama, lo que se ajusta más plenamente al esquema de contrapesos inherente al concepto de un sistema republicano de gobierno. Además, se sostiene que el liderato legislativo consolidado en una sola figura promueve la eficiencia del sistema.

La Comisión Especial considera que el cambio a un sistema legislativo unicameral necesariamente provocará una revisión del funcionamiento interno de la Rama Legislativa. Se debe lograr una estructura que promueva la independencia de criterio de cada legislador, mediante la participación directa de todos los miembros de la cámara única en los procesos administrativos y legislativos. Esto conlleva, entre otros aspectos, cambios en el proceso de nombramiento de los presidentes de comisiones o subcomisiones, así como en el método para asignar los presupuestos de funcionamiento de las oficinas legislativas.

Las ventajas de crear una Asamblea Legislativa Unicameral para Puerto Rico son evidentes. El sistema unicameral puede generar mayor eficiencia y especialización, propender a la reducción de costos al evitar la duplicación de procesos, plantear la posibilidad de mejorar la calidad del apoyo técnico y reducir el potencial de conflictos internos por razón de las rivalidades entre uno y otro cuerpo.

La Comisión Especial hizo un análisis de las posibles reducciones del gasto público relacionadas a la transformación del poder legislativo. A tales efectos se considera que la economía en costos no debe ser un factor primordial al recomendar que se establezca una Asamblea Legislativa Unicameral.

El propósito que se persigue al transformar el sistema es lograr mayor eficiencia en el ejercicio de la democracia. Ahorro no es sinónimo de eficiencia ni resulta necesariamente en ello. Aunque las reducciones en costo pueden ser un

resultado marginal de la unicameralidad no debe implicar que éste es el objetivo primordial.

Las economías podrían surgir al eliminar la duplicación existente, ya que cada cuerpo cuenta con comisiones similares, Secretaría, imprenta, Sargento de Armas, oficinas de personal y otros servicios. A estas economías se le agregan las que pueden surgir si el modelo seleccionado reduce el número de legisladores. La **Comisión Especial** reconoce que hay gastos de manejo de la Asamblea Legislativa que se mantendrían inalterados en un sistema unicameral. Ejemplos de éstos son la Oficina de Servicios Legislativos, algunos costos administrativos y otros de mantenimiento.

Cualquier ahorro en costos que pudiera surgir de la transformación a un sistema unicameral podría usarse para mejorar la eficiencia de la legislatura. Esto es así, porque una de las razones de mayor peso para considerar el unicameralismo en sus aspectos económicos es que mediante este sistema aumenta la posibilidad de dotar a la legislatura de servicios y asesoramiento técnico de mejor calidad.

Escuchamos testimonio de que el sistema unicameral para Puerto Rico se debe basar en el principio de representación proporcional. Se argumentó ante nosotros que el esquema vigente no logra una representación justa del electorado y que la proporcionalidad permite que en la Asamblea Legislativa se refleje, con mayor fidelidad, la composición del mismo.

La **Comisión Especial** considera que una legislatura unicameral debe incluir una representación más adecuada del electorado. Sin embargo, la unicameralidad y la representación proporcional son dos asuntos separables que se deben examinar independientemente. Se trata de modificaciones sustantivas al ordenamiento constitucional que deben explicarse adecuadamente a la sociedad para lograr que las apruebe.

La **Comisión Especial** concluye que es necesario y conveniente transformar el sistema bicameral prevaeciente a una legislatura unicameral.

V. Instrumentos de Participación Ciudadana

La iniciativa y el reclamo son mecanismos de democracia directa, mediante los cuales se pone en manos de los electores la facultad de legislar y de sustituir funcionarios electos que no satisfacen las expectativas del pueblo. Para algunos, estos mecanismos son esenciales a la democracia. Otros los catalogan como un rechazo al sistema representativo de gobierno.

En los Estados Unidos, la iniciativa y el reclamo tienen sus antecedentes en las eras populistas y progresistas de finales de Siglo XIX y principios de Siglo XX, cuando se percibía que el gobierno estaba controlado por los grandes intereses económicos.²⁰ Su base legal es la Primera Enmienda de la Constitución que dispone que el pueblo tiene derecho a solicitar del Gobierno la reparación de agravios. Este derecho no es una de las garantías constitucionales que se hacen extensivas a los estados a través de la Enmienda XIV. Por lo tanto, corresponde a cada estado legislar para conferir a los ciudadanos la facultad de ejercer las diversas modalidades de ese derecho.

Existen varios mecanismos de participación ciudadana directa. En primer lugar tenemos la iniciativa. Esta permite que los ciudadanos obtengan el poder legislativo trayendo ante la consideración del pueblo propuestas de legislación ordinaria y en algunos estados, enmiendas a la constitución. La primera se conoce como iniciativa estatutaria y la segunda como iniciativa constitucional.

²⁰ LEGISBRIEF, National Conference of State Legislatures, 1993, Vol. 1, No. 38.

Otro mecanismo de participación directa es el referéndum, mediante el cual se somete a la consideración del electorado alguna ley o asunto decretado por la Asamblea Legislativa. Esencialmente, ambos recursos tienen como objetivo buscar un remedio para aquellos asuntos que no han sido atendidos por la Legislatura. Los términos *iniciativa* y *referéndum* en ocasiones se usan indistintamente, lo cual no es correcto. A través de la iniciativa, un grupo de personas propone la adopción de leyes o enmiendas constitucionales, para que éstas se sometan directamente al electorado. El referéndum, por el contrario, es el método por el cual una ley o asunto aprobado por la legislatura se trae a la consideración del electorado para su ratificación o rechazo.²¹

El tercer mecanismo de participación directa es el reclamo, que permite al pueblo destituir a un funcionario electo cuando no está conforme con el desempeño de sus funciones.

En este Informe, la **Comisión Especial** se expresa en torno a los mecanismos de iniciativa y reclamo, ya que el referéndum no está enmarcado en la encomienda asignada.

La Iniciativa

El poder de iniciativa es independiente de la esfera de acción legislativa y se reserva a los ciudadanos para que puedan proponer, como explicáramos,

²¹Ibid.

enmiendas estatutarias y constitucionales. La iniciativa es un recordatorio a los funcionarios gubernamentales que sus facultades están subordinadas al poder y al control de los votantes. Es el pueblo, a través del voto, quien en última instancia atempera el poder del gobierno.

La iniciativa se puede dar de dos maneras. Por un lado, a través de la iniciativa directa, la propuesta de la ciudadanía se somete a votación sin que haya pasado por la legislatura. Por otro lado, la iniciativa puede ser indirecta y la petición de los electores se somete a la legislatura antes de que el proyecto se haga manifiesto al electorado en general. Claro está, la legislatura tiene un tiempo razonable para considerar dicha petición.

Algunos estados permiten que la propuesta se enmiende o se reemplace con una medida sustitutiva; otros lo prohíben. Dependiendo del estado, la iniciativa va directamente al electorado si la legislatura no actúa, si la rechaza o si aprueba una propuesta distinta.

El proceso de iniciativa está concebido dentro de unos requisitos procesales que debemos tomar en consideración. Los requisitos entre los estados que garantizan ese derecho son diferentes, pero como norma general, todos convergen en ciertos aspectos que son medulares al proceso. Primeramente, los proponentes redactan la medida y la someten a un funcionario para que revise sus aspectos formales y coteje que cumpla con los requisitos estatutarios. Luego los proponentes circulan la solicitud entre los electores para obtener el número requerido de firmas y, finalmente, se somete al funcionario a cargo de los procesos

electorales para que las valide. En los estados, por regla general, ese funcionario es el Secretario de Estado. Cumplido el requisito de firmas, la propuesta se lleva a votación.

De otra parte, el proceso para cualificar la iniciativa se puede dividir en tres períodos.²² El primer período es conocido como la revisión previa. En esta etapa, antes de que la medida propuesta se circule para obtener firmas de apoyo, se lleva a cabo un examen para verificar que cumple con los requerimientos de forma, título y resumen de la medida. La segunda etapa del proceso es la revisión antes de las elecciones donde el pueblo discute los méritos o deméritos de la medida. Por último, se revisa después de la elección. Una vez el electorado aprueba la medida, el ámbito de la revisión judicial a planteamientos de forma, firmas, título y resumen, varía de estado en estado.²³

Los que defienden el derecho de iniciativa sostienen que éste es una opción para ampliar la participación democrática. El proceso permite legislar directamente y decidir, mediante el ejercicio del sufragio, cómo los electores desean resolver un asunto de interés público. Se argumentó que es el mecanismo mediante el cual la ciudadanía atiende asuntos que la legislatura se resiste a evaluar o sobre los cuales no ha podido llegar a un acuerdo. También se aduce a su favor que es el

²²D. Michael, Pre-election Judicial Review: Taking the Initiative in Voter Protection, 71 Calif. L. Rev. 1216 (1983).

²³ibid.

contrapeso a la influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo, que de acuerdo a la percepción pública, puede ser excesiva.

