

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS POLÍTICAS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTÍCULO

JOHANELLE GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

Introducción	1195
I. Sobre el rol de las minorías en los procesos legislativos.....	1198
A. Partidos de minoría o la oposición: Algunas consideraciones de teoría política	1198
B. El objetivo de las minorías en Puerto Rico: Algunas consideraciones constitucionales.....	1204
C. El rol de las minorías una vez electas en Puerto Rico.....	1206
II. Participación de las minorías en los procesos legislativos en Puerto Rico.....	1208
A. Reglamentos legislativos: Una vista a los derechos procesales de las minorías en Puerto Rico.....	1209
i. Portavoces	1210
ii. Comisiones	1210
iii. Control de la Agenda	1213
B. Aprobación de proyectos de ley y votación.....	1214
i. En cuántos proyectos participa la minoría <i>vis-à-vis</i> la mayoría y cuántos de ellos son aprobados.....	1215
ii. En cuántos proyectos de ley se involucra cada miembro de la minoría en forma individual y cuántos de estos son aprobados.....	1219
iii. ¿Con qué frecuencia la minoría y la mayoría cooperan y qué tipo de proyectos adelantan los miembros de la minoría?	1227
Conclusión.....	1231

INTRODUCCIÓN

EN TRE MUCHAS RAZONES POR LAS QUE CABE SEÑALAR QUE PUERTO RICO SUFRE una crisis democrática, se destaca la falta de participación genuina de

* Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Redactora del Volumen LXXXV de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

las minorías políticas en los procesos legislativos. Este problema comienza con la composición y constitución de las minorías políticas conforme a nuestro sistema electoral y cobra mayor profundidad cuando se intenta definir qué función deben desempeñar en el proceso legislativo. Cada periodo electoral, la Asamblea Legislativa se divide entre el partido con mayor número de miembros y el partido con el menor número. El rol del primer grupo ya lo conocemos por la facultad que tiene de, por determinado tiempo, tomar decisiones en virtud de que un sector mayoritario de la población le ha elegido para ello. Pero, ¿y qué podemos decir del rol del segundo grupo, es decir, de las minorías? Quizás por la costumbre y el entendido de que “la mayoría manda”, no tiende a analizarse con igual detenimiento la importancia de la participación minoritaria para un sano ejercicio de la democracia. A esos efectos, es importante considerar varios factores.

En primer lugar, según se pensó nuestro ordenamiento, el sistema legislativo se fundamenta en el principio democrático de que el poder del pueblo es ejercido por un grupo de representantes que actúan acorde a la voluntad popular (o de los sectores que representan).¹ De ahí que en un sistema democrático representativo se concentren las diversas opiniones en un grupo de personas que cumplen con la función de representación. En segundo lugar, debe considerarse la dificultad que conllevaría que cada individuo (con sus subjetividades y particularidades) tuviera representación directa en los procesos políticos. Como resultado de esa limitación práctica, se configuró la idea de los partidos para que a través de estos los individuos que concurren ideológicamente pueden estar representados y tener un vehículo más eficiente para proclamar y defender sus ideas. Sobre esto, el profesor Jeremy Waldron puntualiza que “[a] asociarnos con un partido, entramos en la competencia política no solo como individuos, con aspiraciones cuya futilidad e insignificancia se revelan por la realidad de la derrota política, sino también como organizaciones grandes y permanentes con experiencia en los ritmos y las oportunidades residuales de la política”.² En ese sentido, es claro por qué a través de la historia los partidos han sido un instrumento democrático que, según lo plantea Nancy Roseblum, demuestra la importancia de las diferencias de opinión en una sociedad.³

Sin embargo, y en tercer lugar, debemos considerar que los partidos políticos también pueden representar un peligro para el sano ejercicio de la democracia. Una democracia, como plantea el profesor Efrén Rivera Ramos, tiene que ver tanto con el *quién* como con el *cómo*.⁴ Los partidos y el conjunto de sus miembros son de por sí un conglomerado de singularidades que, por su fuerza de convocatoria,

1 Véase ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 253 (Editorial UPR 2005) (1954).

2 Jeremy J. Waldron, *The Principle of Loyal Opposition* 7 (N.Y.U. Pub. Law & Legal Theory Working Papers, Paper No. 328, 2012) (traducción suplida).

3 *Id.* en la pág. 7 (citando a NANCY ROSEBLUM, ON THE SIDE OF THE ANGELS: AN APPRECIATION OF PARTIES AND PARTISANSHIP 11 (2008)).

