

Unicameralidad, sí o no: análisis jurídico de la viabilidad de adoptar un sistema legislativo unicameral en Puerto Rico

Rafael Fabre Carrasquillo*

Introducción

El gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al igual que el gobierno de los Estados Unidos de América, está organizado bajo un sistema republicano de gobierno. Esto quiere decir, que existe una separación de poderes.¹ A estos efectos, el gobierno se divide en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El poder legislativo de Puerto Rico es uno bicameral; o sea, que está compuesto por dos Cámaras Legislativas. Así está establecido en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

El Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa, que se compondrá de dos Cámaras —el Senado y la Cámara de Representantes— cuyos miembros serán elegidos por votación directa en cada elección general.²

En este artículo analizaremos a fondo el poder legislativo de Puerto Rico, su trasfondo, su composición, su funcionamiento y, sobre todo, nos preguntaremos si su composición bicameral responde a las necesidades legislativas del Puerto Rico de 1999 y -la viabilidad de que se convierta en un sistema legislativo unicameral, para lo cual, habría que realizar enmiendas a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.-

La propia legislatura puertorriqueña se ha hecho estas preguntas. Ejemplo de ello lo encontramos en la Exposición de Motivos de la

*El autor es estudiante de segundo año y miembro del Cuerpo de Investigadores, Redactores y Correctores de la Revista de Derecho Puertorriqueño de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. El autor desea dedicar este trabajo en primer lugar a Dios, por haberle regalado la vida, y en segundo lugar, a su novia Arlene Questell, por haberle regalado su amor.

¹CONST. P.R. art. I, § 2. (El gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tendrá una forma republicana y sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según se establecen por esta Constitución, estarán igualmente subordinados a la soberanía del pueblo de Puerto Rico.

² CONST. P.R. art. III, § 1.

Resolución 799 del 30 de abril de 1993 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico:

Periódicamente, surgen de distintos sectores del pueblo críticas al alegado desperdicio de tiempo y recursos porque al haber dos Cámaras se duplican los esfuerzos y se tardan las acciones legislativas. Basado en esto es que surge la idea de que para lograr mayor efectividad en el desempeño de la función legislativa, la legislatura debe componerse de un solo cuerpo legislativo...³

El tema de la unicameralidad en Puerto Rico ha sido discutido ampliamente por los puertorriqueños. Incluso el Partido Nuevo Progresista, al entender que el pueblo pedía la unicameralidad para el sistema legislativo de Puerto Rico, incluyó el tema como uno de sus compromisos de campaña para las elecciones generales de 1992.

El asunto ha llegado a la Cámara de Representantes en varias ocasiones, resultando descartado en todas ellas. Ante esta realidad, y tomando en consideración que en Puerto Rico los miembros de la Legislatura representan al pueblo que los elige, invocamos la democracia para hacer la siguiente pregunta a Usted, respetado lector: *Unicameralidad, ¿sí o no?*

I. Trasfondo Histórico

A. Bicameralidad versus unicameralidad

Bicameralidad *versus* unicameralidad no es un tema nuevo. A lo largo de la historia la pregunta de si el sistema legislativo de un país debe ser compuesto por una o dos Cámaras ha estado latente, sobre todo al momento de organizar los gobiernos. Ciertamente, la composición bicameral no es nada nuevo para el mundo entero. Según Albert H. Putney: “La división de los consejos nacionales en dos ramas data del siglo catorce”.⁴

A manera de ilustración, veamos cómo se resolvió la controversia en los Estados Unidos de América y en Puerto Rico.

³ R. de la C. 799, 30 de abril de 1993. (Exposición de Motivos).

⁴ ALBERT H. PUTNEY, UNITED STATES CONSTITUTIONAL HISTORY AND LAW § 120 (Chicago Illinois Book Exchange 1908). (Traducción suplida).

1. Estados Unidos de América

Desde la existencia de las trece colonias se estableció el Congreso Continental, el cual se encargó de las cuestiones financieras, militares, diplomáticas y constitucionales durante el periodo de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos. No fue hasta el año 1781, al formarse la Confederación, que el Congreso Continental fue investido con poderes y autoridades específicas.⁵ “Bajo la confederación todo el poder legislativo de la unión estuvo bajo la autoridad de una simple rama.”⁶ Por lo que al momento de redactar la Constitución actual de los Estados Unidos, los miembros de la asamblea constituyente conocían muy bien el sistema unicameral.

En cuanto al sistema bicameral, los miembros de la Convención Constituyente tenían la experiencia de que en el pasado habían sido colonias de Inglaterra, quien tenía un sistema legislativo bicameral. “El sistema legislativo de Inglaterra sirvió durante el pasado siglo y medio, ya sea directa o indirectamente, como modelo para otros países cuando se daban a la tarea de crear o remodelar sus respectivos sistemas legislativos.”⁷

La controversia sobre si el poder legislativo debía recaer en una o dos ramas, “...dividió la opinión de los hombres más eminentes”⁸ de la Convención Constituyente en los Estados Unidos de América. A estos efectos, Albert H Putney expresa: “Esta pregunta, entre una legislatura dual o simple, surgió en la Convención Constitucional el 31 de mayo de 1787, cuando la tercera resolución estableció:

[Q]ue la legislatura nacional necesita consistir de dos ramas, ésta fue aprobada en el Comité del Pleno sin debate, y con un solo voto dicidente de Pennsylvania, oposición que cesó cuando obtuvieron el derecho a igual representación en el Senado.⁹

⁵CARL N. DEGLER ET AL., HISTORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA 59 (Haroldo Díes, “trad.” Noriega Editores, 1977).

⁶JOSEPH STORY, COMMENTARIES OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES: WITH A PRELIMINARY REVIEW OF THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF THE COLONIES AND STATES BEFORE THE ADOPTION OF THE CONSTITUTION 407 (Boston: Little, Brown and Company 1891). (Traducción Suplida).

⁷Putney, *supra* nota 4, en 201.

⁸STORY, *supra* nota 6, en 408.

⁹PUTNEY, *supra* nota 4, en 202.

Durante la Convención Constituyente Edmund Randollph, de Virginia propuso quince resoluciones conocidas como el *Plan de Virginia*,¹⁰ escritas por James Madison, donde se proponía la creación de tres instituciones nacionales: un poder ejecutivo, un poder judicial y una legislatura. Esta última constaría de dos cámaras que representarían a los estados proporcionalmente, ya fuera de acuerdo a su población o a sus contribuciones.¹¹

La principal oposición que enfrentó el Plan de Virginia fue por los representantes de los estados con pequeña población. Ya que en el Congreso Continental, vigente a ese momento, tanto los estados pequeños como los de mayor población tenían igual representación y en el congreso propuesto siempre se verían superados en votos por los estados de mayor población.¹²

La idea que concilió la controversia entre los estados con poca población y los estados con mayor población fue el compromiso de Connecticut. Con este compromiso se proveyó que habría de haber representación equitativa en el Senado y representación proporcional de acuerdo a la población en la Cámara de Representantes.¹³ Así, pues, la principal crisis de la Convención Constituyente había quedado superada,¹⁴ adoptando para los Estados Unidos un sistema legislativo bicameral.¹⁵

El bicameralismo para la mayoría de los americanos es parte de su sistema de vida y reconocen estar en deuda con Inglaterra por su rol como precursora de los parlamentos. Aunque los americanos han estado familiarizados con un sistema bicameral a través de la mayor parte de su historia, además de que durante el gobierno nacional, bajo los Artículos de la Confederación, tenían un sistema unicameral, muchos de los estados tuvieron experiencia con sistemas unicamerales.¹⁶ Así por ejemplo, Pennsylvania, en su primera Constitución, adoptó el esquema de un sólo

¹⁰DEGLER, *supra* nota 5, en 109.

¹¹*Id.*

¹²*Id.*, en 110.

¹³PUTNEY, *supra* nota 4, en 203.

¹⁴DEGLER, *supra* nota 5, en 109.

¹⁵CONST. E.U. art. I, §1. (Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes). (Traducción Suplida).