Los detractores del mecanismo señalan que éste socava nuestro sistema representativo de gobierno. Se sostiene que los legisladores son electos por el pueblo para que le represente al forjar la política pública. Es en las elecciones que el electorado tiene la oportunidad de ratificar o rechazar los actos del legislador que le representa.

Se alega que la capacidad económica de los proponentes es determinante para el éxito de la propuesta, pues el recogido de firmas válidas es fundamental al proceso de iniciativa. Para que la propuesta de iniciativa se considere aprobada, algunos estados requieren determinado por ciento de firmas de electores cualificados en función de los resultados de la elección, o de la participación en las elecciones generales.

Originalmente, se entendió que las peticiones de endoso eran indicativas del respaldo general a una propuesta. Las peticiones eran circuladas por ciudadanos atentos al quehacer público y preocupados por la inacción de la legislatura sobre determinados asuntos. Esto puede ser así en muchos casos, pero cada día es más frecuente que el proceso de petición de endosos se lleve a cabo mediante campañas por una organización con respaldo profesional y empleados remunerados a cargo del recogido de firmas. Sobre este particular, el Tribunal

Supremo de los Estados Unidos ha sostenido la validez del pago por recoger endosos.²⁴

La **Comisión Especial** recibió testimonio en cuanto a los inconvenientes de la iniciativa en aquellas jurisdicciones donde se ha adoptado el recurso. En gran medida, las limitaciones provienen del desconocimiento de los ciudadanos o de las dificultades procesales en las legislaturas para tramitar adecuadamente las propuestas. Se argumentó ante la **Comisión Especial** que el éxito de incorporar a nuestra Constitución el derecho de iniciativa dependerá de la capacidad del sistema político para educar al pueblo sobre la existencia y los requisitos del recurso. Si la iniciativa se torna demasiado difícil o costosa, se estaría transfiriendo el poder legislativo a los grupos de interés más poderosos económicamente.

La **Comisión Especial**, aunque favorece que se dé mayor participación del pueblo en los procesos legislativos, no recomienda en este momento la adopción del recurso de iniciativa.

El Reclamo

El reclamo es el procedimiento por el cual la ciudadanía separa del cargo a un funcionario público electo, mediante la celebración de una elección especial. Este proceso es de naturaleza política y de carácter extraordinario y no excluye otros métodos de remoción, como la destitución o el rescindimiento.

²⁴Meyer v. Grant, 486 U.S. 414 (1988)

En los Estados Unidos, el proceso se ha utilizado históricamente para separar del cargo a funcionarios gubernamentales a nivel local, y se estima que al menos tres cuartas partes de las elecciones de reclamo son para remover funcionarios de los consejos municipales o de las juntas de educación. Al presente, 16 estados autorizan el reclamo para cargos estatales y en 36 estados se permite a nivel local.

El reclamo, al igual que la iniciativa, requiere la radicación de peticiones firmadas por electores cualificados. En los estados donde existe este proceso el requisito de firmas es significativamente más alto que el dispuesto para cualificar una iniciativa. No importa la fórmula que se utilice, el requisito es alto y en un mismo estado puede variar dependiendo del cargo.²⁵

Satisfecho el requisito de firmas, se procede a celebrar una elección de reclamo del cargo. En algunos estados se celebra simultáneamente con la elección del sucesor. En otros estados, solamente se celebra la elección para separar al funcionario, y se establece que el sucesor será escogido mediante elección especial o como se disponga por ley.

Los partidarios del derecho a reclamo señalan que éste es un mecanismo mediante el cual el electorado conserva el control sobre los funcionarios que elige. Se alega que de esta manera se ejerce una fiscalización continua y no hay que

²⁵Washington requiere 25% para funcionarios estatales y 35% para legisladores; California requiere 12% para funcionarios estatales, 20% para legisladores y jueces apelativos; Louisiana establece el 53% y Kansas 40%. LEGISBRIEF, National Conference of State Legislatures, 1994, Vol. 2, No. 26.

esperar a que concluya el término para sustituir a un funcionario que no satisface las expectativas de la ciudadanía. Se indica también que es una medida para ensanchar las avenidas de participación popular en el sistema democrático de gobierno.

Los que se oponen a este procedimiento señalan como desventaja la naturaleza política del mismo, pues su ejercicio produce la división y polarización de la ciudadanía. Se alega que atenta contra la discreción e independencia de criterio de los funcionarios electos; que puede servir de herramienta a grupos de presión bien organizados que lo utilicen para adelantar un interés particular sobre el bien general; y que se puede utilizar para fines estrictamente político partidistas con el objetivo de remover a funcionarios electos sólo porque pertenecen a un partido político distinto.

Finalmente, se señala como un elemento negativo el factor económico debido a los costos y asignación de recursos que conlleva la celebración de una elección.

Los argumentos presentados a la **Comisión Especial** sobre el derecho al reclamo coinciden en dos aspectos. El primero es la aspiración de que este mecanismo amplía la participación ciudadana en nuestro sistema democrático de gobierno. El segundo es que requiere unas salvaguardas legales muy especiales para que no se use indebidamente. Sería imprescindible garantizar que el reclamo cuente con un consenso más allá de las líneas de partido para que opere a favor y no en contra de la democracia participativa.

A pesar de los méritos que se le adjudican al mecanismo de reclamo, la **Comisión Especial** no recomienda su adopción en este momento.

VI. Mecanismos Procesales para Proponer Enmiendas a la Constitución de Puerto Rico

La posible transformación del sistema legislativo puertorriqueño a uno de naturaleza unicameral conlleva que se modifiquen varias disposiciones constitucionales. Los métodos de enmienda se establecen en el Artículo VII de la Constitución. Estos son: el referéndum especial y la Convención Constituyente.

El Referéndum

La Sección 1 del Artículo VII define cuál será el procedimiento cuando se utilice el mecanismo del referéndum especial. En dicha Sección se indica que éste requiere, entre otras cosas, lo siguiente: (1) que se apruebe la propuesta de enmienda por dos terceras partes o más de los miembros de cada cámara legislativa; (2) que cada propuesta de enmienda se vote separadamente; (3) que cada enmienda contenga sus términos de vigencia, y (4) se limita a tres el número de proposiciones que se pueden considerar en un mismo referéndum. La Sección 3 de este Artículo dispone que ninguna enmienda a la Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno que por ella se establece o abolir la Carta de Derechos. También dispone que cualquier enmienda o revisión debe ser compatible con la resolución del Congreso de los Estados Unidos que aprueba la Constitución; con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos; con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico; y con la Ley Pública

600 del Congreso Octogésimoprimer. Estas son las limitaciones expresas impuestas al proceso de revisión constitucional.

En *Berrios Martínez v. Rosselló González*,²⁶ el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció que también existen límites implícitos al proceso para revisar una constitución. Citando al eminente constitucionalista don Pedro de Vega, el Tribunal definió las limitaciones implícitas de la siguiente manera:

[Son] aquéllas cuya existencia sólo puede ser deducida indirectamente, bien como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional considerado en su conjunto, bien como correlato de las singulares cualificaciones que se producen en determinados preceptos de la Constitución.²⁷

Cuál es el alcance y cómo habrán de aplicarse estos límites a un proceso de revisión constitucional, son asuntos sobre los cuales el Tribunal Supremo no tuvo ocasión de expresarse en *Berrios Martínez*.

Queda claro en la opinión que es imprescindible que el procedimiento garantice que las enmiendas estén realmente respaldadas por el consenso general, y que éstas surjan de una consideración cuidadosa e informada por todos los electores.²⁸ El requisito de publicidad y separabilidad, así como el límite al número

²⁶94 J.T.S. 127, (1994).

²⁷Pedro de Vega, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, 1985, pág. 242, citado en *Berrios Martínez*, *ibid.*, pág. 273.

²⁸*Berrios Martínez*, *ibid.*, pág. 273. En igual sentido véase, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, *op. cit.* pág. 2559; *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, *op. cit.*, pág. 521.

de propuestas, se incluyeron en el texto constitucional como un mecanismo que viabiliza el voto informado del elector.²⁹

La Sección 1 del Artículo VII dispone que en ningún caso se podrán someter más de tres proposiciones de enmiendas en un mismo referéndum. La finalidad primordial del referéndum es "determinar si el cambio propuesto a la Ley Fundamental tiene o no el respaldo del electorado."³⁰

La Asamblea Constituyente aparentemente no vislumbró problemas en la interpretación de la limitación numérica de tres propuestas, ya que no fue objeto de debate.³¹ La discusión se circunscribió a expresar que el proceso de enmienda a la Constitución provenía de la tradición norteamericana.³² Aun así, el Tribunal Supremo en la única oportunidad que ha tenido para interpretar el contenido y alcance de la Sección 1, tuvo gran dificultad para lograr un consenso sobre el particular. Se hace necesario, por lo tanto, una discusión detenida de *Berrios Martínez*.

En ese caso el Tribunal Supremo se enfrentó a una impugnación constitucional de la ley habilitadora del referéndum llevado a cabo el 6 de noviembre de 1994.³³ Esta ley dispuso que se celebrara un referéndum para que

²⁹La Nueva Constitución de Puerto Rico, op. cit., pág. 532.