4 Para una discusión más amplia, véase Efrén Rivera Ramos, *El estado de derecho: Una aproximación al concepto*, 69 REV. JUR. UPR 1 (2000).

pueden en ocasiones controlar los procesos democráticos, corrompiendo así el principio básico de representatividad. De esta manera, pueden dejar voces sin ser escuchadas y convertirse en mayorías dictatoriales. Es por esto que, en un sistema democrático, es preciso que existan voces minoritarias o disidentes que, al representar fuerzas opuestas, logren ese balance y dinamismo que permite que la democracia cambie y progrese. Esto no solo es importante como un asunto procesal, sino que es necesario que los grupos minoritarios tengan medios de participación efectivos que les permitan traer a consideración sus puntos de vista. No obstante, para que dentro de un sistema político dominado por partidos los ciudadanos tengan quién represente adecuadamente sus posiciones minoritarias, los procesos participativos a través de los cuales se delibera y establece política pública pueden ser altamente determinantes.

En el caso de Puerto Rico, el poder legislativo ha estado mayormente en manos de dos partidos principales. Con la intención de evitar que un partido principal o mayoritario controlase completamente la Asamblea Legislativa, los miembros de la Asamblea Constituyente se plantearon varios mecanismos que tenían como fin asegurar la participación de minorías en los procesos legislativos. En primer lugar, se dispuso en el artículo III, sección 7, de la Constitución que “[c]uando en una elección general resultaren electos más de dos terceras partes de los miembros de cualquiera de las cámaras por un solo partido o bajo una sola candidatura”,⁵ en determinados casos se aumentaría el número de sus miembros para garantizar en dichos cuerpos la representación de los partidos de minoría.⁶ En segundo lugar, se

5 CONST. PR art. III, § 7.

6 La Constitución dispone que se aumentará el número:

(a) Si el partido o candidatura que eligió más de dos terceras partes de los miembros de cualquiera o ambas cámaras hubiese obtenido menos de dos terceras partes del total de los votos emitidos para el cargo de Gobernador, se aumentará el número de miembros del Senado o de la Cámara de Representantes o de ambos cuerpos, según fuere el caso, declarándose electos candidatos del partido o partidos de minoría en número suficiente hasta que la totalidad de los miembros del partido o partidos de minoría alcance el número de nueve en el Senado y de diecisiete en la Cámara de Representantes. Cuando hubiere más de un partido de minoría, la elección adicional de candidatos se hará en la proporción que guarde el número de votos emitidos para el cargo de Gobernador por cada uno de dichos partidos con el voto que para el cargo de Gobernador depositaron en total esos partidos de minoría.

Cuando uno o más partidos de minoría hubiese obtenido una representación en proporción igual o mayor a la proporción de votos alcanzada por su candidato a Gobernador, no participará en la elección adicional de candidatos hasta tanto se hubiese completado la representación que le correspondiese bajo estas disposiciones, a cada uno de los otros partidos de minoría.

(b) Si el partido o candidatura que eligió más de dos terceras partes de los miembros de cualquiera o ambas cámaras hubiese obtenido más de dos terceras partes del total de los votos emitidos para el cargo de Gobernador, y uno o más partidos de minoría no eligieron el número de miembros que les correspondía en el Senado o en la Cámara de Representantes o en ambos cuerpos, según fuere el caso, en proporción a los votos depositados por cada uno de ellos para el cargo de Gobernador, se declararán electos adicionalmente sus candidatos hasta completar dicha proporción en lo que fuere posible, pero los Senadores de todos los partidos de minoría no serán nunca, bajo esta disposición, más de nueve ni los Representantes más de diecisiete.

Id.

aumentó el número de escaños por acumulación y el número de distritos para que el elector tuviera posibilidades de escoger representantes de diferentes partidos o intereses. En virtud de los mencionados mecanismos electorales, en Puerto Rico siempre habrá una minoría formalmente constituida en la Asamblea Legislativa. Si bien podría argumentarse lo problemático que pueden resultar estos mecanismos electorales de los cuales depende la elección de las minorías y cómo, por sí solos, no garantizan el ejercicio sano de la democracia, ello rebasa los propósitos de esta investigación.

En este artículo analizo los roles adscritos a los sectores minoritarios desde la teoría política y nuestro ordenamiento constitucional, lo cual luego compararé con la realidad práctica en el escenario puertorriqueño. Es por eso que en la primera parte discutiré cuál es y debería ser la función que ejercen las minorías en la asamblea legislativa, tanto desde la perspectiva política como jurídica, una vez constituidas. En la segunda parte presento un estudio cuantitativo sobre cómo ha sido esa participación de las minorías en el proceso legislativo en Puerto Rico en los últimos cuatrienios. Ello, puesto que, aun si se reformase el sistema electoral de manera que las minorías políticas pudiesen tener más acceso a los escaños senatoriales y representativos, un elemento igualmente determinante seguirá siendo que esas minorías tengan los medios para ejercer una participación efectiva en el proceso legislativo. Finalmente, trazo algunas conclusiones y observaciones que dejan la puerta abierta a futuras investigaciones y cambios necesarios en la cultura política local.