¹⁶Talbot D. Alemberte and Charles C. Fishburne, *The Unicameral Legislature*, 17 FLA. L. REV. 355 (1964).

cuerpo como depositario del poder legislativo.¹⁷ Y Georgia también, en su primera Constitución, hasta que fue enmendada, confió todo su poder legislativo en un sólo cuerpo.¹⁸

En resumen, podríamos decir que la Convención Constituyente de los Estados Unidos adoptó el sistema bicameral con el propósito de conciliar los intereses de los grandes estados con los pequeños.¹⁹ Se justificó el sistema bicameral para conciliar criterios distintos de representación, la representación del Estado y la representación del pueblo,²⁰ ya que el sistema bicameral americano ofrece representación igual de todos los estados en el Senado y representación proporcional a la población en la Cámara de Representantes.

2. Puerto Rico

El debate entre la unicameralidad y la bicameralidad se ha dado seriamente en Puerto Rico solamente una vez. Este fue al momento de redactar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por la Convención Constituyente. Esto está así demostrado en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, al expresar que: “Una de las cuestiones más controversiales que tuvo esta Comisión bajo estudio fue la de determinar si el poder legislativo en Puerto Rico debería organizarse en una o dos cámaras”.²¹ A estos efectos, continúa expresando el Diario de Sesiones:

Luego de pesar determinadamente estos argumentos [los argumentos en contra y a favor de uno u otro sistema] vuestra comisión considera que debe mantenerse en nuestro país el sistema de dos cámaras. Durante los últimos cincuenta años esa ha sido la forma de organización legislativa utilizada en Puerto Rico. Bajo este régimen se han creado valiosas tradiciones y prácticas que no deben destruirse.²²

¹⁷STORY, *supra* nota 6, en 408.

¹⁸*Id.*

¹⁹*Informe Final de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos Civiles, sobre si el Poder Legislativo de Puerto Rico debe estar integrado por una o dos Cámaras*, [R. de la C. 537, 10 de diciembre de 1984], en 146.

²⁰*Id.*, en 154.

²¹4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 2579 (Equity Publishing Corporation 1962).

²²*Id.*

Un estudio detallado de este proceso me lleva a concluir que la Convención Constituyente de Puerto Rico adoptó un sistema bicameral de legislatura por cinco razones fundamentales. La primera, porque el sistema bicameral es el que existía en Puerto Rico al momento de redactar la Constitución, desde la Carta Autonómica de 1897. La segunda, porque Puerto Rico, en su época moderna, nunca ha tenido la experiencia de tener un sistema legislativo unicameral. La tercera, porque la Convención Constituyente tomó como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, que establece una legislatura bicameral para el gobierno federal de los Estados Unidos. La cuarta, que al momento de redactar la Constitución de Puerto Rico 49 de los 50 estados de los Estados Unidos tenían establecidas legislaturas bicamerales. Y la quinta, porque la mayoría de los miembros de la Convención Constituyente eran legisladores. En ese sentido nos dice Don José Trías Monge: "...lo cierto es que para muchos el unicameralismo representaba una amenaza a posiciones ganadas dentro de la organización política".²³

Al aprobarse la Constitución en el año 1952, el equipo que trabajó asesorando a la Convención Constituyente recomendó una sola Cámara y el liderato del país estaba inclinado hacia esa recomendación. Existían unos problemas de liderato, ya que habían dos Presidentes de dos Cámaras en la Convención Constituyente y ninguno de ellos estaba dispuesto a ceder su presidencia.²⁴ En este sentido ambos líderes, con mucho poder en ese momento, abogaron para que el sistema bicameral continuara.

Según Don José Trías Monge, la Convención Constituyente no reformó a fondo el proceso legislativo que la ocasión ofrecía y que el país necesitaba.²⁵ Continúa diciendo el Ex Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico:

Varias razones explican este hecho: el deseo de no hacer una Constitución muy distinta a la Ley Orgánica (Ley Jones de 1917); el compromiso ideológico y emocional que muchos delegados a la Convención, en su mayoría legisladores, tenían con las estructuras, procedimientos y mitos de la Ley Orgánica en este campo; y la resistencia a aceptar la hondura de la

²³JOSE TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 142 (Editorial de la Universidad de Puerto Rico 1982).

²⁴*Informe, supra* nota 19, en 146.

²⁵TRÍAS MONGE, *supra* nota 23, en 140-41.

brecha entre la Constitución escrita y la real, respecto al papel de la Asamblea Legislativa.²⁶

B. La Asamblea Legislativa en Puerto Rico

La legislatura de Puerto Rico ha sufrido algunos cambios en su época moderna, dentro de los cuales se ha destacado el establecimiento, mantenimiento y perfeccionamiento de un cuerpo legislativo bicameral.

1. Carta Autonómica de 1897

La Carta Autonómica de 1897, concedida a Puerto Rico mediante real decreto del 25 de noviembre de 1897, disponía que el Gobierno de Puerto Rico, para ese entonces colonia de España, se compondría de un Parlamento Insular dividido en dos cámaras (sistema legislativo bicameral) y de un Gobernador General. La representación insular se componía de estos dos cuerpos legislativos, iguales en facultades, la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración.²⁷

La Cámara de Representantes se compondría de los miembros que nombraran las Juntas Electorales en la forma determinada por ley y en la proporción de uno por cada 25,000 habitantes elegidos por 5 años. El Consejo de Administración se componía de 15 miembros de los cuales 8 eran elegidos de acuerdo a la Ley Electoral y los otros 7 eran designados por el Rey. Los primeros, reelegidos por mitad cada 5 años y los segundos eran nombramientos de por vida.

Este Parlamento Insular se reuniría todos los años y correspondía al Gobernador General, en nombre del Rey, convocarlo, suspender, cerrar sus sesiones y disolver separada o simultáneamente la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración, con la obligación de convocarlas de nuevo o renovarlas en los próximos 3 meses.²⁸

Por lo tanto, bajo la Carta Autonómica de 1897 se estableció por primera vez en Puerto Rico una Asamblea Legislativa bicameral, cuyos integrantes realizaban funciones legislativas a tiempo parcial.

2. Ley Foraker del 12 de abril de 1900

²⁶*Id.*

²⁷*Informe, supra* nota 19, en 90.

²⁸*Id.*, en 91.

Por virtud del Tratado de París del 10 de diciembre de 1898 España cedió la isla de Puerto Rico a los Estados Unidos.²⁹ Dos años más tarde, el 12 de abril de 1900, mediante la Ley Foraker, el Congreso de los Estados Unidos dispuso para Puerto Rico que todos los poderes legislativos concedidos por dicha Ley residirían en una Asamblea Legislativa bicameral compuesta por el Consejo Ejecutivo y la Cámara de Delegados.³⁰

El Consejo Ejecutivo o Cámara Alta se componía de 11 miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos con el consejo y consentimiento del Senado federal, 5 de ellos puertorriqueños, por un término de 4 años. La Cámara de Delegados o Cámara Baja se componía de 35 miembros elegidos cada 4 años por los electores capacitados por representación territorial.³¹

Los legisladores de ambas Cámaras desempeñaban sus labores a tiempo parcial.

3. Ley Jones de 1917 (Ley Orgánica)

La Ley Jones disponía que todos los poderes legislativos residirían en una Asamblea Legislativa, compuesta por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes.

El Senado se compondría de 19 miembros, 2 por cada distrito senatorial y 5 por acumulación, elegidos por 4 años, por los electores capacitados. La Cámara de Representantes estaría compuesta de 39 representantes, 1 representante por cada distrito representativo y cuatro por acumulación, elegidos por un término de 4 años, por los electores capacitados.³²

Ambas Cámaras se reunían en sesiones ordinarias, las cuales se celebraban anualmente, reuniéndose ésta el segundo lunes de febrero de cada año y terminando no más tarde del siguiente día 15 de abril. El Gobernador podría convocar sesiones extraordinarias, en cualquier tiempo en que, a su juicio, los intereses públicos lo requirieran; pero

²⁹DEGLER, *supra* nota 5, en 436.

³⁰*Informe*, *supra* nota 19, en 98.

³¹*Id.*, en 99.