³⁰Ibid., pág. 531.

³¹Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, op. cit., Tomo 2, págs. 1365, 1367.

³²Ibid.

³³Ley Núm. 49 de 2 de agosto de 1994.

los electores de Puerto Rico se expresaran sobre varias enmiendas a la Constitución. En específico, las enmiendas proponían lo siguiente: (1) limitar el derecho a la fianza; (2) fijar el número de jueces que componen el Tribunal Supremo en nueve y eliminar la disposición existente que permite variar el número a solicitud del propio Tribunal; y (3) limitar los términos para los cargos de gobernador, legislador y alcalde. La ley fue impugnada, entre otras razones, bajo el supuesto de que contenía más de tres proposiciones, por lo cual estaba reñida con el Artículo VII, Sección 1 de la Constitución.

El Tribunal Supremo resolvió que la ley adolecía de defecto constitucional, al concluir que la disposición para limitar el término de los funcionarios antes mencionados contenía tres proposiciones de enmienda en una sola. Para determinar lo que constituye una proposición de enmienda, el Tribunal Supremo utilizó como criterio rector la singularidad del propósito de la enmienda. A esos efectos indicó:

[S]e trata de una sola proposición si el texto contiene los detalles necesarios para lograr un “propósito único” de forma que para lograr ese objetivo sea indispensable que todos sean aprobados o rechazados a la vez. Si no existe esta interdependencia, o si los cambios no son de tal naturaleza que se pueda esperar razonablemente que un elector desee votar uniformemente en cuanto a todos ellos, se trata en realidad de más de una enmienda. De esta manera se evita la confusión entre los electores y se asegura que los cambios en la constitución representen la voluntad libre e informada del electorado.³⁴

³⁴Berrios Martínez, *Ibid.*, pág. 276.

Cada propuesta de enmienda se evaluará tomando en cuenta que la definición del concepto *propósito único* no puede ser tan abarcadora que incluya en su ámbito cualquier combinación de proposiciones como una sola enmienda.

En su aplicación, el criterio de *propósito único* que utilizó el Tribunal Supremo resultó difícil y controversial. Aunque quedó claro, tanto de la opinión mayoritaria como en las opiniones disidentes de los Jueces Asociados Naveira y Rebollo López, que toda vez que el criterio rector en la determinación es la singularidad del propósito de enmienda, a ésta se le pueden unir proposiciones incidentales necesarias para proveer ese objetivo único sin vulnerar el requisito de singularidad.

Al aplicar el criterio de singularidad de propósito a la enmienda que limitaba los términos del cargo de gobernador, legislador y alcalde, el Tribunal Supremo concluyó que “cada limitación de término de cargo tendría por sí sola pleno efecto y vigencia por separado sin requerirse para ello la aprobación de las limitaciones en cuanto a los otros dos cargos políticos. Ninguna es incidental a la otra, ni puede considerarse como un detalle necesario para lograr un plan general.”³⁵ Por lo cual tales limitaciones eran tres enmiendas recogidas en una sola proposición.

La adopción en Puerto Rico de un sistema unicameral conlleva que se enmienden varias disposiciones de la Constitución, a saber: Artículo III, Secciones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 21, y 22; Artículo IV, Secciones

³⁵*ibid.*, pág. 276.

4 y 5; Artículo V, Sección 8; Artículo VII, Sección 1; y el Artículo VIII. A tenor con la lógica de *Berrios Martínez*, no es irrazonable argumentar que la creación de una legislatura unicameral se puede justificar como una sola enmienda, a pesar de que conllevaría enmendar varias disposiciones constitucionales. El argumento se facilita en la medida en que pueda alegarse que las disposiciones constitucionales que requerirían revisión están íntimamente relacionadas con la propuesta de cambio, cuyo único propósito es el establecimiento de un sistema unicameral, y mientras puedan considerarse éstas como un “detalle necesario para lograr un plan general”.³⁶ Sin embargo, no sabemos en definitiva qué efecto tendrían las limitaciones implícitas que reconoció el Tribunal Supremo en *Berrios Martínez* sobre el proceso de enmienda constitucional para establecer el sistema unicameral.

La Convención Constituyente

La Sección 2 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado dispone lo siguiente:

La Asamblea Legislativa podrá, mediante resolución concurrente aprobada por dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada cámara, consultar a los electores capacitados si desean que se convoque a una convención constituyente para hacer una revisión de esta Constitución. La consulta se hará mediante referéndum que se celebrará al mismo tiempo que la elección general; y si se deposita a favor de la revisión una mayoría de los votos emitidos sobre el particular, se procederá a la revisión en Convención Constituyente elegida en la forma que se disponga por ley. Toda revisión de esta Constitución deberá

³⁶Ibid.

someterse a los electores capacitados en referéndum especial para su aprobación o rechazo por mayoría de los votos que se emitan.

La primera oración de esa Sección refleja que el proceso para revisar la Constitución utilizando este mecanismo requiere dos consultas al pueblo. En la primera se pregunta a los electores capacitados si desean que se convoque a una convención constituyente para revisar la Constitución. Claramente, ello implica que toda la Constitución estaría sujeta a cambios. Trías Monge tipifica el método de cambios constitucionales mediante Convención Constituyente como uno de "revisión general del documento".³⁷ La votación se llevaría a cabo al mismo tiempo que las elecciones generales, mecanismo que augura una alta participación electoral. No parece irrazonable concluir que, dada la naturaleza amplia de los cambios que se desean, se prefiere que se apruebe con la mayor participación electoral posible.

Aprobada la consulta, se procedería a la revisión en Convención Constituyente. Los cambios sugeridos se someterían posteriormente para su aprobación o rechazo en referéndum especial. Ciertamente este mecanismo técnico y complicado abona a que se interprete que una Convención Constituyente está abierta a tratar cualquier asunto, limitado sólo por lo dispuesto en el Artículo VII, Sección 3.

³⁷Trías Monge *op. cit.*, pág.259. Véase además, *Diario de Sesiones, op. cit.*, Pág. 2560.

Un análisis estructural del propio Artículo VII también apunta a esta interpretación. Cuando los constituyentes desearon limitar el número de enmiendas al texto de la Constitución crearon el mecanismo de referéndum especial que establecieron en la Sección 1. Cuando se quiso actuar sobre la Constitución sin limitaciones, el mecanismo que se proveyó fue la Convención Constituyente.

La doctrina más reconocida en el análisis constitucional norteamericano indica que una Convención Constituyente es soberana y como tal, no se sujeta a limitaciones impuestas por ley sobre los asuntos que puede tratar.³⁸

Hay quien argumenta, sin embargo, que es posible convocar a una Convención Constituyente limitada. Como se señala anteriormente, uno de los argumentos más persuasivos en torno a la imposibilidad de convocar la Convención limitada, es que las constituyentes se consideran soberanas, por lo que no están sujetas a limitaciones legislativas.

Ahora bien, lo cierto es que a tenor con el lenguaje del Artículo VII de la Constitución y del mecanismo de consulta establecido, muy bien se puede interpretar que como el pueblo es quien impone la limitación a la Convención, éste ratifica con su voto la celebración de una constituyente limitada. El pueblo, de quien emana el poder, accede con su voto afirmativo a que se limite el alcance de la Convención Constituyente.

³⁸Véase, Dodd, W., The Revision and Amendment of State Constitution, 79-89 (1910). Véase además, Dodd, W., Amending the Federal Constitution, 30 Yale L.J. 321 (1921). Véase además, Heller, F., Limiting a Constitutional Convention: The State Precedents, 3 Cardozo L. Rev. 563 (1982).

Como ejemplo podemos señalar que el 16 de diciembre de 1944, la Legislatura de Virginia aprobó una ley para consultar a los electores si deseaban convocar una convención constituyente para “hacer aquellas revisiones y enmiendas necesarias a las disposiciones sobre elecciones en la Constitución de Virginia”. Ante las alegaciones de que la Constitución no permitía restricciones a la convención, por lo que no podía ser limitada, el Tribunal respondió:

If they vote in favor of such a convention, they and not the legislature will limit the work of the convention and its scope, and the convention to be held be limited in its authority to affecting amendments submitted to and approved by the electors...

The constitutional convention is an agency of the people to formulate or amend and revise a Constitution. The convention does no possess all of the powers of the people but it can exercise only such powers as may be conferred upon by the people. The people may confer upon it limited powers.

Estas interpretaciones podrían abrir la puerta a la discusión en cuanto a si la intención de nuestra Asamblea Constituyente fue establecer una agenda ilimitada a nuestra Constitución.