I. SOBRE EL ROL DE LAS MINORÍAS EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS

A. *Partidos de minoría o la oposición: Algunas consideraciones de teoría política*

Antes de identificar el rol que puedan tener las minorías en Puerto Rico es necesario tener en consideración varios planteamientos desarrollados por algunos teóricos políticos. Este tema no ha sido objeto de mucha investigación en Puerto Rico, pero en Estados Unidos, sistema en el cual se basa nuestro esquema legislativo, varios académicos han estudiado algunos aspectos sobre los *minority parties* en el Congreso.⁷ De la misma forma, en Inglaterra se ha estudiado el rol de los grupos minoritarios a través del concepto de la *leal oposición*, trasladado también por varios académicos a algunos países de América Latina. Aunque estos estudios no identifiquen una función única o específica que se pueda adjudicar a los sectores minoritarios, gracias a los trabajos de estos académicos se pueden trazar varios lineamientos sobre el rol que en la práctica han tenido los grupos minoritarios y su efecto en los procesos políticos.

En la discusión sobre las minorías en Estados Unidos, la teoría se ha centrado en cómo se organizan los grupos minoritarios en el Congreso de Estados Unidos

⁷ Véase, por ejemplo, los trabajos de Charles O. Jones, Gary W. Cox, Mathew McCubbins, Kathleen Bawn, Avinash Dixit, Gene Grossman, Faruk Gul, Keith Krehbiel y Alan E. Wiseman.

para llevar a cabo su plan de trabajo. Además, se han abordado también los derechos procesales de las minorías, centrándose una gran parte de ellos en las funciones de la minoría en las comisiones legislativas. Entre esos derechos procesales, se encuentran, por ejemplo: participar en las comisiones, poder expresar sus puntos de vista, controlar su agenda y participar en los procesos de gestión de proyectos. El estudio de los sectores minoritarios por parte de académicos norteamericanos ha sido motivado por la preocupación de que en Estados Unidos no existiese o fuese invisible una figura de oposición. Sobre el particular, Robert Dahl expresó en un momento dado que en “Estados Unidos a duras penas existe ‘una oposición estructural definida, persistente, unificada’”.⁸ A esto, el profesor Charles Jones responde que la principal figura de oposición en Estados Unidos es el *minority party*, grupo que Jones considera “es identificable la mayor parte del tiempo” y “ofrece oposición, crítica y alternativas”.⁹

De las varias posturas académicas que han surgido sobre el rol de las facciones legislativas, podríamos destacar tres. La primera es la más convencional y se denomina la teoría de la *regla de la mayoría o majority rule*. Esta vertiente teórica se enfoca principalmente en observar el rol de las mayorías y exponer los mecanismos que esta utiliza para lograr sus objetivos. La segunda es el *bipartidismo o bipartisanship*, la cual se enfoca en observar cómo se comporta la minoría y además propone cierto equilibrio entre los grupos mayoritarios y minoritarios. Para mejor entendimiento, debe reiterarse que tanto la regla de la mayoría como el bipartidismo son perspectivas desde las cuales se estudia el fenómeno minoría-mayoría, pero con una particularidad que las hace muy relevantes a fines de los propósitos de esta investigación. Esto se debe a que quienes las han elaborado han trazado sus conclusiones a través de la observación del comportamiento de grupos de mayoría y minoría en el Congreso. Al adoptar como metodología la observación, estas teorías recogen una serie de patrones de comportamiento e interacción entre los respectivos grupos que se pueden utilizar para describir lo que podrían ser las visiones normativas sobre la función de estos dos grupos en la legislatura.

Tanto la teoría de la *regla de la mayoría* como la del *bipartidismo* contemplan a los partidos de mayoría y minoría en roles participativos.¹⁰ Además, ambas teorías se enfocan en el proceso intrapartido de delegación de tareas a los líderes,¹¹ lo cual es clave para que cada partido pueda establecer sus propósitos y desarrollar un esquema de trabajo. No obstante, estas teorías también tienen diferencias importantes. Por una parte, en el esquema de la *regla de la mayoría* se destacan las

⁸ CHARLES O. JONES, *THE MINORITY PARTY IN CONGRESS 1 (1970)* (traducción suplida) (*citando a* ROBERT A. DAHL, *POLITICAL OPPOSITION IN WESTERN DEMOCRACIES 1 (1966)*).

⁹ *Id.* (traducción suplida).

¹⁰ Keith Krehbiel & Alan E. Wiseman, *Joe Cannon and the Minority Party: Tyranny or Bipartisanship*, 30 *LEGIS. STUD. Q.* 479, 481 (2005) (traducción suplida).

