

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18^{va.} Asamblea
Legislativa

6^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

R. Conc. del S. 81

18 de julio de 2019

Presentada por el señor *Vargas Vidot*

Referida a la Comisión

RESOLUCIÓN CONCURRENTENTE

Para proponer al Pueblo de Puerto Rico mediante referéndum la convocatoria de una Convención Constituyente, según dispone la Sección 2 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de consultar a los electores capacitados de Puerto Rico si desean que se convoque a una Convención Constituyente para hacer una revisión estructural de todo el documento constitucional; establecer que la propuesta de una convención constituyente será presentada mediante referéndum para la aprobación o rechazo a los electores cualificados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el mismo día de las elecciones generales del año 2020 y que a tales fines la Asamblea Legislativa habrá de disponer por legislación especial el proceso de referéndum, los recursos para el mismo y sus términos y condiciones; y disponer sobre la vigencia y efectividad de la proposición de una Convención Constituyente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado es un ente abstracto cuya definición ha sido objeto de debates constantes a través de la existencia humana. Podría decirse que la razón de ser de la disciplina de la ciencia política es precisamente buscar una definición de este concepto. La idea de una constitución escrita como mecanismo de creación de una estructura estatal hizo su

aparición por primera vez en el Siglo XVIII.¹ Previo a ese siglo, la creación de un Estado sencillamente se justificaba mediante la tradición y las prácticas y costumbres de tiempos inmemorables.²

En la época política contemporánea el sistema constitucionalista regularmente se sustenta en la existencia de un documento constitucional que representa la *lex superior* del ordenamiento jurídico. Hoy es aceptado que las constituciones son “un conjunto de normas fundamentales que establece[n] las bases jurídicas de la ordenación político-social de un pueblo, protegiendo los derechos y la dignidad esencial de la posición de los ciudadanos, estableciendo las instituciones de gobierno y encauzando los procesos políticos”³. Es necesario entonces que, ante la trascendental importancia de un documento constitucional, el procedimiento para enmendarlo sea uno particularmente detallado y definido. No obstante, y por su evidente importancia, las constituciones no pueden ser enmendadas como si fueran cualquier otro estatuto.

Así, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha determinado la importancia de que los mecanismos que provea la propia constitución sean lo suficientemente detallados para cumplir dos (2) propósitos. Primero, encontrar un adecuado balance entre permitir enmiendas al texto constitucional para atemperarlo a los tiempos sin que sea tan fácil como para que las enmiendas sean demasiado constantes. Segundo, garantizar que las

¹ PIP V. ELA ET AL., 186 DPR 1, 14 (2012), PÁG. 15, CITANDO A J. M. KELLY, A SHORT HISTORY OF WESTERN LEGAL THEORY, ED. CLARENDON PRESS, OXFORD, 1992, PÁGS. 277-282.

² *Id.* PÁG. 15, CITANDO A L. D. KRAMER, THE PEOPLE THEMSELVES: POPULAR CONSTITUTIONALISM AND JUDICIAL REVIEW, OXFORD UNIVERSITY PRESS, NUEVA YORK, 2004, PÁGS. 9-34.

³ *Id.* PÁG. 16, CITANDO A ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, ED. U.P.R., SAN JUAN, ED. FACSIMILAR DE 1954, PÁG. 119.

enmiendas verdaderamente se encuentren respaldadas por el consenso general e informado de los ciudadanos.⁴

Con ello en mente, los padres de nuestra Constitución establecieron dos (2) mecanismos posibles para enmendar el documento constitucional. Ambos se desprenden del Artículo VII de nuestra carta magna. Veamos.

“ARTÍCULO VII

DE LAS ENMIENDAS A LA CONSTITUCION

Sección 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

⁴ *Id.* PÁGS. 17-18.

voten sobre el particular. Aprobada una proposición de enmienda, deberá publicarse con tres meses de antelación, por lo menos, a la fecha del referéndum.⁵ (Énfasis nuestro)

Sección 2. 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.⁶ (Énfasis nuestro)

...”.

Como puede apreciarse, el primer mecanismo de referéndum presenta dos (2) filtros para garantizar el consenso general necesario para enmendar la Constitución. De entrada, se requiere la aprobación de dos terceras (2/3) partes de los miembros de cada cuerpo legislativo para proponer las enmiendas. Posteriormente, se requiere la aprobación por parte del electorado. Asimismo, si el referéndum se quiere celebrar el mismo día de las elecciones generales, el número de votos a favor de las enmiendas en los cuerpos legislativos aumenta a tres cuartas (3/4) partes. Además, **no se le pueden**

⁵ CONST. PR art. 7 § 1.

⁶ CONST. PR art. 7 § 2.

presentar al Pueblo más de tres (3) proposiciones de enmienda y se le debe dar la oportunidad de votar por cada una de forma separada.