A modo de ilustración, en el año 1850 la Cámara de Representantes de Massachusetts le sometió la siguiente pregunta a la Corte Suprema del estado:

Whether, if the legislature should submit to the people to vote upon the expediency of having a convention of delegates of the people, for the purpose of revising or altering the constitution of the commonwealth in any specified parts of the same; and a majority of the people voting thereon should decide in favor thereof, could such convention hold in pursuance thereof act upon, and propose to the

*people, amendments in other parts of the constitution not so specified?*³⁹

La Corte Suprema contestó lo siguiente:

*If... the people should by the terms of their vote, decide to call a convention of delegates to consider the expediency of altering the constitution in some particular part thereof, we are of opinion that such delegates would derive their whole authority and commission from such vote; and, upon the general principles governing the delegation of power and authority, they would have no right, under such vote, to act upon and propose amendments in other parts of the constitution not so specified.*⁴⁰

Este mismo razonamiento justificaría la convención limitada. Ahora bien, hay que señalar que la Constitución de Massachusetts no provee mecanismo alguno para convocar una constituyente. Por lo que el razonamiento de la Corte no se basa, en estricta juridicidad, en una interpretación sobre el alcance del mecanismo de enmienda constitucional, sino meramente en una interpretación del alcance del poder residual de una legislatura en cuanto al ejercicio de sus facultades.

El tema sobre el alcance de la revisión de una constitución, una vez convocada una asamblea constituyente, ha sido ampliamente debatido en los Estados Unidos.⁴¹ Sobre este asunto, el constitucionalista Lawrence Tribe indica con gran acierto:

³⁹Opinion of Justices, 60 Mass. (6 Cush.) 543, 573. Citado en Heller, op. cit., a la pág. 567.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Véase, Rotunda & Nowak, Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure, Vol. 1, 1992, §10.10, pág. 767, n.1.

How both procedural and substantive questions concerning a convention would be resolved cannot be determined in advance; attempting to call such a convention in this state of uncertainty may well be a prescription for constitutional chaos, suggesting that a second convention ... should be avoided unless compelling circumstances manifestly warrant taking the drastic step of calling one, or unless Article V is itself first amended to clarify the process of amendment by convention.⁴²

Por lo tanto, la Convención Constituyente limitada puede ser considerada como un mecanismo a estudiarse más ampliamente de manera que se pueda formular una opinión más informada.

En resumen, uno de los mecanismos para la implantación de una legislatura unicameral es la Convención Constituyente. Algunos han señalado, sin embargo, que este mecanismo no admite limitaciones en cuanto a los asuntos que se puedan discutir en el seno de la constituyente. Otros señalan que procede una convención constituyente de agenda limitada, si así lo determina el pueblo al momento de aprobar el acta de convocatoria.

Otro mecanismo es el referéndum. No obstante, éste podría ser objeto de impugnación ya que hay argumentos, a favor y en contra, de que en dicha convocatoria se incluirán más de tres asuntos, lo cual proscribire la Constitución de Puerto Rico. Sería necesario una evaluación más extensa para poder llegar a una recomendación más específica en este ámbito procesal.

⁴²L. Tribe, American Constitutional Law, 2da. ed., 1988, pág. 102 n. 41.

Un estudio más amplio de los asuntos procesales antes apuntados está fuera de la encomienda de la Orden Ejecutiva que designa las funciones de la **Comisión Especial**.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

La **Comisión Especial**, después de haber estudiado, escuchado testimonio público y deliberado sobre los asuntos encomendados, presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1.- Al revisar la naturaleza y condiciones de la estructura política, social y económica de Puerto Rico no encontramos razones significativas que justifiquen la existencia de un sistema bicameral en Puerto Rico.

2.- Tampoco encontramos razón de naturaleza legislativa que justifique el sistema bicameral.

a.- El doble cotejo en el proceso legislativo también es viable en un sistema unicameral.

b.- La presente estructura bicameral de la Asamblea Legislativa conlleva una duplicación innecesaria de funciones legislativas y administrativas.

3.- Dentro de la realidad de nuestro sistema socio-político, encontramos que la unicameralidad es necesaria y conveniente para mejorar la manera en que el pueblo está representado en la Asamblea Legislativa.

a.- No encontramos elementos de naturaleza constitucional, política o de alguna otra clase que impidan que se establezca en Puerto Rico un sistema legislativo unicameral.

b.- En las vistas públicas y consultas realizadas encontramos un apoyo sustancial al establecimiento de la unicameralidad.

4.- Encontramos que la transformación de nuestro sistema legislativo requiere:

- a.- Cambiar de bicameralidad a unicameralidad.
- b.- Especificar su composición.
- c.- Establecer la forma de elegir a sus miembros.

5.- Encontramos que la unicámara puede incluir mecanismos que aseguren las alegadas ventajas de la bicameralidad. Específicamente aunque no sería parte del texto de una enmienda constitucional, la unicámara puede:

a.- Promover la independencia de criterio de cada legislador. Esto se puede lograr mediante la participación directa de todos los miembros de la cámara única en los procesos administrativos y legislativos.

b.- Establecer unos mecanismos de doble cotejo interno y vistas públicas.

6.- Encontramos que existe un ambiente favorable en la opinión pública y la sociedad civil para darle consideración positiva a la transformación del Poder Legislativo.

Recomendaciones

A. Legislatura Unicameral

1.- La **Comisión Especial** recomienda la transformación de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico de bicameral a unicameral.

2.- La **Comisión Especial** considera que una legislatura unicameral debe incluir una representación más adecuada del electorado. Aunque la **Comisión Especial** reconoce que la unicameralidad de por sí constituiría un importante avance, recomienda que se adopte algún mecanismo que logre una mayor proporcionalidad en la representación electoral. Reconoce, además, que la adopción de un nuevo método de representación requeriría, con toda probabilidad, una enmienda separada.

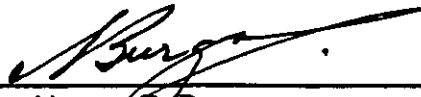
3.- La **Comisión Especial** le propone al Gobernador que, de aceptar nuestras recomendaciones, remita en la próxima sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa los anteproyectos de Resoluciones Concurrentes que las viabilicen. Los cambios propuestos en esas Resoluciones Concurrentes deben tener vigencia a partir del año 2000.

B. Instrumentos de Participación Ciudadana


1.- La **Comisión Especial**, aunque favorece la mayor participación del pueblo en los procesos legislativos, no recomienda en este momento la adopción del recurso de iniciativa.

(2) A pesar de los méritos que se le adjudican al reclamo, la **Comisión Especial** no recomienda su adopción en este momento.

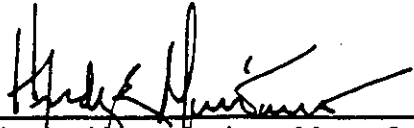
MIEMBROS DE LA COMISION ESPECIAL



Hon. Norma E. Burgos



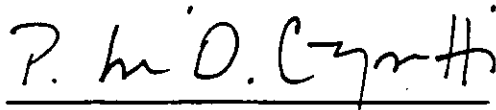
Hon. Pedro Figueroa *



Lcdo. Harry Anduze Montaña



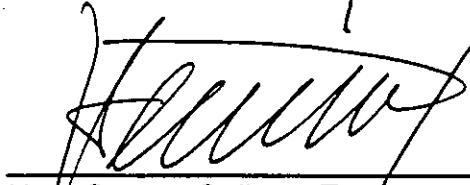
Dr. José Garriga Picó




Padre Luis Oscar Capadetti



Sr. Valentín (Chiro) Hernández



Hon. Severo Colberg Toro



Ing. José Miguel Izquierdo *



Lcdo. Carlos Victor Dávila *



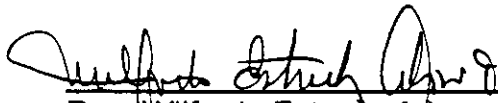
Dr. Norman Maldonado



Lcdo. Carlos Declét



Lcdo. Fernando Martín



Rev. Wilfredo Estrada Adorno



Sr. José F. Méndez


Dr. Adalberto Mendoza


Dr. José Jaime Rivera


Sr. Félix A. Negro


Sra. Rita Rivera


Dra. Awilda Palau


Ing. Cleofe Rubí, Jr.

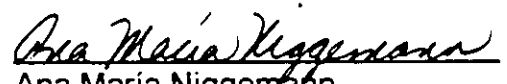

Hon. Pedro R. Pierluisi


Sr. Federico Torres


Rev. Jorge Raschke


Sr. Frank Unanue *

Certifico que el Informe que antecede fue aprobado conforme al Artículo III, Sección 8, Párrafo G del Reglamento de la Comisión Especial aprobado el 31 de julio de 1995.


Ana María Niggemann
Directora Ejecutiva y
Secretaria de Actas

*Emitieron voto explicativo u opinión donde expresan su posición sobre las Conclusiones y Recomendaciones contenidas en este Informe. El texto de los mismos aparece en el tomo Actas y Votos Explicativos.