¹¹ *Id.*

siguientes características. Según describen Krehbiel y Wiseman, la regla de la mayoría propone un modelo de delegación intrapartido más estricto.¹² Los teóricos de la regla de la mayoría con frecuencia utilizan conceptos como *monopoly agenda setter* y *legislative leviathan* para referirse al líder de la mayoría.¹³ Así, la perspectiva de la *regla de la mayoría* resalta la importancia de que la mayoría esté bien organizada y sea fuerte. Una de las estrategias para lograr la organización y fuerza deseada es a través del control de la agenda y el tiempo asignado a cada asunto. La teoría de la *regla de la mayoría* promueve una visión exclusionista, ya que no considera la participación de la minoría en las decisiones de organización legislativa, pues concibe a la legislatura como un cuerpo dirigido de acuerdo al dictamen de la mayoría.¹⁴ Se enfatiza que la minoría tiene menos derechos procesales, lo que resulta en una gran desproporcionalidad en la manera en que ambos sectores (mayoritario y minoritario) participan en el proceso de creación de leyes, labores en las comisiones, entre otros. Además, bajo el esquema descrito hay poca deferencia de los miembros de mayoría hacia los miembros de la minoría, pues se toma en cuenta primero el partido al que el legislador pertenece y no su *expertise* al momento de delegarle responsabilidades.¹⁵ La visión de la *regla de la mayoría* es una visión de partido, según la cual los legisladores no son vistos como individuos sino como miembros de un partido. Por ello se enfatiza en un liderazgo sólido de partido y la centralización de las ideas, a través de lo cual se pueden avanzar más medidas y obras de gobierno.

La teoría del *bipartidismo* es más balanceada. Aunque reconoce el beneficio de la mayoría en términos de cantidad de miembros, tiende a considerar a los miembros de la minoría para efectos de agenda y trabajos, independientemente de su estatus como minoría. Primero, según dicha visión, el comportamiento va a depender de diversos factores que determinan la competitividad del ambiente electoral, lo que incentiva que la minoría ejerza sus derechos legislativos pero sin abusar de estos.¹⁶ Otro rasgo del esquema bipartita es que se promueve más proporcionalidad en la asignación de asientos en los respectivos comités.¹⁷ También, se observa un trato deferencial entre los legisladores tanto de mayoría como de minoría. Por último, en el modelo bipartita se asigna a los legisladores en determinadas funciones según cierta deferencia y respeto a su *expertise*.¹⁸ En resumen,

12 *Id.*

13 *Id.* Para una mejor comprensión de los conceptos, véase GARY W. COX AND MATHEW D. MCCUBBINS, *SETTING THE AGENDA* (2005) y COX & MCCUBBINS, *LEGISLATIVE LEVIATHAN* (1993).

14 *Id.* en la pág. 482.

15 *Id.* en las págs. 481-82.

16 *Id.* en la pág. 482. Para profundizar en esta teoría, los profesores Krehbiel y Wiseman analizan varios planteamientos de Avinash Dixit, Gene Grossman y Faruk Gul (Dixit, Grossman y Gul), quienes destacan las características de la visión bipartita descritas en el artículo a continuación.

17 *Id.* en la pág. 482.

18 *Id.* en la pág. 483.

el modelo descrito reconoce la colaboración entre los partidos y tiende a considerar la participación en la legislatura de los miembros con propósitos ulteriores a los partidistas. En ese sentido, el bipartidismo supone mayor participación en general de las minorías en el proceso legislativo, no descartando que en ocasiones esto ocurre por circunstancias puntuales que hacen necesaria la cooperación entre partidos.

No obstante, el profesor Jeremy Waldron discute un tercer modelo teórico que legitima y adjudica funcionalidad a las minorías políticas. Esta propuesta se denomina *leal oposición* y adquiere notoriedad para los teóricos políticos desde su surgimiento en Inglaterra, donde al líder de los “perdedores” en el proceso político se le denomina como “Her Majesty’s Loyal Opposition”.¹⁹ Este título y concepto es reconocido en el Parlamento inglés debido a su importancia para el gobierno constitucional. Según explica Waldron, el líder de la oposición es una especie de primer ministro alterno y realiza funciones como crear comisiones y nombrar portavoces. De ahí que la minoría tenga un rol designado en el sistema de gobierno que consiste, según Waldron, en “hacer que la legislatura funcione como un foro de debate genuino”.²⁰ Para Waldron, la labor institucional de la oposición, aunque no la más importante, es oponerse, escrutar el gobierno, limitar lo extremas que puedan ser las posturas del gobierno de turno y hacer que el gobierno actúe responsablemente. No obstante, dicha oposición no es una oposición destructiva.²¹ No se destina a obstruir el trabajo del partido en el poder. Tampoco tiene el propósito de intentar imponer las políticas de la oposición sobre las de los “ganadores”. Más bien, pretende familiarizar a los ganadores y al país con la idea de que oponerse es válido.²²

En Estados Unidos, según señala Waldron, no existe la figura de la leal oposición. Permea la noción de que el rol principal de la oposición es esperar su turno para gobernar y servir como gobierno alternativo al de los ganadores. No obstante, el autor propone la figura de la leal oposición no solo como una abstracción del Gobierno británico, sino como un principio constitucional.²³ Para Waldron, la leal oposición trasciende la idea de que es correcto tolerar las ideas ajenas y promover espacios de disenso. Trasciende, además, la idea de que se deben poder crear grupos de oposición para resistir las posturas del gobierno, y criticar y proponer alternativas.²⁴ Si bien eso le parece importante, Waldron considera que la leal oposición es algo más. Es “la idea de un empoderamiento positivo a través de la creación y el patrocinio de un rol oficial para la práctica de la oposición en el andamiaje

19 Waldron, *supra* nota 2, en la pág. 9.

20 *Id.* en las págs. 10-11 (traducción suplida).