Por su parte, el segundo mecanismo de enmienda constitucional también requiere el aval de dos terceras (2/3) partes de los miembros de los Cuerpos Legislativos. De aprobarse, se le consultaría al Pueblo si desea convocar una Convención Constituyente la cual procedería a hacer una **revisión estructural de todo el documento constitucional.**

Es menester detenernos un momento a analizar este segundo mecanismo con cuidado. Esto, debido a que la presente propuesta dispone para consultar a los electores capacitados de Puerto Rico si desean que se convoque a una Convención Constituyente para hacer una revisión de la Constitución.

Así las cosas, la Sección 2 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dispone que, además del requisito de aprobación por dos terceras (2/3) partes de cada cámara legislativa, **que la propuesta sea mediante resolución concurrente, que la consulta sea mediante referéndum que se celebrará al mismo tiempo que la elección general y, que 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.**

Finalmente, en lo relativo a enmiendas constitucionales, la Sección 3 del Artículo VII de nuestra Constitución establece dos (2) limitaciones absolutas a los procedimientos de enmienda. Primero, **ninguna enmienda puede alterar la forma republicana de**

gobierno establecida en la Constitución y, segundo, la Carta de Derechos contenida en el Artículo II del documento no puede ser abolida.⁷

Habiendo presentado la naturaleza trascendental de nuestro documento constitucional, así como el procedimiento y requisitos para enmendarlo, nos corresponde analizar si existe la necesidad de adentrarnos en una revisión de nuestra lex suprema.

Desde hace varios años, en Puerto Rico se ha levantado un creciente sentir que los administradores del gobierno no responden a las necesidades y reclamos del pueblo puertorriqueño.

Asimismo, mientras más pasa el tiempo, hemos comenzado a observar aquellas situaciones en las cuales nuestra constitución provee protecciones y remedio idóneos y en las cuales no.

Uno de los propósitos fundamentales de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es la organización política sobre una base plenamente democrática. Esta, además, reconoce que se entiende “por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público”.⁸

Este principio se recoge, principalmente, en la creación de un gobierno cuyos funcionarios son elegidos por el pueblo a través del sufragio, lo que supone que la composición de dicho gobierno debería ser representativa de la voluntad popular.

⁷ CONST. PR art. 7 § 3.

⁸ CONST. PR pmbl.

La discrepancia entre el descontento que se manifiesta en la baja participación de los comicios recientes, el desconocimiento de los puertorriqueños de sus oficiales electos y el surgimiento de nuevos partidos, movimientos político y candidaturas independientes. Sin duda, esta encrucijada envía un mensaje de que estamos ante una aparente crisis de representatividad en nuestras principales instituciones políticas.

Por otro lado, Puerto Rico ha sido testigo de múltiples situaciones relacionadas a la figura del Gobernador de Puerto Rico y asuntos noveles constitucionales. Específicamente en el aspecto del proceso de rescindimiento dispuesto en nuestra Constitución o por renuncia o muerte de un primer ejecutivo, las riendas de Puerto Rico quedarían a cargo, en el mejor de los casos, del Secretario de Estado, una persona no electa⁹. Como si fuera poco, la propia Constitución dispone que la Asamblea Legislativa dispondrá por Ley la sucesión al cargo del Gobernador en caso de que simultáneamente queden vacantes el cargo de Gobernador y de Secretario de Estado.¹⁰

Más aún, la Constitución dispone un proceso cuando, elegido un Gobernador, no pudiera tomar posesión de su cargo. Es en la Sección 9 del Artículo IV que dispone que “[c]uando el Gobernador electo no tomase posesión de su cargo, o habiéndolo hecho ocurra una vacante absoluta en el mismo sin que dicho Gobernador haya nombrado un Secretario de Estado o cuando habiéndolo nombrado éste no haya tomado posesión, la **Asamblea Legislativa electa, al reunirse en su primera sesión ordinaria, elegirá por mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara, un**

⁹ CONST. PR art. 4 § 7.

¹⁰ *Id.*

Gobernador y éste desempeñará el cargo hasta que su sucesor sea electo en la siguiente elección general y tome posesión.”¹¹

Asimismo, la Constitución no provee de mecanismos para que el pueblo, por iniciativa propia, requiera de forma vinculante a sus representantes en la Asamblea Legislativa atender cierto asunto o proyecto. Asimismo, no existe un mecanismo vinculante de elecciones anticipadas o referéndum revocatorio que puedan levantar los ciudadanos; relegándose únicamente a participar de las elecciones generales cada cuatro (4) años.

Algunas propuestas son: crear un cargo de Vicegobernador electo por el pueblo, precisar y definir el proceso de rescindimiento dispuesto en nuestra carta magna; la posibilidad de referéndum revocatorio y elecciones anticipadas o especiales en caso de vacante de Gobernador o Vicegobernador; la posibilidad de iniciativas populares que obliguen a la asamblea legislativa a tomar acción o desistir de tomar acción sobre cierto asunto o medida legislativa, entre otras.