APENDICES

APENDICE 1

Boletín Administrativo Núm. OE-1995-23
Boletín Administrativo Núm. OE-1995-26

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
LA FORTALEZA
SAN JUAN, PUERTO RICO**

Boletín Administrativo Núm. OE-1995-23

**ORDEN EJECUTIVA DEL GOBERNADOR DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO**

**PARA CREAR LA COMISION ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE
LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE UNA LEGISLATURA
UNICAMERAL, Y DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION
CIUDADANA DIRECTA CONOCIDOS COMO "RECLAMO" E
"INICIATIVA".**

- POR CUANTO:** La Constitución de Puerto Rico establece en su Artículo III el Poder Legislativo, constituido de dos Cuerpos, el Senado y la Cámara de Representantes.
- POR CUANTO:** La Rama Legislativa realiza una función de inconmesurable importancia para la subsistencia y crecimiento de nuestra democracia y sistema republicano de gobierno.
- POR CUANTO:** La Asamblea Legislativa tiene entre sus deberes la aprobación de proyectos de ley y asignaciones de fondos públicos; la creación, consolidación o reorganización de departamentos ejecutivos y la realización de investigaciones necesarias al ejercicio de sus funciones.
- POR CUANTO:** Durante los pasados años, muchos compatriotas han estado considerando las posibles virtudes de establecer en nuestra isla un Poder Legislativo Unicameral, particularmente ante el aumento vertiginoso de la legislación presentada e informes de la Contralora de Puerto Rico que indican que nuestros costos por legislador están entre los más altos de los Estados Unidos.
- POR CUANTO:** Conviene estudiar la deseabilidad de la existencia de un Poder Legislativo Unicameral y su posible efecto en lograr mayor agilidad en el trámite y estudio de las medidas legislativas, economías para el pueblo de Puerto Rico y una mejor distribución del poder entre las Ramas del Gobierno.

POR CUANTO: En el proceso de ir empoderando ("Empowering") al ciudadano en su relación con su gobierno, que es política pública de la presente Administración, se ha planteado la necesidad de reconocer mayores poderes directos a la ciudadanía en relación a la Legislatura y el proceso legislativo.

POR CUANTO: El proceso de iniciativa es un mecanismo para que la ciudadanía pueda directamente iniciar proyectos de ley y/o enmiendas constitucionales.

POR CUANTO: Mediante el proceso de Reclamo, el pueblo se reserva el derecho a reclamar la remoción de un funcionario público electo que no haya cumplido con la expectativa de los votantes que lo eligieron, y por lo tanto constituye un método directo que posee el pueblo para que dicho funcionario le rinda cuentas ("accountability").

POR TANTO: YO, PEDRO ROSSELLO, Gobernador de Puerto Rico, en virtud de los poderes inherentes a mi cargo y de la autoridad que me ha sido conferida por la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por la presente dispongo lo siguiente:

PRIMERO: Se crea la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa", en adelante "la Comisión", adscrita a la Oficina del Gobernador.

SEGUNDO: La Comisión estará constituida por los siguientes miembros, quienes serán nombrados por el Gobernador:

1. Secretario de Estado, quien presidirá.
2. En representación de la Rama Legislativa, tres legisladores, uno por cada partido político, no todos del mismo cuerpo.
3. En representación de la Rama Ejecutiva, el Secretario de Justicia.
4. En representación de la Rama Judicial, un juez.
5. En representación del sector cívico, tres miembros.
6. En representación del sector profesional, tres miembros.

3

7. En representación del sector laboral, tres miembros.
8. En representación del sector empresarial, tres miembros.
9. En representación del sector universitario, tres miembros.
10. En representación del sector religioso, tres miembros.

TERCERO:

La Comisión deberá analizar, sin que se entienda como una limitación, los siguientes aspectos:

- posible impacto sobre el balance de poderes constitucional
- posible impacto en el número de los legisladores
- posible reducción del gasto público relacionado al Poder Legislativo
- posible agilización en el trámite de medidas legislativas, resultando en un mayor volumen
- posible impacto en la calidad de la legislación aprobada
- posible impacto en las responsabilidades y carga de trabajo de los legisladores
- posible impacto sobre la promoción de la integridad, capacidad, experiencia y preparación de los miembros de la Asamblea Legislativa.
- posible impacto en el empoderamiento del ciudadano.

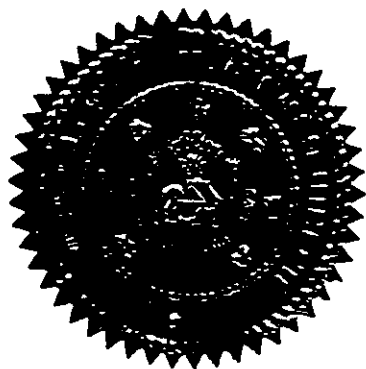
CUARTO:

La Comisión tendrá la encomienda de estudiar la viabilidad y conveniencia de crear una Legislatura Unicameral y de implantar los instrumentos de participación ciudadana conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa." Tendrá la facultad de reclutar recursos adicionales para el descargo de sus tareas. El Departamento de Estado dará el apoyo administrativo a los trabajos de la Comisión. Esta podrá designar grupos de estudio en cualesquiera de las áreas que entienda pertinente. Estos grupos de trabajo estarán presididos por algunos de los miembros en propiedad de la Comisión, los cuales serán seleccionados por el Presidente.

4

- QUINTO:** La Comisión someterá un informe al Gobernador no más tarde del 1ro. de noviembre del corriente, con las recomendaciones pertinentes al respecto.
- SEXTO:** Las tareas ejecutivas y costos operacionales relacionados a esta Comisión correrán por cuenta del Departamento de Estado.
- SEPTIMO:** Esta Orden Ejecutiva tendrá vigencia inmediata.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, expido la presente bajo mi firma y hago estampar en ella el Gran Sello del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la Ciudad de San Juan, hoy día 24 de abril de 1995.



Pedro Rosello

PEDRO ROSSELLO
GOBERNADOR

Promulgada de acuerdo con la ley, hoy 25 de abril de 1995.

Baltasar Corrada del Río
Baltasar Corrada del Río
Secretario de Estado

Boletín Administrativo Núm. OE-1995-26

**ORDEN EJECUTIVA DEL GOBERNADOR DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO**

**PARA ENMENDAR LA ORDEN EJECUTIVA DE 24 DE ABRIL DE
1995, BOLETIN ADMINISTRATIVO NUM. OE-1995-23 QUE CREA
LA COMISION ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA NECESIDAD
Y CONVENIENCIA DE UNA LEGISLATURA UNICAMERAL.**

POR CUANTO: La Orden Ejecutiva de 24 de abril de 1995, Boletín Administrativo Núm. OE-1995-23 creó la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa".

POR CUANTO: La referida Comisión tiene la encomienda de estudiar la conveniencia de la existencia de un Poder Legislativo Unicameral, y de los instrumentos de participación ciudadana directa conocida como "Reclamo" e "Iniciativa", a fin de determinar sus posibles beneficios para el pueblo de Puerto Rico

POR CUANTO: Es necesario enmendar la referida Orden Ejecutiva a fin de ajustar su composición a los propósitos y conveniencias de la Comisión.

POR TANTO: YO, PEDRO ROSSELLO, Gobernador de Puerto Rico, en virtud de los poderes inherentes a mi cargo y de la autoridad que me ha sido conferida por la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por la presente dispongo lo siguiente:

PRIMERO: Se enmienda el Segundo Por Tanto de la Orden Ejecutiva de 24 de abril de 1995, Boletín Administrativo Núm. OE-1995-23 para que se lea como sigue:

"SEGUNDO: La Comisión estará constituida por los siguientes miembros, quienes serán nombrados por el Gobernador:

1. Secretario de Estado, quien presidirá.
2. En representación de cada partido político, un miembro, ya sea un legislador o un representante designado por la correspondiente delegación

2

legislativa.

3. El Secretario de Justicia.
4. En representación del sector cívico, tres miembros.
5. En representación del sector profesional, tres miembros.
6. En representación del sector laboral, tres miembros.
7. En representación del sector empresarial, tres miembros.
8. En representación del sector universitario, tres miembros.
9. En representación del sector religioso, tres miembros.
10. Un juez retirado o ex-juez."

SEGUNDO: Esta Orden Ejecutiva tendrá vigencia inmediata.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, expido la presente bajo mi firma y hago estampar en ella el Gran Sello del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la Ciudad de San Juan, hoy día 16 de mayo de 1995.



Pedro Rosello
PEDRO ROSSELLO
GOBERNADOR

Promulgada de acuerdo con la ley, hoy 16 de mayo de 1995.

Baltasar Corrada del Río
Baltasar Corrada del Río
Secretario de Estado

APENDICE 2

Plan de Trabajo e Itinerario de la Comisión Especial



*Gobierno de Puerto Rico
Departamento de Estado
San Juan, Puerto Rico*

**COMISION ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA NECESIDAD
Y CONVENIENCIA DE UNA LEGISLATURA UNICAMERAL
Y DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA
DIRECTA CONOCIDOS COMO "RECLAMO" E "INICIATIVA"**

PLAN DE TRABAJO*

I. Acopio y estudio de materiales

Durante los meses de junio, julio y agosto se hará el acopio y estudio de materiales. Se coordinarán varias reuniones con personas con dominio de las materias, incluyendo al Lcdo. José Trias Monge y los decanos de las escuelas de derecho.