³²*Id.*, en 103.

ninguna legislatura extraordinaria continuaría por más de 14 días naturales. De esta manera se establece que las funciones legislativas eran realizadas por los funcionarios electos a tiempo parcial.³³

4. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952

El 25 de julio de 1952 el pueblo de Puerto Rico adoptó su primera Constitución. En el artículo III, sección 1 de la misma se establece lo siguiente:

El Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa, que se compondrá de dos Cámaras —el Senado y la Cámara de Representantes— cuyos miembros serán elegidos por votación directa en cada elección general.³⁴

La sección 2 de este mismo artículo establece que:

El Senado se compondrá de veintisiete senadores y la Cámara de Representantes de cincuenta y un representantes, excepto cuando dicha composición resultare aumentada a virtud de lo que se dispone en la sección 7 de este Artículo.³⁵

La sección 3 de este mismo artículo establece que:

. . .[S]e elegirán además once Senadores y once Representantes por acumulación.³⁶

De esta manera se adoptó en Puerto Rico un sistema legislativo bicameral, inalterado desde la Constitución de 1952, en donde para aprobar una ley, la pieza legislativa tiene que ser aprobada primero en las dos ramas de la legislatura que representan doblemente al pueblo de Puerto Rico.

II. Análisis de la unicameralidad en Puerto Rico

Del análisis del trasfondo histórico de la legislatura puertorriqueña y de la adopción del sistema bicameral, nos damos cuenta de que el mismo

³³*Id.*

³⁴ CONST. P.R. art. III, §1.

³⁵ CONST. P.R. art. III, §2.

³⁶ CONST. P.R. art. III, §3.

responde a cuestiones muy distantes a la realidad social, política y económica del Puerto Rico de 1999.

El bicameralismo se adoptó en los Estados Unidos de América como consecuencia de una controversia real entre los estados con mayor población y los estados con menor población. Los de mayor población exigían que la representación en la legislatura debía responder al número de población de cada estado, así tendrían mayor cantidad de votos, lo que resultaría en mayor poder.

Los estados con menor población exigían que la representación en la legislatura debía ser igual para todos los estados. Así ellos no estarían en desventaja frente a los estados de mayor población.

La controversia iba más allá de lo que quisieran los estados. También se trataba de representación del pueblo. La representación del pueblo se iba a ver limitada por lo que exigían los estados pequeños, ya que los habitantes de estos estados pequeños iban a tener una representación más efectiva y real que los habitantes de los estados grandes, que teniendo mayor población sólo podrían contar con algunos representantes.

Para resolver estas controversias surgió el *Compromiso de Connecticut*,³⁷ que tomando como modelo la legislatura de Inglaterra, ideó un congreso bicameral, en donde, los habitantes tendrían representación proporcional en la Cámara de Representantes, lo que beneficiaba a los estados de mayor población y los estados tendrían representación igual en el Senado, lo que junto al sistema de contrapesos entre las dos Cámaras beneficiaba a los estados de menor población. A estos efectos expresa Joseph Story:

Es un hecho que los opositores de la Constitución sintieron que había una seguridad adicional otorgada a los Estados, especialmente, por su representación en el Senado y los Estados con mayor población tendrían una influencia sobre la base actual en la Cámara de Representantes, los Estados con menor población no tendrían dicha influencia, pero se unieron en su deseo de mantener su propia igualdad en una rama coordinada.³⁸

Ahora bien, es principio fundamental en nuestro derecho que las leyes deben responder a la cultura y realidades sociales del pueblo a las que se

³⁷PUTNEY, *supra* nota 4, en 203. (Con este compromiso se proveyó que habría de haber representación equitativa en el Senado y representación proporcional de acuerdo a la población en la Cámara de Representantes).

³⁸STORY, *supra* nota 6, en 417.

pretende someter. Una ley que traída de otra cultura y otra sociedad, que responde directamente a esa cultura, se implante en una cultura en donde las realidades sociales, políticas y económicas son diferentes, es muy posible que se torne en inoperante e inútil.³⁹

La Asamblea Legislativa bicameral de Puerto Rico, podríamos decir, responde a las realidades históricas que se dieron en los Estados Unidos de América al momento de adoptar su Constitución y a las realidades sociales, políticas y económicas que viven los Estados Unidos en la actualidad. La adopción de la legislatura bicameral en los Estados Unidos es consecuencia de esas realidades sociales, geográficas y políticas de la nación americana antes mencionadas.

Pero, ¿podríamos decir que esas realidades se dan en Puerto Rico? Ciertamente no. Los Estados Unidos son 50 estados soberanos que han cedido parte de su soberanía a un gobierno central, federal, que legisla, gobierna, representa y los juzga colectivamente. Esa realidad política no se da en Puerto Rico. Puerto Rico está dividido en 78 municipios iguales, no soberanos, que están bajo la total autoridad del gobierno estatal, que a su vez está bajo la autoridad del gobierno de los Estados Unidos y de la voluntad del pueblo de Puerto Rico que lo elige cada cuatro años como ejercicio de la soberanía y democracia del pueblo.

Más allá, los Estados Unidos están divididos políticamente en 50 estados. Cada uno de ellos con población distinta, con costumbres distintas y hasta con sub culturas regionales distintas. Puerto Rico, políticamente está dividido en 8 distritos senatoriales y en 40 distritos representativos,⁴⁰ ideados específicamente para que fueran lo más representativos posibles en cuanto a población. En cuanto a costumbres y sub culturas, aunque en Puerto Rico las hay con menor diferencia, la división realizada las subsana.

Por lo tanto, podemos concluir que las realidades que promovieron la existencia del sistema bicameral en Estados Unidos no se dan en Puerto Rico, por lo que resulta impropio adoptar un sistema legislativo que no se ajuste a las realidades sociales, históricas, geográficas, culturales,

³⁹103-108 MIGUEL REALE, INTRODUCCIÓN AL DERECHO 149 (Décima Edición corregida y aumentada, según la vigésima primera edición brasileña, 1993).

⁴⁰CONST. P.R. art. III, § 3: "Para los fines de la elección de los miembros a la Asamblea Legislativa, Puerto Rico estará dividido en ocho distritos senatoriales y en cuarenta distritos representativos. Cada distrito senatorial elegirá dos Senadores y cada distrito representativo un Representante."

políticas y económicas de Puerto Rico.⁴¹ La misma legislatura ha reconocido esta realidad:

La Rama Legislativa en Puerto Rico adolece de dos graves defectos que son corregibles a través de enmiendas a la actual Constitución. El primero de dichos defectos lo es la existencia de dos cámaras legislativas en vez de una sola cuando no existen en nuestro país ninguna de las circunstancias históricas o políticas que en otros países del mundo han justificado un régimen bicameral. El actual sistema bicameral redundante no sólo en una duplicación innecesaria de gastos para el pueblo de Puerto Rico, sino que sirve para debilitar la importancia y la influencia del poder legislativo frente al poder ejecutivo.⁴²

Igualmente lo reconocen los tres estudios realizados por el gobierno de Puerto Rico:

...[A]l día de hoy la situación social, política y económica de Puerto Rico no justifica un sistema legislativo bicameral. Así lo concluyó la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral creada por Orden Ejecutiva del Gobernador de 24 de abril de 1995, al aceptar que la opinión pública clama por una legislatura más compacta, económica y eficiente.⁴³

La implantación del sistema bicameral en nuestra Constitución, antes de ser sujeto a un análisis responsable, se debió a que era el sistema que ya prevalecía, adoptado desde la Ley Orgánica. Esta realidad está reflejada en el Diario de Sesiones:

Durante los últimos cincuenta años ésa ha sido la forma de organización legislativa utilizada en Puerto Rico. Bajo este régimen se han creado valiosas tradiciones y prácticas que no deben destruirse.⁴⁴

Aparte, que el Proyecto de Constitución auspiciado por Luis A. Ferré y García Méndez, Miembros de la Constituyente, era en efecto un calco de la Ley Orgánica.⁴⁵ O sea, que más que responder a la realidad puertorriqueña, la adopción de la bicameralidad se debió a una copia de lo que ya teníamos desde la Ley Jones de 1917. A estos efectos expresa el Informe Final de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos

⁴¹Informe, *supra* nota 19, en 145.

⁴²R. Conc. de la C. 15, 30 de abril de 1993 (Exposición de Motivos).

⁴³R. Conc. de la C. 76, 31 de enero de 1996.

⁴⁴DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 21, en 2579.