21 *Id.* en la pág. 14.

22 *Id.* en la pág. 12.

23 *Id.* en la pág. 17.

24 *Id.* en la pág. 18.

constitucional” y de “hacer la oposición una parte integral de la estructura constitucional . . . de la misma forma que la autoridad del gobierno lo es”.²⁵

Puede que los modelos teóricos descritos no sean los únicos, pero para propósitos de esta investigación recogen de manera general las visiones y teorías que se tiene de los sectores legislativos minoritarios. A estos roles se añaden otras circunstancias que puedan influir sobre las acciones legislativas de mayoría o bipartitas, entre estas: las condiciones constitucionales, las circunstancias políticas dentro de un cuerpo legislativo y las circunstancias políticas fuera del mismo.²⁶ Sobre las condiciones constitucionales, el profesor Charles Jones destaca el federalismo como un importante factor que limita lo que la minoría puede hacer en Estados Unidos,²⁷ debido a que allí se enfatiza la representación en proporción a la población que elige a los representantes, sin que necesariamente quede ningún sector por representar. Otra condición es el bicameralismo.²⁸ El bicameralismo, según plantea Jones, crea dos cámaras (Senado y Cámara de Representantes) en las que habrá un grupo minoritario, lo cual es relevante porque puede haber periodos en que una cámara tenga una minoría de un partido y la otra tenga una minoría de otro partido.²⁹ En Puerto Rico, dicha situación es poco probable.

Respecto a las condiciones fuera de la legislatura, el profesor Jones destaca, primero, el carácter de los tiempos, refiriéndose a qué situaciones externas a la política atraviesa el país, como podrían ser los periodos de guerra o crisis económica y social; segundo, la fuerza política del partido de minoría, y tercero, la unidad del partido en el nivel nacional. Estos factores se relacionan a cuán favorecido es el partido de minoría en la población.³⁰ Así también, señala Jones el factor del poder presidencial.³¹ Dichos factores, a mi entender, pueden provocar que el grupo minoritario tenga mayores incentivos para proponer legislación.

Respecto a las condiciones internas que influyen sobre la conducta del partido en minoría, Jones destaca cinco: (1) el procedimiento; (2) el margen de la diferencia en tamaño entre un partido y otro; (3) el liderato de la mayoría y su organización; (4) la duración del tiempo que lleve el partido minoritario como minoría, y (5) la fuerza de ese partido en la otra cámara.³² Las dos primeras, el procedimiento y el margen del tamaño entre partidos, han sido estudiadas por varios académicos. De estos estudios, se ha destacado el efecto que tiene el tamaño de la mayoría y cuánta ventaja tenga sobre los derechos procesales de la minoría para intervenir en los procesos legislativos. Uno de los estudios que se destaca sobre el tema es el

25 *Id.* en la pág. 9 (traducción suplida).

26 JONES, *supra* nota 8.

27 *Id.* en la pág. 11.

28 *Id.* en la pág. 10.

29 *Id.* en la pág. 11.

30 *Id.*

31 *Id.* en la pág. 11.

32 *Id.* en la pág. 15.

de la profesora Sarah A. Binder, quien hace un estudio cuantitativo sobre los cambios que sufrieron los derechos procesales de la minoría en Estados Unidos desde 1789 hasta 1994.³³ Esta concluye que los cambios en los derechos procesales de la minoría ocurren cuando el poder entre ambos partidos es balanceado (ambos tienen liderazgo y organización fuerte), en cuyo caso la mayoría va a querer limitar los derechos de la minoría para poder ejercer sus políticas.³⁴ De la misma forma, la minoría se va a oponer a la mayoría para promover sus políticas sobre las de la mayoría. Sin embargo, la mayoría sabe que en algún momento será minoría y, por lo tanto, buscará igualmente garantizar ciertos derechos a la minoría mientras ello no interfiera con la implantación de sus políticas.³⁵ En síntesis, para Binder, el factor que determina cuántos derechos tendrá la minoría es la organización y fuerza de cada legión.