En el área electoral, se ha planteado la necesidad de revisión de nuestra constitución para fomentar la participación y promover nuevos movimientos políticos. Alguna de las propuestas son: el reformular los distritos representativos y sustituirlos por un método de elección basado en proporcionalidad de votos en vez del sistema estadounidense mayoritario o *winner takes all*; separar las elecciones generales estableciendo diferentes elecciones para elegir los cargos de la Asamblea Legislativa del cargo de Gobernador;

¹¹ CONST. PR art. 4 § 9.

establecer el mecanismo de segunda vuelta para el cargo de Gobernador de Puerto Rico, entre otras propuestas.

Esta Asamblea Legislativa entiende imperativo que nuestra Constitución esté a la altura de los tiempos y las necesidades emergentes del Pueblo de Puerto Rico. Nuestra Constitución, aunque de vanguardia para su tiempo, necesita una mirada profunda a la luz de los acontecimientos recientes en nuestro país. Es por esto que, respondiendo a nuestro deber constitucional, proponemos al Pueblo de Puerto Rico mediante referéndum la convocatoria de una Convención Constituyente, según dispone la Sección 2 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de consultar a los electores capacitados de Puerto Rico si desean que se convoque a una Convención Constituyente para hacer una revisión estructural de todo el documento constitucional.

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

- 1 Artículo 1.-Se propone al Pueblo de Puerto Rico la convocatoria de una
- 2 Convención Constituyente para hacer una revisión estructural de todo el documento
- 3 constitucional, según dispone la Sección 2 del Artículo VII de nuestra Constitución.
- 4 Artículo 2.-La propuesta de convocar una Convención Constituyente objeto
- 5 de esta Resolución Concurrente será sometida para su aprobación o rechazo a todos
- 6 los electores cualificados de Puerto Rico en referéndum que se celebrará el mismo
- 7 día de las elecciones generales del año 2020, según dispone la Sección 2 del Artículo
- 8 VII de nuestra Constitución.

1 Artículo 3.-La Comisión Estatal de Elecciones deberá publicar la propuesta de
2 convocar una Convención Constituyente con tres (3) meses de antelación a la fecha
3 del referéndum. Asimismo, tendrá la responsabilidad de organizar, dirigir,
4 implantar y supervisar el proceso del referéndum dispuesto en esta Resolución
5 Concurrente o en cualquier ley posterior aprobada por la Asamblea Legislativa.

6 Artículo 4.- La Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobará la legislación
7 habilitadora para la realización del referéndum de acuerdo a las disposiciones de la
8 Ley 78-2011, según enmendada, conocida como "Código Electoral de Puerto Rico
9 para el Siglo XXI." Conforme a las disposiciones del Código Electoral, dicha
10 legislación habilitadora deberá contener los términos, condiciones y mecanismos
11 procesales para la implantación del resultado, incluyendo, pero sin limitarse a:

- 12 a) El lenguaje de la consulta, el formato de la papeleta y votación.
- 13 b) La asignación de recursos para la realización del referéndum.

14 Artículo 5.- Según dispone la Sección 2 del Artículo VII de nuestra
15 Constitución, de depositarse una mayoría de los votos emitidos a favor de la revisión
16 estructural de todo el documento constitucional, se procederá a la revisión en
17 Convención Constituyente elegida en la forma que la Asamblea Legislativa disponga
18 por ley. Disponiéndose, que toda revisión de nuestra Constitución deberá someterse
19 a los electores capacitados en referéndum especial para su aprobación o rechazo por
20 mayoría de los votos que se emitan.

1 Artículo 6.- El Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones deberá enviar
2 una certificación al Gobernador no más tarde de cuarenta y ocho (48) horas después
3 de terminado el escrutinio general sobre la propuesta de revisión constitucional. La
4 proclama del Gobernador deberá expedirse no más tarde del término de diez (10)
5 días contados a partir de la fecha de recibo de dicha certificación.

6 Artículo 7.-Copia certificada de esta Resolución Concurrente será enviada al
7 Secretario de Estado de Puerto Rico por los Secretarios de ambas Cámaras
8 Legislativas, a los efectos de su publicación de acuerdo con lo dispuesto por la
9 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

10 Artículo 8.-Separabilidad.

11 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
12 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta
13 Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a
14 tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El
15 efecto de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo,
16 oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo,
17 subcapítulo, acápite o parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada
18 inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier
19 cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección,
20 subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada
21 o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada

1 no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas
2 o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e
3 inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las
4 disposiciones y la aplicación de esta ley en la mayor medida posible, aunque se deje
5 sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus
6 partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a
7 alguna persona o circunstancia. Esta Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta
8 Ley sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

9 Artículo 9.-Vigencia.

10 Esta Resolución empezará a regir inmediatamente después de su aprobación.