⁴⁵TRÍAS MONGE, *supra* nota 23, en 142. (Citando la Proposición Núm. 103).

Civiles, sobre si el Poder Legislativo de Puerto Rico debe estar integrado por una o dos Cámaras:

Se ha indicado que en Puerto Rico lo que se hizo fue copiar el Sistema Bicameral americano sin considerar la realidad del pueblo puertorriqueño, ya que aquí nunca se ha justificado una segunda cámara por el hecho de que Puerto Rico es una nación homogénea sin diversidad de intereses regionales, culturales y económicos, como existen en los Estados Unidos y otros grandes países federados.⁴⁶

El sistema legislativo bicameral es, por tanto, una extravagancia importada de situaciones ajenas a Puerto Rico que no viene a resolver, sino a complicar los problemas de este país, adoptado en Puerto Rico de forma arbitraria.⁴⁷

Como respuesta a las necesidades y realidades del Puerto Rico de hoy, y ante las dilaciones y deficiencias del sistema actual, Puerto Rico debería adoptar un sistema unicameral. Para ello analicemos primero las ventajas y desventajas que este sistema ofrece:

A. Ventajas y desventajas de la unicameralidad

No podemos tomar una decisión bien fundamentada sobre si apoyar o no la unicameralidad para Puerto Rico sin antes estudiar y analizar cuáles son las ventajas y desventajas que presenta la unicameralidad. Para ello acudimos a los tres estudios que ha realizado el gobierno de Puerto Rico sobre el tema y las propias ventajas y desventajas que hemos podido analizar.

En cuanto a las *desventajas* del sistema unicameral o ventajas que aducen los favorecedores al sistema bicameral, se pueden mencionar las siguientes: el sistema bicameral permite una más cuidadosa consideración de los proyectos al exigir su doble discusión y aprobación, impidiendo también resoluciones precipitadas, ya que bajo el impulso de las pasiones, una sola Cámara puede tomar resoluciones desconsideradas y precipitadas. Así pues, el sistema bicameral es mucho más difícil de influir o de corromper que la cámara única y hace posible la organización de una Cámara a base de distritos pequeños mientras que la otra Cámara representa distritos más amplios.⁴⁸

⁴⁶Informe, *supra* nota 19, en 146.

⁴⁷*Id.*

⁴⁸4 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 21, en 2579.

Por otro lado, se mencionó en la Convención Constituyente que:

El trámite indispensable de las medidas legislativas de una a otra Cámara y el doble examen de dichas medidas que el sistema bicameral supone, exigen un estudio más detenido de ellas y evitan actuaciones hijas de la irreflexión.⁴⁹

El principal argumento en favor de la bicameralidad al momento de ser adoptada en los Estados Unidos fue:

Este sistema forma una gran fiscalización sobre cualquier legislación apresurada y opresiva. Los cuerpos legislativos públicos, igual que las personas privadas están ocasionalmente bajo el dominio de fuertes pasiones y excitaciones; impacientes, irritables e impetuosos. El hábito de actuar en conjunto produce una fuerte tendencia... a espíritu de corporación o como ha sido expresado en una frase extranjera, *l'esprit du corps*.⁵⁰

Por otro lado, Joseph Story dispone que como argumento a favor de la bicameralidad, al momento de la Convención Constituyente Americana, se dijo lo siguiente:

Existe una fuerte propensión en los cuerpos públicos a acumular poder en sus propias manos... Si todo el poder legislativo estuviese delegado en un sólo cuerpo, no habría prácticamente manera de restringir el ejercicio pleno de ese poder.⁵¹

Otro punto en contra del unicameralismo es el siguiente:

Alguna fiscalización tiene que proveerse para mantener el balance real consagrado en la Constitución; y esta fiscalización va a ser eficazmente obtenida por una rama coordinada de igual autoridad y diferente organización, que va a tener el mismo poder legislativo y poseer una negativa independiente sobre las acciones de la otra rama. El valor de la fiscalización efectivamente, en gran medida, depende de la diferencia de organización.⁵²

Por otro lado, la bicameralidad

[O]pera directamente como un seguro contra legislación apresurada, imprudente y peligrosa; y permite que los errores y equivocaciones sean corregidos antes que éstos produzcan cualquier perjuicio público. Ésta interpone dilación entre la introducción y adopción final de cada medida a la vez que ofrece tiempo para la reflexión y para las consecuentes

⁴⁹*Id.*

⁵⁰STORY, *supra* nota 6, en 409.

⁵¹*Id.*, en 410.

⁵²*Id.*, en 413.

deliberaciones de los distintos cuerpos legislativos, actuando por motivaciones diferentes y organizadas bajo principios diferentes.⁵³

Además, los defensores del bicameralismo aducen más precisión en la legislación y la necesidad de análisis profundo y balance de poderes para oponerse a dicho sistema.⁵⁴ Que el sistema bicameral ha dejado fuertes huellas en nuestra sociología y en nuestra cultura política.⁵⁵ El cambio de un sistema bicameral a un sistema unicameral traería un serio disloque en todo el andamiaje político y el alterar hábitos políticos de los electores y de los líderes políticos y reconocer la existencia de una fuerza tan importante, como lo sería el Presidente de ese Parlamento único del país, constituirían quizás, experiencias difíciles y tal vez costosas.⁵⁶

Éste podría ser uno de los factores más decisivos para que el Poder Ejecutivo presentara reservas al proyecto de la unicameralidad. Ya que al adoptarse la unicameralidad surgiría un personaje nuevo en la política puertorriqueña, con el mismo poder que el ejecutivo, que podría resultar antagónico o hasta adverso a la figura del gobernador, que sería el Presidente de la Legislatura.

En cuanto a las *ventajas* de la unicameralidad, la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico realizó el primer estudio sobre el tema, el cual fue utilizado por la Convención Constituyente que adoptó la Constitución en 1952. “La Escuela de Administración Pública había argumentado elocuentemente a favor del sistema unicameral, señalando que no existía razón válida para mantener dos Cámaras con una base de representación idéntica.”⁵⁷

Durante la celebración de la Convención Constituyente en Puerto Rico se presentaron argumentos a favor y argumentos en contra de una y otra idea. Como argumentos a favor, citamos directamente del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico:

Las siguientes razones sostienen el sistema unicameral:

1. La cámara única evita pérdidas de tiempo y conflictos artificiales derivados de la rivalidad entre dos cámaras.

⁵³*Id.*, en 413-14.

⁵⁴R. de la C. 799, 30 de abril de 1993.

⁵⁵*Informe*, *supra* nota 19, en 155.

⁵⁶*Id.*, en 155.

⁵⁷TRÍAS MONGE, *supra* nota 23, en 140-41.

2. El sistema unicameral es más económico. Por consiguiente, puede dotársele de servicios y asesoramientos técnicos mejores y más completos, mediante una asignación inferior al costo de sostenimiento de dos cámaras.⁵⁸

Como sabemos, en el actual sistema bicameral, para que un proyecto de Ley se convierta en Ley tiene que ser radicado por uno o varios legisladores en una de las dos cámaras. Luego ese proyecto se le asigna a una o más comisiones permanentes de la Cámara en donde se radicó para que se celebren estudios y de ser necesario vistas públicas. Una vez el proyecto es aprobado en las comisiones pasa al pleno de la Cámara en donde se presentó para la votación del mismo. De ser aceptado por esa Cámara pasa entonces a la otra Cámara, quien considerará el proyecto siguiendo idéntico procedimiento para aprobarlo. Si la segunda Cámara no lo aprueba, deben reunirse ambas Cámaras en un Comité de Conferencia para dilucidar las diferencias y recomendar la aprobación de un texto en común y, si se aprueba, pasa al gobernador para que lo firme.⁵⁹ Con una sola cámara ciertamente se evitaría esta duplicidad de procesos, lo que resultaría en mayor efectividad⁶⁰ y economía de tiempo y dinero.

El tercer y cuarto argumento a favor de la unicameralidad que se consideró por la Convención Constituyente fueron:

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

⁵⁸4 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 21, en 2579.

⁵⁹LUIS MUÑIZ ARGÜELLES, ET. AL., LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PUERTORRIQUEÑO, FUENTES PUERTORRIQUEÑAS NORTEAMERICANAS Y ESPAÑOLAS 302 (2da Edición, 1995).