A su vez, el profesor Douglas Dion, en una investigación similar a la de Binder, concluyó que los derechos de la minoría se ven suprimidos cuando la mayoría tiene menor ventaja en número de miembros.³⁶ En ese escenario, el autor sostiene que las minorías más grandes serán menos cohesivas que las pequeñas. Es por esto que, para el profesor Dion, no es viable un balance entre mayoría y minoría pues la mayoría, precisamente por ser mayor en número, va a tener en su control los derechos procesales de los que goce la minoría. Para Dion, entonces, el factor que va a determinar cuántos derechos tenga la minoría será el número de la mayoría y cuán confiada esta se sienta de que puede imponer sus políticas aun permitiendo que la minoría tenga amplios derechos procesales.

Los planteamientos de los profesores Binder y Dion, aunque puedan diferir, ejemplifican cómo el comportamiento de las minorías y de las mayorías va a estar determinado por características diversas que, como señala el profesor Jones, pueden ser determinaciones de ley, factores externos a la legislatura o factores internos de la misma. Es por eso que para poder caracterizar el desenvolvimiento de las minorías en una legislatura, en particular dentro de las posturas teóricas expuestas anteriormente (entiéndase, *regla de la mayoría*, *bipartidismo* o *leal oposición*), se deben considerar antes qué condiciones llevan a esa legislatura a comportarse de determinada manera. Finalmente, es importante recalcar que, aunque estos conceptos están basados en estudios realizados sobre el Congreso de Estados Unidos, sirven para distinguir teóricamente los potenciales roles de las minorías. En las secciones siguientes exploraremos el rol de las minorías en Puerto Rico y su relación con los planteamientos teóricos antes esbozados.

33 Véase SARA A. BINDER, *MINORITY RIGHTS, MAJORITY RULES* (1997).

34 Nancy Martorano, *Cohesion or Reciprocity? Majority Party Strength and Minority Party Procedural Rights in the Legislative Process*, 4 ST. POL. & POL'Y Q. 55, 56 (2004) (citando a BINDER, *supra* nota 33).

35 *Id.* en la pág. 57 (citando a BINDER, *supra* nota 33).

36 *Id.* (citando a DOUGLAS DION, *TURNING THE LEGISLATIVE THUMBSCREW: MINORITY RIGHTS AND PROCEDURAL CHANGE IN LEGISLATIVE POLITICS* (1997)).

B. *El objetivo de las minorías en Puerto Rico: Algunas consideraciones constitucionales*

Para definir el objetivo de las minorías y el papel que desempeñan las mismas en Puerto Rico, es preciso considerar ciertos aspectos constitucionales. Para ello, debemos retomar la discusión sobre la disposición constitucional del artículo III, sección 7, que garantiza la existencia de un grupo minoritario en la Asamblea Legislativa al crear escaños por adición. En términos generales, se podría decir que la misma tuvo para los constituyentes el propósito de responder a sus preocupaciones respecto a la situación política que enfrentaban en aquel momento. Un ejemplo de ello eran las victorias recurrentes que le daban completo control de la Asamblea Legislativa al Partido Popular.³⁷

Los profesores Olga Elena Resumil De Sanfillipo y Rafael Faría González, quienes trabajaron el tema de la minoría en su artículo *La garantía constitucional a la representación de las minorías en la asamblea legislativa*, plantean que la ya citada disposición que da origen a los escaños por adición “se origina en la voluntad del Constituyente de preservar una política de sana gestión de gobierno en un sistema de verdadera democracia que garantice la representación de aquellos sectores que promulgan ideas contrarias a las del partido que obtuvo la mayoría legislativa”.³⁸ A su entender, la originalmente denominada “fórmula de la tercera parte” no tenía como objetivo principal que los escaños adicionales fuesen llenados por un solo partido.³⁹ Más bien, el objetivo era que se garantizase la existencia de voces disidentes que rompiesen la unidad de pensamiento en la asamblea legislativa. Dicho planteamiento se fundamenta con las palabras del delegado Negrón López en la Asamblea Constituyente:

[A]quí está la garantía de representación para que no haya grupos electorales, voluntad de masa y de pueblo, cuya voz no se oiga en las cámaras legislativas, para que se planteen y discutan todos los problemas, y todos los puntos de vista, y para que las mayorías legislativas tengan el acicate y el estímulo de una minoría que vigila y colabora en los procesos democráticos.⁴⁰

Para la profesora Resumil, los constituyentes pensaban que dicho objetivo era alcanzable si se le daba una oportunidad de participación proporcional a los partidos minoritarios favorecidos por su fuerza electoral.⁴¹ La fuerza electoral se mide, según surge de la Constitución, a base del número de votos para el candidato a

³⁷ Véase FERNANDO BAYRÓN TORO, *HISTORIA DE LAS ELECCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE PUERTO RICO* (7ma ed. 2008).

³⁸ Olga Elena Resumil de Sanfillipo & Rafael Faría González, *La garantía constitucional a la representación de las minorías en la Asamblea Legislativa: Naturaleza, alcance y extensión*, 65 REV. JUR. UPR 329, 337 (1996).

³⁹ *Id.* en la pág. 338.

⁴⁰ 2 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 1304 (1951) (citado en Resumil & Faría, *supra* nota 41, en la pág. 338).