II. Vistas Públicas

<u>Unicameralidad</u>	lunes, martes y jueves 4, 5 y 7 de septiembre de 1995
<u>Reclamo</u>	lunes, 11 de septiembre de 1995
<u>Iniciativa</u>	martes, 12 de septiembre de 1995
<u>Lugar</u>	Salón Principal Félix Ochoateco Colegio de Abogados
<u>Hora</u>	10:00 a.m.

III. Reuniones Ejecutivas

En esta fase los miembros se reunirán en pleno para analizar las diferentes recomendaciones expuestas en las vistas públicas, estudios y documentos y discutir los mecanismos bajo los cuales se podrían presentar las propuestas a la ciudadanía tales como una Comisión Constituyente Limitada o un referéndum de enmiendas a la Constitución. Se prepararán proyectos de informes. Esta fase se llevará a cabo durante los meses de septiembre y octubre. Se presentará el informe de los trabajos al Gobernador en o antes del 1 de noviembre de 1995.

*Revisado al 19 de julio de 1995.

Itinerario de Reuniones Ejecutivas y Vistas Públicas

MAYO			JUNIO			JULIO		
31	Miércoles	RE 4:00 p.m.				31	Lunes	RE 2:00 p.m.
AGOSTO			SEPTIEMBRE			OCTUBRE		
1	Martes		1	Viernes		1	Domingo	
2	Miércoles		2	Sábado		2	Lunes	
3	Jueves		3	Domingo		3	Martes	RE 3:00 p.m.
4	Viernes		4	Lunes		4	Miércoles	
5	Sábado		5	Martes		5	Jueves	
6	Domingo	RE 2:00 p.m.	6	Miércoles		6	Viernes	
7	Lunes		7	Jueves		7	Sábado	
8	Martes		8	Viernes		8	Domingo	
9	Miércoles		9	Sábado		9	Lunes	
10	Jueves		10	Domingo		10	Martes	RE 4:00 p.m.
11	Viernes		11	Lunes	VP y RE 10:00-5:00 p.m.	11	Miércoles	
12	Sábado		12	Martes	VP 10:00-5:00 p.m.	12	Jueves	
13	Domingo		13	Miércoles		13	Viernes	
14	Lunes		14	Jueves		14	Sábado	
15	Martes		15	Viernes		15	Domingo	
16	Miércoles	RE 3:00 p.m.	16	Sábado		16	Lunes	
17	Jueves		17	Domingo		17	Martes	
18	Viernes		18	Lunes		18	Miércoles	
19	Sábado		19	Martes	RE 3:00 p.m.	19	Jueves	
20	Domingo		20	Miércoles		20	Viernes	
21	Lunes		21	Jueves		21	Sábado	RE 9:00 a.m.
22	Martes		22	Viernes		22	Domingo	
23	Miércoles		23	Sábado		23	Lunes	RE 3:00 p.m.
24	Jueves		24	Domingo		24	Martes	
25	Viernes		25	Lunes		25	Miércoles	
26	Sábado		26	Martes		26	Jueves	
27	Domingo		27	Miércoles	VP 12:00 p.m.	27	Viernes	
28	Lunes		28	Jueves		28	Sábado	
29	Martes		29	Viernes		29	Domingo	
30	Miércoles	RI 3:00 p.m.	30	Sábado		30	Lunes	
31	Jueves					31	Martes	

Las Reuniones Ejecutivas se llevaron a cabo en el Salón de Conferencias de la Secretaría de Estado.

Las Vistas Públicas se llevaron a cabo en el Colegio de Abogados.

Leyenda:

- RE- Reunión Ejecutiva
- RI - Reunión Informativa
- VP - Vista Pública

APENDICE 3

Reglamento de la Comisión Especial

GOBIERNO DE PUERTO RICO

*Comisión Especial para el Estudio de la
Necesidad y Conveniencia de una
Legislatura Unicameral y de los
Instrumentos de Participación
Ciudadana Directa conocidos como
"Reclamo" e "Iniciativa"*

REGLAMENTO

Artículo I FUENTE DE AUTORIDAD Y ORGANIZACION

Sección 1. - Fuente de Autoridad - Este Reglamento se adopta por virtud de la autoridad conferida por el Gobernador de Puerto Rico, Honorable Pedro J. Rosselló, a la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa" (de ahora en adelante "Comisión"), mediante la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, según enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 26 del 16 de mayo de 1995.

La Comisión tiene la facultad de estudiar y analizar aquellas materias que se detallan y/o se circunscriben a lo dispuesto en el Tercer y Cuarto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, así como aquéllas que puedan ser producto de enmiendas a la Orden Ejecutiva antes mencionada.

Sección 2. - Organización - La Comisión consta de veinticuatro (24) miembros.

El Gobernador de Puerto Rico tiene la facultad de nombrar los miembros de esta Comisión. No obstante, en los casos de aquellos miembros que representen a los partidos de oposición, el Gobernador

sólo ejercerá su facultad de nombramiento según la determinación tomada por la correspondiente delegación legislativa.

En caso de ocurrir una vacante en esta Comisión, el Gobernador designará un sucesor de acuerdo a lo dispuesto en las cláusulas anteriores de esta sección.

Sección 3. - Presidenta de la Comisión - La Comisión contará con una Presidenta, que será la Secretaria de Estado de Puerto Rico.

Sección 4. - Directora Ejecutiva de la Comisión - La Comisión contará con una Directora Ejecutiva, quien será designada por la Presidenta de la Comisión.

Sección 5. - Oficial Jurídico de la Comisión - La Comisión contará con un Oficial Jurídico, quien será designado por la Presidenta de la Comisión.

Sección 6. - Secretaría de la Comisión - La Comisión contará con una Secretaria de Actas, quien será designada por la Presidenta de la Comisión. Esta persona será la custodia de todos los expedientes y documentos oficiales de la Comisión.

Sección 7. - Asistencia de la Directora Ejecutiva, Oficial Jurídico y Secretaria de Actas - La Directora Ejecutiva, el Oficial Jurídico y la Secretaria de Actas deberán estar presentes en todas las sesiones de esta Comisión, incluso en las reuniones ejecutivas, salvo disposición en lo contrario de la Presidenta de la Comisión.

Sección 8. - Personal Adicional de la Comisión - Según lo dispuesto en el Cuarto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, la Comisión podrá nombrar a uno o más asesores, ayudantes o funcionarios en carácter permanente o ad-hoc, remunerados o ad-honorem, para el descargo de sus tareas. La Comisión podrá disponer la presencia de estos en las reuniones ejecutivas de la Comisión.

Sección 9. - Grupos de Estudio - Según lo dispuesto en el Cuarto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, la Comisión podrá designar grupos de estudio en cualesquiera de las áreas que entienda pertinente. Estos grupos de estudio estarán presididos por algunos de los miembros en propiedad de la Comisión, los cuales serán seleccionados por la Presidenta.

Artículo II FUNCIONES Y FACULTADES DE LA COMISION

Sección 1. - Funciones y Facultades - La Comisión podrá:

A. Estudiar, analizar, evaluar, informar y hacer recomendaciones en cuanto a aquellos asuntos o materias que se detallan y/o se circunscriben a lo dispuesto en el Tercer y Cuarto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, así como aquellos que puedan ser producto de enmiendas a la Orden Ejecutiva antes mencionada.

B. Celebrar vistas públicas y reuniones ejecutivas, citar ponentes, oír testimonios, solicitar ponencias por escrito y toda aquella otra información documental o de cualquier otra naturaleza que estime necesaria para su gestión.

C. Redactar un informe al Gobernador de Puerto Rico no más tarde del 1ro de noviembre de 1995, con las recomendaciones pertinentes al respecto.

Artículo III REUNIONES

Sección 1. - Plan de Trabajo - La Comisión establecerá un plan de trabajo a realizarse desde el momento de la aprobación de este reglamento, hasta el 1ro de noviembre de 1995; salvo enmienda a lo dispuesto en el Quinto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995. Este plan de trabajo incluirá todas las reuniones ejecutivas o vistas públicas a celebrarse, así como el lugar, fecha y hora exacta en que se celebrará cada una de éstas. No obstante, la Comisión se reserva el derecho a enmendar o realizar cambios en este plan de trabajo según lo estime pertinente, siempre y cuando no vaya en contra de lo dispuesto en la primera cláusula de esta sección.

Sección 2. - Notificaciones - Mediante convocatoria enviada por correo con por lo menos cinco (5) días de anticipación, se notificará a los miembros de la Comisión de las vistas públicas o reuniones ejecutivas a celebrarse por la Comisión.

Cualquier objeción al proceso de notificación y citación no será válida cuando la Presidenta de la Comisión demuestre que se hicieron gestiones razonables para notificarle.

Sección 3. - Sitio de Reunión - Las vistas públicas y reuniones ejecutivas de esta Comisión se celebrarán en el sitio y hora que se indique finalmente en la convocatoria cursada para las mismas.