⁶⁰R. de la C. 799, 30 de abril de 1993.

intereses locales de los distritos pequeños con los intereses más generales de toda la comunidad.⁶¹

Una de las realidades que podemos observar en el Sistema Legislativo actual es que el mismo debilita la importancia y la influencia del poder legislativo frente al poder ejecutivo.⁶² Como sabemos, cada uno de los tres poderes en el sistema republicano de gobierno tiene el mismo “quantum” de poder. Cada uno de ellos fiscaliza y da balance a los demás. En la práctica, vemos que el poder ejecutivo en Puerto Rico domina al Poder Legislativo. El Poder Legislativo se ha convertido en un brazo del Ejecutivo. Esta realidad ocurre porque el Poder Legislativo está dividido en dos. En la Sesión Extraordinaria es el Poder Ejecutivo el que diseña e incluye los proyectos a considerarse, lo que resulta en un absurdo, ya que es el Ejecutivo el que decide lo que va a hacer el Legislativo. La legislatura se convierte así en un recipiente de la voluntad del Poder Ejecutivo.⁶³ Dándose de facto una intomisión del poder Ejecutivo en las facultades del poder Legislativo, el sistema unicameral daría balance a la división de poderes, ya que le daría mucho más poder a la asamblea legislativa, ya que esta rama tendría más cohesión. El presidente de una cámara única como representante de un poder en sí, tendría más presencia pública, ya que actualmente el Poder Legislativo se bifurca en dos cuerpos y, por tanto, ninguno de los dos presidentes puede asumir la representación del Poder Legislativo.⁶⁴

Uno de los argumentos que se esboza a favor del sistema actual bicameral es que dos Cámaras pueden analizar mejor un proyecto de ley al mantenerse separadas; que el proyecto de ley resulta mejorado al pasar por el escrutinio de las dos Cámaras. En la práctica este argumento ha resultado ser una falacia, ya que son tantas las medidas que se presentan y pasan tan tardíamente que es imposible considerarlas debidamente. Una cámara puede rechazar o aprobar una medida que le envíe la otra, así como puede asestarle un golpe mortal a una buena medida.⁶⁵

Otro argumento a favor de la unicameralidad es la economía procesal de tiempo y dinero al evitar la duplicidad en los procedimientos

⁶¹ 4 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 21, en 2579.

⁶² R. Conc. de la C. 15, 30 de abril de 1993. (Exposición de Motivos).

⁶³ *Informe*, *supra* nota 19, en 152.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.*, en 148.

legislativos. El sistema legislativo actual en lugar de aunar esfuerzos para el estudio, las investigaciones y el examen de la legislación, la Cámara de Representantes hace sus propios estudios y el Senado hace los suyos, lo que ha traído como consecuencia que para producir un mismo resultado, se ha invertido un tiempo mayor, lo que se evitaría con la adopción de la unicameralidad. A estos efectos, el Informe Final de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos Civiles, sobre si el Poder Legislativo de Puerto Rico debe estar integrado por una o dos Cámaras ha expresado lo siguiente:

Se ha sostenido que el bicameralismo es un sistema vetusto que sólo provoca dilación en la consideración y aprobación de la legislación fundamental, que promueve las pugnas políticas entre ambos cuerpos, que induce a la repetición y a la celebración de dobles vistas públicas, a la doble citación de funcionarios públicos y de ciudadanos para investigaciones legislativas, a debates parlamentarios dobles en los hemisiclos camerales; al doble trámite legislativo, a un doble presupuesto, a una doble burocracia; a dobles informes de comisiones, calendarios, primeras actas y votaciones.⁶⁶

Demás está decir que esta duplicidad resultaría eliminada con la adopción de un sistema unicameral. El actual sistema presenta una ironía en sus procedimientos y es que cuando la Cámara de Representantes y el Senado entienden que un asunto es de vital importancia para el país, celebran vistas públicas conjuntas, lo que constituye una contradicción y un reconocimiento a la eficacia del escrutinio de una sola comisión.⁶⁷

En cuanto a la economía que representa el sistema unicameral en el erario público podemos considerar los siguientes factores: con la reducción del número de legisladores se estaría reduciendo a la vez los asesores de los mismos, equipo de trabajo y presupuesto asignado. El tener una sola Cámara implica la consolidación de servicios administrativos, tales como: secretarías, finanzas, presupuesto, compras, mantenimiento y muchos otros. También reduce el costo del trámite legislativo al eliminar la consideración de la misma medida o dos medidas similares por ambos cuerpos como ocurre en la organización actual.⁶⁸

Por lo tanto, si sólo consideráramos el factor económico, tendríamos que concluir que el sistema unicameral representa un beneficio marcado a

⁶⁶*Id.*, en 149.

⁶⁷*Id.*, en 150.

⁶⁸*Id.*, en 151.

la economía de Puerto Rico. A manera de ejemplo, consideremos que para el año 1984 un legislador gastaba un promedio de \$270,000.00 anuales en el ejercicio de sus funciones. Y si tomáramos, por ejemplo, la Resolución Concurrente de la Cámara Número 15 de 1993 como proyecto de unicameralidad, en donde se reducían 18 escaños legislativos redundaría en una economía \$4,860,000.00 contando sólo lo que un legislador gasta en el ejercicio de sus funciones. Nótese que el número utilizado para este cálculo es del año 1984 y que no se están considerando economías en cuanto a secretarías, finanzas, mantenimiento, compras y otros.

Otro punto a favor del sistema unicameral es que con este sistema se propicia la pureza del proceso de representación, ya que se dividiría al país en más distritos representativos que los que hay en la actualidad y se evitaría que una sola región contase con dos representantes que pudieren tener intereses distintos.

Otro punto a favor del sistema unicameral es que facilita que la legislatura se refuerce con buenos asesores de manera que se pueda equiparar al Poder Ejecutivo, ya que el dinero que actualmente se invierte en la duplicidad de asesores para cada una de las Cámaras. Si hubiese sólo una, ésta tendría mejores recursos. En este sentido la Resolución Concurrente de la Cámara Número 76 del 1996 dispone lo siguiente:

Como ventajas de la propuesta organización legislativa, se señala que el sistema unicameral generará mayor eficiencia y especialización; propenderá a la reducción de costos al evitar la duplicidad de procesos; posibilitará el mejoramiento de la calidad de apoyo técnico al legislador y reducirá el potencial de conflictos internos y rivalidades que son resultado de la coexistencia de dos cuerpos legislativos.⁶⁹

B. Trayectoria del concepto de unicameralidad en la Legislatura puertorriqueña

La primera vez que surgió el tema de la unicameralidad para la legislatura de Puerto Rico fue en la Convención Constituyente, en donde se utilizó un estudio preparado por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. El estudio apoyaba y recomendaba la unicameralidad como el sistema a ser adoptado por la Convención

⁶⁹R. Conc. de la C. 76, 31 de enero de 1996.

Constituyente para la legislatura de Puerto Rico. La Convención Constituyente no aceptó las recomendaciones del estudio y adoptó la bicameralidad. Ciertamente, si se propone cambiar el sistema legislativo de uno bicameral a uno unicameral habría que enmendar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para ello la misma Constitución en su Artículo VII dispone dos maneras de hacerlo. En Puerto Rico sólo se ha tratado de la primera forma expresada en la Sección 1 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.⁷⁰

Veamos a continuación la trayectoria que ha seguido el tema de la unicameralidad en la legislatura de Puerto Rico, así como el tratamiento que le han dado los legisladores al mismo:

1. Resolución de la Cámara 537 del 24 de mayo de 1982

El 24 de mayo de 1982 se radicó en la Cámara de Representantes de Puerto Rico la Resolución de la Cámara 537. Ésta tenía como propósito ordenar a la Comisión de Revisión Constitucional y Derechos Civiles de la Cámara de Representantes la realización de un estudio sobre la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dando énfasis en estudiar los siguientes aspectos:

⁷⁰CONST. P.R. art. VII, §1.