⁴¹ Resumil & Faría, *supra* nota 41, en la pág. 340.

gobernador. En síntesis, a lo que aluden los profesores en su artículo es a que, aunque los partidos minoritarios no obtengan suficientes votos para ganar suficientes escaños en la asamblea legislativa, si los obtienen para el puesto de gobernador tendrán suficiente fuerza electoral que legitime el que ocupen determinado número de puestos en la legislatura. En otras palabras, representaran una cantidad significativa de la población y por tanto se justifica que ocupen determinado número de escaños. Esto permite que ese sector del electorado que haya votado por el partido minoritario tenga al menos un mínimo de representación. Sobre ello, el Tribunal Supremo expresó en *Fuster v. Busó*:

[D]icha Sec. 7 no quita nada a los electores ni a los partidos minoritarios sino que, por el contrario, les da lo que no tendrían en su ausencia, esto es, les concede determinados escaños legislativos a los partidos de minoría cuando [e]stos, todos juntos, no logran elegir más de una tercera parte de los senadores o de los representantes.⁴²

La discusión anterior sobre el objetivo de los constituyentes al crear un escaño de adición puede también entenderse como el objetivo en general que para estos debía tener la minoría política en el proceso legislativo. Ello por el interés que mostraron los constituyentes al establecer la disposición del artículo III, sección 7, en garantizar que haya voces disidentes u opuestas a las de la mayoría en la legislatura. Ese objetivo, aunque legítimo y acorde a un pensar democrático, no necesariamente ha resuelto el problema de falta de representación de ciertos sectores en el sistema legislativo puertorriqueño. Ello quizás debido a que, primero, se limitase el objetivo de las minorías a uno de simplemente representar puntos de vista contrarios, en vez de expandirlo para garantizar la representación de todos o la mayor cantidad posible de voces u opiniones de los puertorriqueños y puertorriqueñas. Y, segundo, debido también a que se interpretase que la necesidad de voces contrarias en el proceso legislativo podía ser suplida por partidos. A esos efectos, vale la pena reflexionar sobre los cuestionamientos del delegado Negrón López en la Convención de Constituyentes:

¿Dónde está la voz, no ya de esos partidos políticos que es lo único que preocupa a algunos delegados en esta Convención Constituyente, dónde está la voz de esos electores que votaron por esos partidos políticos, que no resultaron ser en ningún distrito, el segundo partido? ¿Cuál es la expresión de su voluntad democrática que se va a oír en los cuerpos parlamentarios? Sin duda alguna que este plan está predicado en la aspiración o de ser mayoría o de ser primer partido de la minoría, pero yo no creo que ése es el *role* que debe jugar ningún delegado en la Convención Constituyente.⁴³

⁴² *Fuster v. Busó*, 102 DPR 327, 340 (1974) (citado en Resumil & Faría, *supra* nota 41, en la pág. 340, n.29).

⁴³ 2 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 44, en la pág. 1302.

C. *El rol de las minorías una vez electas en Puerto Rico*

Una vez definido el objetivo de las minorías políticas según los planteamientos de la Convención Constituyente, es preciso explorar qué función se pensó que deben tener las mismas. La función que expresaron los constituyentes que deben tener las minorías puede resumirse en la siguiente cita del Informe de la Convención Constituyente:

A tal fin, es básico para la salud democrática que las minorías tengan una representación que, aun bajo las circunstancias más desfavorables, les permita cumplir adecuadamente su función de fiscalizar y estimular a la mayoría en su obra de gobierno sin crear entorpecimientos que puedan resultar en detrimento de la democracia. En todo caso, el pueblo debe tener los medios para asegurarse de que sus representantes respondan siempre a la verdadera voluntad de los representados.⁴⁴

Dos observaciones pueden hacerse de la cita anterior. La primera es que para los constituyentes, según surge de esta expresión y de varios planteamientos discutidos en la sección anterior de este artículo, la sana democracia debe consistir, en gran medida, en favorecer la voluntad de la mayoría. Por tanto, era una preocupación fundamental para los constituyentes que no se entorpeciera el proceso democrático dando demasiado poder a la minoría política. Aunque para los constituyentes las minorías debían gozar de una legítima participación en el proceso legislativo, con tal de lograr una variedad de voces, el *Diario de Sesiones* guarda silencio sobre si los constituyentes concibieron un objetivo más allá de lo antes expuesto para justificar la existencia de las minorías. Quizás ello pueda contestarse al analizar las funciones que se le otorgaron a la minoría, o se pensó debían otorgarse.