Sección 4. - Agenda - La Presidenta de la Comisión preparará una agenda, acorde con el plan de trabajo establecido por la Comisión, la cual será incluida junto a la convocatoria que le será enviada a todos los miembros. Los trabajos a realizarse en toda reunión ejecutiva o vista pública, se ajustarán a dicha agenda. No obstante, en algún momento puede surgir un asunto de prioridad que exija un cambio en la misma. En ese caso, y a sugerencia de la Presidenta, la Comisión podrá realizar un cambio a la agenda después de un voto mayoritario de los miembros presentes en esa vista pública o reunión ejecutiva.

Sección 5. - Asistencia - Cada miembro certificará con su firma en una hoja de asistencia su presencia física en las reuniones de la Comisión.

Sección 6. - Ausencias - Se exhorta a todo miembro que no pueda asistir a una reunión ejecutiva o vista pública a notificarlo con anterioridad a la Secretaria de Actas de esta Comisión, para que de esta forma pueda ser debidamente excusado por la Presidenta de la Comisión al principio de la reunión ejecutiva o vista pública a celebrarse.

Sección 7. - Vistas Públicas -

A. El quórum en una vista pública será de un (1) miembro, disponiéndose que una vista pública no podrá comenzar hasta que esté presente la Presidenta o un miembro en función de Presidente así designado por ésta.

B. Por citación de la Presidenta de la Comisión se podrá celebrar vistas públicas de acuerdo a lo dispuesto en el plan de trabajo establecido por la Comisión; o en cualquier otro momento que así se estime pertinente, siempre y cuando no vaya en contra de lo dispuesto en la Sección 1 del Artículo III de este Reglamento. Toda vista pública será debidamente notificada a la ciudadanía en general a través de la prensa escrita. Esta notificación indicará el proceso a seguir por aquellas personas interesadas en deponer ante la Comisión, al igual que los requisitos para todo el que esté interesado

en someter ponencias por escrito a ser estudiadas y consideradas por la Comisión.

C. Durante las vistas públicas los miembros sólo podrán escuchar testimonio y efectuar preguntas a los deponentes en torno a lo que disponga la agenda.

D. Durante una vista pública, la Presidenta de la Comisión no permitirá discusiones entre los asistentes, ni interpelaciones por éstos a deponentes o miembros de la Comisión.

En caso de que algún asistente del público no respetase lo dispuesto en este inciso, la Presidenta de la Comisión tendrá a su discreción la potestad de requerir su expulsión del lugar en donde se está celebrando la vista pública.

E. Se solicitará a los deponentes radicar veinticinco (25) copias de su ponencia escrita en la Secretaría de la Comisión con un mínimo de veinticuatro (24) horas de antelación al inicio de la vista pública para la cual hayan sido citados. La Secretaria de Actas le entregará copia de cada ponencia escrita disponible previo al comienzo de cada vista pública a cada miembro de la Comisión.

F. Cada deponente tendrá como máximo diez (10) minutos para hacer una breve exposición. Solamente se podrá conceder tiempo adicional a los deponentes por recomendación de la Presidenta de la Comisión, y con el consentimiento unánime de los miembros de la Comisión que se encuentren presente al momento.

G. Cada miembro de la Comisión dispondrá de un máximo de tres (3) minutos para interrogar a cada deponente. Solamente se podrá conceder tiempo adicional para interrogar a un deponente por recomendación de la Presidenta de la Comisión, y con el consentimiento unánime de los miembros de la Comisión que se encuentren presente al momento.

H. La Presidenta de la Comisión podrá a su discreción conceder tiempo para interrogar a un deponente a los asesores, ayudantes y funcionarios nombrados por ésta a la Comisión.

Sección 8. - Reuniones Ejecutivas -

A. Por citación de la Presidenta de la Comisión se podrán llevar a cabo reuniones ejecutivas según lo establecido en el plan de trabajo, o en cualquier otro momento que así se estime pertinente, siempre y cuando no vaya en contra de lo dispuesto en la Sección 1 del Artículo III de este Reglamento.

B. Durante las reuniones ejecutivas sólo podrán estar presentes los miembros de esta Comisión, al igual que todo aquel personal autorizado por las Secciones 7 y 8 del Artículo I de este Reglamento.

C. Durante las reuniones ejecutivas los miembros sólo podrán discutir y/o considerar lo dispuesto en la agenda o cualquier otro asunto o materia, siempre y cuando se haya seguido el proceso dispuesto en la Sección 4 del Artículo III de este Reglamento.

D. Durante las reuniones ejecutivas los miembros de la Comisión podrán consultar o hacerle preguntas a los asesores, ayudantes y funcionarios nombrados por esta Comisión.

E. Los miembros de la Comisión podrán solicitar la realización de algún estudio, investigación o análisis a los asesores, ayudantes y funcionarios nombrados por esta Comisión. No obstante, esta solicitud no se podrá llevar a cabo a menos que goze de la recomendación de la Presidenta de la Comisión y el consentimiento de la mayoría de los miembros presentes.

F. Los miembros de la Comisión podrán someter a la Secretaría todos los materiales o estudios que estimen pertinentes para ser considerados por la Comisión y sus asesores, ayudantes y funcionarios.

G. La Comisión discutirá, considerará y dará aprobación en reuniones ejecutivas, tanto los borradores, como el informe a someterse al Gobernador; para de esa forma cumplir con lo dispuesto en el inciso C de la Sección 1 del Artículo II de este Reglamento. Para aprobar un borrador o el informe a someterse al Gobernador, se requerirá un voto mayoritario a favor por parte de los miembros presentes en esa reunión ejecutiva.

Sección 9. - Quórum - En las reuniones ejecutivas, el quórum consistirá de un mínimo de ocho (8) miembros de la Comisión, disponiéndose que para que haya quórum tendrá que estar la Presidenta o un miembro en función de Presidente así designado por ésta.

Sección 10. - Informe - La Comisión preparará un informe a someterse al Gobernador, según lo dispuesto en el inciso C de la Sección 1 del Artículo II de este Reglamento. Este informe reflejará la posición, al igual que incluirá las recomendaciones de esta Comisión, sobre aquellos asuntos o materias que se detallan y/o se circunscriben a lo dispuesto en el Tercer y Cuarto Por Tanto de la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, así como de aquellos que puedan ser producto de enmiendas a la Orden Ejecutiva antes mencionada. Este se llevará a votación en una reunión ejecutiva, según lo dispuesto en el plan de trabajo.

Sección 11. - Actas - La Secretaría de la Comisión conservará en un volumen apropiado, las actas de sus procedimientos en las cuales se consignarán las vistas públicas y reuniones ejecutivas celebradas, así como la fecha, lugar y horas de comienzo y receso de cada vista o reunión, asuntos discutidos y considerados y las decisiones tomadas. Toda acta deberá aprobarse por la Comisión en una de sus próximas dos (2) sesiones, sea ésta una vista pública o reunión ejecutiva. Al finalizar el término del mandato de esta Comisión, según lo dispuesto en la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, la Presidenta de la Comisión deberá entregar las actas al Gobernador para su archivo y custodia.

Artículo IV APLICACION, ENMIENDAS Y VIGENCIA

Sección 1. - Aplicación - Este Reglamento regirá el funcionamiento interno de la Comisión, y se ajustará a lo dispuesto en la Orden Ejecutiva Núm. 23 del 24 de abril de 1995, según enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 26 del 16 de mayo de 1995.

Sección 2. - Enmiendas - Este Reglamento podrá ser enmendado, tras recomendación de la Presidenta de la Comisión, por un voto mayoritario del total de los miembros de la Comisión. Todo proyecto de enmienda se presentará a la Presidenta y se radicará en la Secretaría de la Comisión con no menos de siete (7) días laborables de anticipación a una próxima reunión ejecutiva.


Sección 3. - Reglas Suplementarias - Cuando se suscitare alguna cuestión que no haya sido prevista en este Reglamento, se aplicará la regla correspondiente del manual de práctica parlamentaria denominado "Robert's Rules of Order".

Sección 4. - Vigencia - Este Reglamento comenzará a regir desde la fecha de su aprobación, radicación en la Secretaría de la Comisión y notificación al Gobernador de Puerto Rico.

Aprobado en San Juan, Puerto Rico, hoy lunes, 31
de julio de 1995.


Norma E. Burgos Andújar
Presidenta

Certifico que el Reglamento que antecede fue aprobado por unanimidad en reunión ejecutiva llevada a cabo el día 31 de julio de 1995.


Ana María Niggemann
Directora Ejecutiva y
Secretaria de Actas


APENDICE 4

Voto Explicativo

**Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y
Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los
Instrumentos de Participación Ciudadana Directa
Conocidos como Iniciativa y Reclamo**

**Voto Explicativo
del Representante Pedro J. Figueroa Costa, Miembro de la
Comisión Especial por el Partido Nuevo Progresista**

Mediante Orden Ejecutiva, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro Rosselló González, creó la Comisión Especial que nos ocupa. El propósito de esta Comisión es estudiar la necesidad y conveniencia de una legislatura unicameral y de los mecanismos de participación ciudadana conocidos como iniciativa y reclamo.

 Considero que la mayor virtud de la Comisión Especial creada por el Gobernador, es haber integrado de manera armoniosa y efectiva a ciudadanos de diversos sectores, creencias y tendencias en nuestra sociedad.