La Asamblea Legislativa podrá proponer enmiendas a esta Constitución mediante resolución concurrente que se apruebe por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada Cámara. Toda proposición de enmienda se someterá a los electores capacitados en referéndum especial, pero la Asamblea Legislativa podrá, siempre que la resolución concurrente se apruebe por no menos de tres cuartas partes del número total de los miembros de que se compone cada Cámara, disponer que el referéndum se celebre al mismo tiempo que la elección general siguiente. Cada proposición de enmienda deberá votarse separadamente y en ningún caso se podrá someter más de tres proposiciones de enmienda en un mismo referéndum. Toda enmienda contendrá sus propios términos de vigencia y formará parte de esta Constitución si es ratificada por el voto de la mayoría de los electores que voten sobre el particular. Aprobada una proposición de enmienda, deberá publicarse con tres meses de antelación, por lo menos, a la fecha del referéndum.

- a. Si el poder legislativo debe estar integrado por una o dos Cámaras.
- b. Todo lo relativo al sistema de representación del pueblo en la Asamblea Legislativa, incluyendo la representación por distrito o por acumulación, así como la representación adicional dispuesta por la Constitución para los partidos políticos.
- c. Las disposiciones relativas a la Constitución sobre relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.⁷¹

Esta Resolución fue aprobada en Órdenes Especiales del día 28 de mayo de 1982 y aprobada en Votación Final por la Cámara de Representantes ese mismo día. De esta manera, llega por primera vez el tema de la unicameralidad a la consideración de la Legislatura de Puerto Rico.

El estudio ordenado a la Comisión de Revisión Constitucional y Derechos Civiles de la Cámara de Representantes por esta Resolución se presentó formalmente a la Cámara de Representantes el día 10 de diciembre de 1984. En el mismo se presentaron 86 conclusiones y recomendaciones, que en resumen abarcaban la siguiente. Se presentaron los puntos a favor y en contra de cada uno de los sistemas legislativos, el unicameral y el bicameral. El informe tiende a favorecer sutilmente el establecimiento de un sistema unicameral, para lo que propone que se convoque una Convención Constituyente que estudie y analice la posibilidad de adoptar un sistema unicameral. A estos efectos se expresó:

No se debe envolver al país en este momento con ese debate, donde hay otras tantas cosas importantes, porque aún asumiendo que el sistema unicameral sea más ventajoso, desde el punto de vista conceptual, es bien difícil cambiar en un periodo de tiempo tan breve ese conjunto de hábitos y de patrones políticos y sociológicos que se han formado a la luz de la existencia del sistema bicameral. Ese periodo de reflexión es más fácil, cobra más fuerza y tiene más impacto si se hace en el contenido de una Convención Constituyente.⁷²

⁷¹R. de la C. 537, 24 de mayo de 1982.

⁷²*Informe, supra* nota 19, en 159-60.

Además, concluyó que la mayoría de las personas que depusieron ante la Comisión favorecía la unicameralidad; que la situación política, social y económica de Puerto Rico no justifica la existencia del sistema legislativo actual;⁷³ que no existen bases históricas que justifiquen la institución del Senado en Puerto Rico. Como recomendación importantísima, se expone que este asunto no debe ser discutido por los legisladores de Puerto Rico, ya que sus intereses personales y su falta de consenso atrasarían la discusión del tema.⁷⁴

De esta manera nació y murió el tema de la unicameralidad en Puerto Rico durante la década del '80. Nada hizo la Cámara de Representantes en reacción a este informe. Del estudio realizado en el archivo de documentos de la legislatura de Puerto Rico se demuestra que el estudio fue simplemente archivado junto con la merma en la discusión del tema en la opinión pública.

2. Resolución de la Cámara 799 del 30 de abril de 1993

El tema de la unicameralidad para Puerto Rico volvió a surgir con fuerza en la opinión pública durante el debate político que se dio con anterioridad a las elecciones generales del 1992. El Partido Nuevo Progresista de Puerto Rico, como respuesta a la discusión del asunto en la opinión pública, incluyó en sus compromisos de campaña para las elecciones generales de 1992 la discusión seria del tema de la unicameralidad para Puerto Rico. Como resultado de ello, tres representantes del Partido Nuevo Progresista, entre los que se encontraba la Lcda. Zaida Hernández Torres, entonces Presidenta de la Cámara de Representantes, radicarón la Resolución de la Cámara 799. Esta Resolución tenía como propósito ordenar a la Comisión de Asuntos Internos de la Cámara de Representantes un segundo estudio sobre la viabilidad y conveniencia de convertir la Legislatura de Puerto Rico a un sistema unicameral.⁷⁵

Esta Resolución fue la segunda incursión del tema de la unicameralidad en la legislatura de Puerto Rico, la misma fue aprobada. Sin embargo, el estudio ordenado no aparece en el archivo de la

⁷³*Id.*, en 145.

⁷⁴*Id.*, en 152 y 161.

⁷⁵R. de la C. 799, 30 de abril de 1993.

legislatura de Puerto Rico, lo que nos hace entender que nunca se sometió.

3. Resolución Concurrente de la Cámara 15 del 30 de abril de 1993

El mismo día en que se radicó la Resolución de la Cámara 799 el representante por el Partido Independentista Puertorriqueño, David Noriega Rodríguez, sometió ante la consideración de la Cámara de Representantes una nueva resolución,⁷⁶ que proponía enmendar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los efectos de crear un sistema de legislatura unicameral y un sistema electoral de representación proporcional que garantizara la representación de todos los partidos principales, proponiendo enmiendas a las secciones 1 a la 9, 11 a la 15, 17, 19 y 21 del Artículo III, y para eliminar el Artículo VIII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Además, se proponía un referéndum especial que se celebraría tres meses después de la aprobación de esta Resolución.⁷⁷

Esta Resolución, podríamos decir que fue el primer intento formal y serio de cambiar la legislatura puertorriqueña de una bicameral a una unicameral. Un análisis de la Resolución demuestra que la misma contempla todas las enmiendas necesarias a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el establecimiento de una sola Cámara para la Legislatura de Puerto Rico.

Esta Resolución murió el día en que se radicó, ya que no fue aprobada en las Órdenes Especiales del Día. De esta manera se aplazó la discusión del tema hasta el 24 de abril de 1995, cuando el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro Rosselló González, creó mediante Orden Ejecutiva, la Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral, quien se encargaría de dirigir el tercer estudio que el gobierno realizaría sobre el tema.

4. Resolución Concurrente de la Cámara 76 del 31 de enero de 1996

La Comisión Especial para el Estudio de la Necesidad y Conveniencia de una Legislatura Unicameral rindió su informe al Gobernador el 13 de

⁷⁶R. Conc. de la C. 15, 30 de abril de 1993.

⁷⁷*Id.*

noviembre de 1995 en donde recomendó favorablemente el cambio a un sistema legislativo unicameral, además:

Concluyó, entre otros, que una Legislatura de un solo cuerpo genera mayor eficiencia y especialización, propende a la reducción de costos al evitar la duplicidad de los procesos, plantea la posibilidad de mejorar la calidad del apoyo técnico y reduce el potencial de conflictos por razón de las rivalidades entre uno y otro cuerpo en un sistema bicameral.⁷⁸

El Gobernador aceptó las recomendaciones consignadas en el informe y sometió ante la Asamblea Legislativa la Resolución Concurrente de la Cámara 76. Ésta proponía:

Que se enmienden las Secciones 1 a 9, 11 a 15, 17 a 19, 21 y 22 del Artículo III; las Secciones 4, 5 y 9 del Artículo IV; la Sección 8 del Artículo V; la Sección 17 del Artículo VI; las Secciones 1 y 2 del Artículo VII; y el Artículo VIII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a fin de disponer que las enmiendas propuestas sean sometidas para su aprobación o rechazo a los electores capacitados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en un Referéndum Especial y para disponer su vigencia.⁷⁹

Este proyecto de ley ha sido la pieza legislativa más completa que se haya presentado del proyecto de la unicameralidad. La misma pretendía no sólo cambiar la legislatura puertorriqueña a una unicameral, sino que también cambiaba la actual división de distritos senatoriales y representativos.

Esta Resolución Concurrente fue radicada en la Cámara de Representantes el día 31 de enero de 1996. Fue *aprobada* en Órdenes Especiales del día el 13 de junio de 1996 y fue llevada a votación por la Cámara de Representantes en pleno ese mismo día 13 de junio de 1996, donde la medida fue *derrotada* en votación de 10 votos a favor y 34 votos en contra. De esta manera el proyecto de unicameralidad más completo, resultado de tres estudios realizados por el gobierno y la legislatura, fue derrotado abrumadoramente en la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

A partir de ese momento el tema de la unicameralidad no se ha vuelto a presentar en la Legislatura puertorriqueña, aun cuando la opinión pública de los puertorriqueños y tres estudios demuestren que la opción de la unicameralidad es la más conveniente para Puerto Rico.

⁷⁸R. Conc. de la C. 76, Informe 30 de mayo de 1996.

⁷⁹R. Conc. de la C. 76, 31 de enero de 1996.

Ahora bien, ¿por qué los representantes le votaron en contra a la medida, cuando las personas a las que ellos representan, que son el pueblo, piden la unicameralidad; y cuando los tres estudios realizados por el gobierno recomiendan la unicameralidad para Puerto Rico?

No pretendemos dar una respuesta exacta, pues para ello habría que preguntarle a los 34 representantes que le votaron en contra a la medida; pero un punto interesante de análisis es el siguiente.

De la Resolución Concurrente de la Cámara 76 del 31 de enero de 1996 se demuestra que en la actualidad existen 78 escaños legislativos. En esa Resolución se pretendía la creación de una legislatura unicameral compuesta por 60 legisladores, lo que representa una reducción de 18 escaños. Esta situación aparenta ser el tranque a la hora de los legisladores votar sobre la medida, ya que 18 de ellos estarían votando en contra de su asiento en la legislatura.

La trayectoria que ha sufrido el tema de la unicameralidad en la Legislatura de Puerto Rico, y el trato que le han dado los legisladores al mismo, nos demuestra que, como concluyó el primero de los estudios ordenados sobre el tema, este asunto no puede ser discutido por los legisladores de Puerto Rico, ya que sus intereses personales y su falta de consenso resultan un atraso en la discusión del tema.⁸⁰

C. Enmienda al Artículo III §1 de la Constitución de Puerto Rico

Analizando la trayectoria que ha seguido el tema de la unicameralidad en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, tenemos forzosamente que concluir que el trato que ha recibido el mismo por parte de los legisladores puertorriqueños no ha sido el mejor. A estos efectos debemos buscar soluciones alternas y proponer maneras eficaces de cambiar la legislatura puertorriqueña a una unicameral sin dejar todo el asunto en manos de los legisladores, quienes por una razón o por otra han pospuesto y eliminado el tema de sus agendas.

Ciertamente, para cambiar el sistema bicameral actual a un sistema unicameral se requiere que se enmiende la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La misma Constitución nos ofrece dos formas para enmendarla: la primera, dejando en manos de la Asamblea Legislativa la presentación de las enmiendas mediante Resolución

⁸⁰*Id.*, en 152 y 161.

Concurrente, la cual deberá ser aprobada por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada Cámara.⁸¹

Este mecanismo es el que se trató con la Resolución Concurrente de la Cámara Número 15 del 30 de abril de 1993 y con la Resolución Concurrente de la Cámara Número 15 del 31 de enero de 1996. Como ya estudiamos, ambos intentos fracasaron abrumadoramente, porque, al parecer, los legisladores puertorriqueños aceptan lo que han dicho los tres estudios realizados que apoyan y recomiendan la unicameralidad, igualmente apoyan la unicameralidad en las plataformas y discursos políticos antes de cada elección general, pero a la hora de votar por la propuesta se les olvida todo eso y prefieren votarle en contra.

Los legisladores son representantes del pueblo que los elige; por tanto, deben responder al mandato del pueblo que vota por ellos y no deben hacer cosa distinta que no sea hacer valer su voz en la elaboración de las leyes. Ciertamente, tratándose de unicameralidad, estos principios fundamentales parecen olvidarse por lo que, para lograr la unicameralidad, no se puede dejar el asunto en sus manos. Tres estudios costosos que recomiendan la unicameralidad y en respuesta dos proyectos derrotados así lo demuestran.

Por lo tanto, recomendamos que para lograr la unicameralidad se siga el segundo mecanismo que dispone la Constitución:

⁸¹CONST. P.R. art. VII, § 1:

La Asamblea Legislativa podrá proponer enmiendas a esta Constitución mediante resolución concurrente que se apruebe por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada Cámara. Toda proposición de enmienda se someterá a los electores capacitados en referéndum especial, pero la Asamblea Legislativa podrá, siempre que la resolución concurrente se apruebe por no menos de tres cuartas partes del número total de los miembros de que se compone cada Cámara, disponer que el referéndum se celebre al mismo tiempo que la elección general siguiente. Cada proposición de enmienda deberá votarse separadamente y en ningún caso se podrá someter más de tres proposiciones de enmienda en un mismo referéndum. Toda enmienda contendrá sus propios términos de vigencia y formará parte de esta Constitución si es ratificada por el voto de la mayoría de los electores que voten sobre el particular. Aprobada una proposición de enmienda, deberá publicarse con tres meses de antelación, por lo menos, a la fecha del referéndum.

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 someterse a los electores capacitados en referéndum especial para su aprobación o rechazo por mayoría de los votos que se emitan.⁸²

Por lo tanto, se recomienda consultar al pueblo de Puerto Rico sobre la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente en la cual, entre otras cosas, se analice la forma de adoptar el sistema unicameral para nuestra rama legislativa;⁸³ se debe enmendar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con el propósito de reorganizar la composición y operación de las tres ramas de gobierno y para redefinir sus respectivos campos de autoridad, para identificar nuevos derechos y para asegurar la supervivencia de nuestros valores culturales.⁸⁴

El sistema unicameral es el tipo de propuesta que debería posponerse su consideración para una Convención Constituyente que tenga todos los elementos de juicio, todos los beneficios de los estudios, que se pueda estudiar la propuesta en forma sosegada, tomando en cuenta las huellas que el sistema bicameral ha dejado en el país.⁸⁵

A estos efectos, se recomiendan las mismas enmiendas que propuso la Resolución Concurrente de la Cámara Número 15 del 31 de enero de 1996, el cual fue el producto de los tres estudios realizados y la pieza legislativa sobre unicameralidad más completa a nuestro parecer. En el mismo se propusieron las siguientes enmiendas:

La primera proposición de enmienda constitucional, si bien afecta las secciones 1, 5, 8, 9, 11-15, 17-19, 21 y 22 del Artículo III, las Secciones 4, 5 y 9 del Artículo IV, la Sección 8 del Artículo V, la Sección 17 del Artículo VI y las Secciones 1 y 2 del Artículo VII, persigue el propósito de transformar la estructura organizacional del Poder Legislativo de bicameral a unicameral.

⁸² CONST. P.R. art. VII, § 2.

⁸³ *Informe*, *supra* nota 19, en 158.

⁸⁴ *Id.*, en 159.

⁸⁵ *Id.*, en 160.

La segunda proposición de enmienda constitucional, que afecta las Secciones 2 y 7 del Artículo III, atañe a la composición numérica de la Asamblea Legislativa Unicameral. Y la última, que inside en las Secciones 3, 4 y 6 del Artículo III y la Sección 1 del Artículo VIII, comprende la forma de elección de los legisladores que integran el nuevo cuerpo.

Las enmiendas están divididas de esa manera para cumplir con lo dispuesto en el caso de *Berríos v. Roselló*, en el cual se estableció que se pueden unir proposiciones incidentales necesarias para la promoción de un objetivo único,⁸⁶ ya que cada consulta al pueblo sólo puede contener una enmienda.