La armonía y la efectividad, no se habrían materializado sin la actitud de cooperación y el desprendimiento demostrados por cada uno de los señores y señoras comisionados. Mi felicitación, agradecimiento y eterno respeto para todos.

Esta Comisión Especial ha demostrado que todos, independientemente de las preferencias, creencias e ideologías que nos separan, podemos trabajar unidos para mejorar la calidad de vida de los puertorriqueños. En ese ánimo, coincidimos en establecer el *consenso* como la estrella norte de las decisiones que adoptaríamos.

Desde el principio, todos los comisionados demostramos cautela en el ejercicio de la responsabilidad que se nos delegó. Levantamos conciencia de que nuestra misión no era establecer pautas, ni mucho menos legislar. El propósito de nuestra responsabilidad era estudiar y, por supuesto, hacer recomendaciones.

Página 2
Voto Explicativo
Rep. Pedro J. Figueroa Costa

Personalmente considero que todos los sectores representados en esta Comisión Especial deben tener su espacio; la oportunidad de incluir en el Informe Final aquellos conceptos que consideran importantes. El Informe, de hecho, incluye recomendaciones hechas por todos los comisionados.

Las discrepancias que fluyen naturalmente en procesos como éste, siempre se desarrollaron con el más alto sentido de respeto personal e intelectual. Lógicamente, el consenso en el resultado general y final tiene que ser más importante que las discrepancias por los detalles. Por eso, aunque puede que persistan diferencias de criterio sobre algunos detalles, en la sustancia estamos de acuerdo: Puerto Rico necesita un sistema legislativo unicameral.

Con relación a los detalles, considero necesario aclarar mi punto de vista sobre el concepto de la "proporcionalidad" incluido en este Informe.

File
Durante la etapa de deliberación de la Comisión Especial, algunos compañeros comisionados plantearon -legítimamente- que se incluyera entre las recomendaciones el concepto de la proporcionalidad como mecanismo para lograr una "mejor" representatividad en el sistema unicameral.


Este asunto provocó extensos debates durante dos sesiones de deliberación. Mi posición, en todo momento, fue que el Informe Final debía recoger entre sus recomendaciones el concepto medular de proveer una mejor "representatividad" al cambiar de un sistema bicameral a uno unicameral.

Expuse que "representatividad" y "proporcionalidad" no son totalmente equivalentes; porque la segunda no es otra cosa que una de las muchas modalidades que tiene la primera. Insistí en que el propósito medular, por lo tanto, debía ser la "representatividad" y no "la proporcionalidad". Indiqué, además, que el Informe

Página 3
Voto Explicativo
Rep. Pedro J. Figueroa Costa

Final debía dejar claro que nuestra recomendación estaría centralizada en la "representatividad". Aclaré que estaba dispuesto a que también se hiciera mención del concepto de "proporcionalidad" como una de las alternativas a ser consideradas por el Gobernador y, posteriormente, por la Asamblea Legislativa.

No empecé a mis argumentos, incluir en el Informe la "proporcionalidad" como recomendación directa, en vez de indirecta, era fundamentalmente importante para algunos compañeros comisionados. Respeté y respeto esa inquietud porque, repito, considero que esos compañeros también tienen derecho incuestionable a tener espacio para plasmar en el Informe aquellos asuntos que consideran vitales.

 En aras del consenso y para lograr unanimidad en el respaldo al Informe Final, procedimos a redactar un language sobre este asunto y así se incluyó.

Debe quedar claro, sin embargo, que en este voto explicativo reafirmo lo que consistentemente sostuve durante las sesiones de deliberación:

- Que como miembro de la Cámara de Representantes, tendré que intervenir en la consideración y aprobación de cualquier legislación relacionada con los asuntos atendidos por la Comisión Especial.
- Que mi voto a favor del Informe Final de esta Comisión, no debe interpretarse como un endoso al concepto de "proporcionalidad", aunque sostengo que el mismo debe ser tomado en consideración como parte de la discusión de legislación relacionada.
- Que considero que la recomendación directa contenida en el Informe Final debió estar centralizada en mejorar la "representatividad". Partiendo de ese concepto general no se cerraba puertas, sino que se abrían a diversas alternativas entre las que podría figurar la "proporcionalidad".

Página 4
Voto Explicativo
Rep. Pedro J. Figueroa Costa

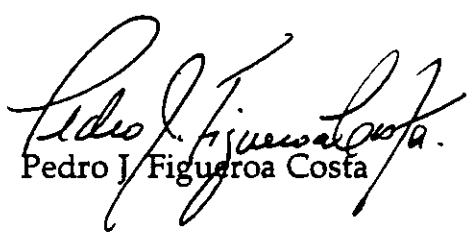
•Que hasta el presente me inclino a respaldar la supremacía del voto directo de los ciudadanos como instrumento de representatividad, por encima de cualesquiera otros mecanismos que persigan aumentar la representación legislativa de los partidos políticos mediante la "proporcionalidad". Los miembros de la Asamblea Legislativa, sea bicameral o unicameral, deben ser aquellos que obtengan la mayor cantidad de votos directos.

•Que el mandato electoral directo surgido de las urnas y de la conciencia de cada elector, no debe ser diluido por fórmulas de proporcionalidad cuya base es indirecta y partidista.

•Que el mejoramiento de la "representatividad" no está atado al concepto de "proporcionalidad". Se puede lograr un modelo de mayor "representatividad" sin tener que incursionar en el ámbito de la "proporcionalidad".

Aclarados esos puntos, procedo a emitir mi voto a favor del Informe Final de la Comisión Especial.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 25 de octubre de 1995.


Pedro J. Figueroa Costa

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Decisiones Judiciales

- Berrios Martínez v. Rosselló González*, 94 J.T.S. 127 (1994).
- Dapena Thompson v. Colberg Ramírez*, 115 D.P.R. 564 (1984).
- Hernández Agosto v. Ortiz Montes*, 115 D.P.R. 564 (1984).
- Meyer v. Grant*, 486 U.S. 414 (1988).
- Opinion of Justices*, 60 Mass. (6 Cush.).
- Reynolds v. Sims*, 377 US 533 (1964).
- Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 D.P.R. 368 (1984).
- Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45 (1986).
- Wesberry v. Sanders*, 376 US 1 (1964).

Documentos

- Boletín Administrativo OE-1995-23 de 24 de abril de 1995.
- Boletín Administrativo OE-1995-26 de 6 de mayo de 1995.
- Constitución de Puerto Rico

Informe Final de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos Civiles sobre la R. de la C. 537, Cámara de Representantes, Novena Asamblea Legislativa de Puerto Rico, 1984.

Ley Número 43, Leyes de la Quinta Sesión Ordinaria de la Duodécima Asamblea Legislativa de Puerto Rico, San Juan, 1995.

Ley Número 49, Leyes de la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Duodécima Asamblea Legislativa de Puerto Rico, San Juan, 1994.

Ley Número 138, Leyes y Resoluciones de Puerto Rico, Cuarta Sesión Ordinaria, Décima Asamblea Legislativa, Orford, New Hampshire: Equity Publishing Co., 1988.

Reglamento de la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral y de los Instrumentos de Participación Ciudadana Directa conocidos como "Reclamo" e "Iniciativa", Departamento de Estado, San Juan, 1995.

Reglamento del Senado, Duodécima Asamblea Legislativa de Puerto Rico, San Juan, 1993.

Libros y Artículos

Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Orford, New Hampshire: Equity Publishing Co., 4 Tomos, 1961.

Dodd, W. F., *The Revision and Amendment of State Constitution*, 1910.

Dodd, W. F., *Amending the Federal Constitution*, 30 Yale Law Journal 321, 1921.

Heller, F., *Limiting a Constitutional Convention: The State Precedents*, 3 Cardozo Law Review 563, 1982.

La Nueva Constitución de Puerto Rico: Informes a la Convención Constituyente, Escuela de Administración Pública: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1954.

LEGISBRIEF, *The Voter Initiative*, National Conference of State Legislatures, Washington, D.C., Vol. 1, 1993.

- LEGISBRIEF, *Recall of State Officials*, National Conference of State Legislatures, Washington, D.C., Vol. 2, 1994.
- Michael D., *Pre-election Judicial Review: Taking the Initiative in Voter Protection*, 71 *California Law Review* 1216, 1983.
- Mosehos, D. y Katsky, D., *Unicameralism and Bicameralism: History and Tradition*, 45 *Boston University Law Review* 250, 1965.
- Pérez Bonilla, Luis, *Conveniencia de una Asamblea Legislativa Unicameral para Puerto Rico*, 54 *Revista Jurídica de la U.P.R.* 711, 1985.
- Rotunda, Ronald; Nowak, John; Young, Nelson, *Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure*, Saint Paul, Minnesota: West, 1992.
- Trías Monge, José, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Vol. III, 1982.
- Tribe, Lawrence, *American Constitutional Law*, Mineola, New York: Foundation Press, 2da. ed., 1988.
- Vega, Pedro de, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Madrid:Tecnos, 1985.