D. Derecho Comparado

1. Nebraska

A manera de derecho comparado, es prudente mencionar el caso de Nebraska, el cual es el único estado de los Estados Unidos que ha adoptado como sistema legislativo un sistema unicameral. El Senador de los Estados Unidos, George Norris, fue la persona que impulsó con más fuerza y logró la unicameralidad para Nebraska.⁸⁷ Su razonamiento era básicamente el mismo que se esboza como tesis de este artículo: En Nebraska no se dan los presupuestos históricos que movieron a la creación de un sistema bicameral en Inglaterra, que era la diferencia de clases ni el que se dio en los Estados Unidos, que era crear un sistema de pesos y contrapesos,⁸⁸ o si se quiere de fiscalización y balance de una Cámara a la otra. Sus principales tres argumentos eran: “(1) El principio fundamental de las dos Cámaras ya no era válido; (2) El Comité de Conferencia en esencia creaba un tercer cuerpo o tercera Cámara que era ocultista y antidemocrática; y (3) Una legislatura no-partidista será más abierta y menos sujeta a intereses especiales y más económica.”⁸⁹ Norris decía:

⁸⁶R. Conc. de la C. 76, 30 de enero de 1996.

⁸⁷George Norris no inventó la unicameralidad. Tres de los primeros trece estados de los Estados Unidos, Pennsylvania, Vermont y Georgia, adoptaron legislaturas unicamerales en sus primeras Constituciones durante la Revolución Americana. Georgia mantuvo la unicameralidad por 13 años, Pennsylvania por 14 años y Vermont hasta el año 1836.

⁸⁸“Check and Balance System”.

⁸⁹Kim Robak, *The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits*, 76 NEB. L. REV. 791, 795 (1997). (Traducción suplida).

Asumiendo que dos clases existen y que sus intereses confluyan, entonces habría razón para tener dos Cámaras, pero en este país no tenemos esa diferenciación de dos clases y las Constituciones de varios de nuestros estados fueron construidas bajo la idea de que sólo hay una sola clase, (todos somos iguales).⁹⁰ Él quería que el estado funcionara como un negocio, y a ningún negocio se le ocurriría tener dos juntas de directores para que una simplemente supervise a la otra. Dos cámaras sirven simplemente para oscurecer el proceso al pueblo.⁹¹

Para Norris, una sola Cámara no-partidista es más accesible y abierta al pueblo, a la vez de ser más económica. Eliminando jefes de partido y caucuses, los elegidos darían mejor representación a los votantes, ya que responderían a los intereses de los electores y no a los intereses personales o del partido. Si se eliminaba el partidismo en la Cámara, la elección de candidatos sería por sus cualificaciones personales y profesionales en lugar del partido de procedencia.⁹²

Las ideas de Norris encontraron como oposición las mismas ideas que se aducen en la actualidad a favor de la bicameralidad: que las dos Cámaras se fiscalizan y se nivelan; que con dos Cámaras se mejoran los proyectos de ley; que hay mayor reflexión sobre los temas, etc.

Las enmiendas fueron a referéndum en 1934 y el electorado votó mayoritariamente apoyando la adopción de la unicameralidad. La medida sólo fue vencida en 9 de los 93 condados y en sólo 73 de los 2,029 precintos.

Quizás Nebraska no sea el mejor ejemplo de unicameralidad que debamos estudiar los puertorriqueños, ya que su cultura, sociedad, economía y realidad histórica son muy diferentes a las que se dan en Puerto Rico. Hablar de una Cámara no-partidista en Puerto Rico sería un absurdo, ya que si algo tiene la legislatura puertorriqueña, es *partidismo*, aunque eso represente atrasos, problemas, desigualdades y actuaciones antidemocráticas. Pero miramos a Nebraska por nuestra estrecha relación política y económica con los Estados Unidos.

⁹⁰ CONST. P.R. art. II, §1. (La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la Ley. No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana).

⁹¹ Robak, *supra* nota 91, en 795-96.

⁹² *Id.*, págs. 797-98.

Entonces, quizás pueda surgir la pregunta: ¿Podrá funcionar una sola Cámara, aunque sea partidista? La respuesta es sí. Muchos países tienen sistemas legislativos unicamerales partidistas, como por ejemplo: Aruba, Benin, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, República de Ghana, Guam, Guyana, Moldova, Hungría, Indonesia, Korea, Estado de Latvia, Líbano, Liberia, Lituania, Macedonia, Malta, las Islas Marshall, Montenegro, Micronesia, Netherlands, Nueva Zelanda, Noruega, Nueva Escocia, Panamá, Singapur, Suriname, Turquía, República Turca del Cyprus Noreste y Zaire.⁹³

III. Recomendaciones

Luego de realizado el pasado análisis, con sumo respeto, hacemos las siguientes recomendaciones a las autoridades competentes:

- Que se ofrezca mayor educación a todos los puertorriqueños sobre la unicameralidad, sus ventajas y desventajas.
- Que se adopte un sistema unicameral para la Legislatura de Puerto Rico.
- Que la Asamblea Legislativa debe estar constituida en sesión permanente para evitar tener que estar llamando a sesiones extraordinarias. Debería haber una sesión ordinaria de no menos de diez meses de duración con recesos en julio y diciembre.⁹⁴
- Que de esta manera los legisladores puertorriqueños ocupen sus cargos a tiempo completo.
- Que se incluyan más requisitos para poder ser legislador, como por ejemplo: buena reputación moral, un grado universitario, pasar pruebas de dopaje, no haber sido convicto de un delito grave ni menos grave que involucre depravación moral, entre otros.
- Que se nombre una Convención Constituyente, que tenga todos los elementos de juicio, todos los beneficios de los estudios; que se pueda estudiar la propuesta en forma sosegada y que no tenga las presiones propias e intereses particulares que tienen los legisladores, para que someta un referéndum especial a los electores capacitados, en donde se le sometan a los votantes las enmiendas necesarias para cambiar el

⁹³ROBERT SITIG, THE NEBRASKA UNICAMERAL AFTER FIFTY YEARS 31 (1986).

⁹⁴*Informe, supra* nota 19, en 155-56.

sistema legislativo puertorriqueño de uno bicameral a uno unicameral.

- Que se traiga el tema de la unicameralidad a los foros públicos para volver a hacer del tema un *issue* importante en Puerto Rico.
- Que se nombren puestos de carrera para el asesoramiento de la Asamblea Legislativa unicameral, para así buscar a los mejores candidatos y no asesores que respondan a ciertos intereses particulares.

Conclusión

Concluimos, por tanto, que el sistema bicameral de legislatura responde a unas realidades sociales, políticas, geográficas e históricas que no se dan en Puerto Rico. Que nuestro sistema legislativo padece de múltiples deficiencias como lo son: duplicidad y dilación en los procesos, gastos excesivos de tiempo y dinero, conflictos superficiales que surgen como resultado de rivalidades entre las dos Cámaras, asesoramientos técnicos y profesionales inadecuados, duplicidad innecesaria de representación popular, debilidad del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, oscurismo de los procedimientos al pueblo y gigantismo.

Nuestra realidad social, económica, geográfica y cultural justifican la adopción de un sistema unicameral para la legislatura puertorriqueña. Este sistema unicameral representaría evitar pérdidas de tiempo y de controversias surgidas entre los dos cuerpos, economía procesal y economía al erario público, servicios y asesoramientos técnicos mejores y más completos, evitar la duplicidad de los procesos; se proveería pureza en la representación popular; se igualaría al Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, lo que redundaría en un mejor gobierno, una correcta y real división de poderes y una verdadera fiscalización y balance de los poderes; se establecería una legislatura que vaya en relación con la población de Puerto Rico, con lo que se obtendría una legislatura más pequeña.

Concluimos, además, que la discusión del tema de la unicameralidad no puede dejarse en manos de los legisladores, ya que éstos tienen *fuertes intereses* en que el sistema actual continúe, de esta manera aseguran su puesto en la legislatura. De igual manera es posible que el Poder Ejecutivo se muestre renuente al cambio, ya que la adopción de un sistema unicameral representaría el establecimiento de un Poder diferente

al Ejecutivo y con el mismo “quantum” de poder que éste, lo que podría resultar en una figura antagónica al gobernador. Por lo tanto, recomendamos enérgicamente que se nombre una Asamblea Constituyente que estudie y analice el tema sin las posibles presiones o intereses que puedan tener tanto los legisladores como el Ejecutivo.

Concluimos, que Puerto Rico necesita adoptar un sistema unicameral para agilizar, mejorar y optimizar el proceso y el trabajo legislativo que tanta falta hace en el Puerto Rico de hoy.

Una vez más invocamos la democracia y preguntamos: Unicameralidad, ¿sí o no? ¡Tiene usted la palabra!