Esto lleva a la segunda observación que puede hacerse de la cita anterior. Esta es que la función entendida por los constituyentes que debe tener la minoría, según se plantea en el Informe de la Convención Constituyente, se reduce a “fiscalizar y estimular a la mayoría en su obra de gobierno”.⁴⁵ Ninguna de estas acciones requiere un acto afirmativo de parte de la minoría que sea distinto a los de la mayoría. Es decir, el rol de la minoría no es llevar a cabo una labor (política) distinta o paralela a la de la mayoría, sino que consiste en examinar la gestión de la mayoría, exponer su opinión y persuadir para que la visión política de la minoría también tenga lugar en la obra de gobierno. Desde esta perspectiva, las acciones de la minoría están altamente condicionadas a las de la mayoría.

44 4 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 40, en la pág. 2590.

45 Aunque no necesariamente este era el significado que se quiso expresar por la Constituyente, la Real Academia de la Lengua Española define *fiscalizar* como “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien” y *estimular* como “hacer que alguien quiera hacer algo o hacerlo en mayor medida”. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA (EDICIÓN DEL TRICENTENARIO), <http://dle.rae.es/?id=HzaPKXu>; <http://dle.rae.es/?id=Gsrzari> (última visita 11 de mayo de 2016).

Lo expresado por los constituyentes en la Convención y recogido en el *Diario de Sesiones* referente a la función de las minorías se limita a las discusiones sobre las particularidades del artículo III, sección 7, y el escaño por adición. No obstante, es de suma importancia considerar, además de las expresiones de los Constituyentes, las expresiones del Tribunal Supremo en *Silva v. Hernández Agosto*.⁴⁶ En dicho caso, un grupo de legisladores de minoría acude al Tribunal a impugnar una disposición del reglamento de una comisión que tenía como fin regular la investigación sobre los sucesos del Cerro Maravilla. Dicho reglamento disponía que cuando el investigador entendiese que era necesaria la confidencialidad de un testimonio, debía comunicárselo al presidente de la comisión.⁴⁷ Si el presidente coincidía con la recomendación del investigador, el informe solo se presentaría ante el presidente de la comisión y ante quienes el presidente determinase.⁴⁸ El grupo de legisladores alegaba que dicha disposición del reglamento los excluía de la comisión.⁴⁹ Además, según planteaban, los privaba de realizar efectivamente sus funciones como legisladores.

Ante dicha situación, el Tribunal discute en una sección de la opinión, redactada por el juez Federico Hernández Denton, el rol de las minorías en nuestro esquema constitucional. En esta, reafirma que en el artículo III, sección 7 de nuestra Constitución se garantizó la existencia efectiva de las minorías. A esto añade:

De nada sirve que a los ciudadanos se les garantice su derecho al voto si luego aquellos que fueron depositarios de la confianza de los electores son excluidos en momentos cruciales del proceso legislativo. Aunque el desarrollo jurisprudencial sobre este tema se limita al momento de escoger los candidatos y a evitar que el derecho al sufragio no sea diluido de tal forma que el voto de los ciudadanos se torne inefectivo, nuestro esquema constitucional en su protección a las minorías se extiende más allá del proceso eleccionario. Abarca también la composición de la Asamblea Legislativa para facilitar que represente a todos los sectores de la sociedad.⁵⁰

Finalmente, el Tribunal concluye que las minorías deben tener derecho a participar en las comisiones. Más allá, establece que es un requisito constitucional que las minorías tengan participación en las etapas significativas de las labores de una comisión.⁵¹

Las expresiones del Tribunal resaltan la importancia de que exista representación de las minorías en los procesos legislativos, pero también resaltan la importancia de que esa representación incluya participación en las funciones legislativas. Sin la participación, la representación sería inefectiva e inconsecuente. En ese

46 *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

47 *Id.* en la pág. 51.

48 *Id.*

49 *Id.* en la pág. 52.

50 *Id.* en las págs. 69-70 (cita omitida).

51 *Id.* en la pág. 74.

sentido, la participación de las minorías es vital para que la retórica democrática constitucional se convierta en una realidad práctica. Esto es particularmente importante en el caso de la Asamblea Legislativa puertorriqueña, pues la minoría política se compone, mayormente, por miembros de los dos partidos principales. Aunque estos no hayan obtenido la victoria en determinado cuatrienio, representan una gran porción de la población por la fuerza electoral de la que gozan.

Sin embargo, tomando en consideración los planteamientos constitucionales sobre el rol de las minorías, preliminarmente puede concluirse que el constituyente no pensó que las minorías debiesen tener un rol tan determinante en el proceso legislativo, el cual pudiera en ocasiones anular la voluntad de la mayoría. Sin embargo, los constituyentes fueron enfáticos en que hubiese una minoría en la legislatura que fomentara una diversidad de opinión en dicho foro. Con esto, además, se lograría la representación de los intereses de aquellos sectores que eligieron los miembros de esa minoría. Esto significa que, en Puerto Rico, la minoría debería al menos tener garantizados unos derechos procesales que le permitan realizar su labor de “fiscalizar y estimular a la mayoría”. El problema es que casi siempre la mayoría es la que determina qué derechos se le conceden a la minoría.⁵² Para determinar cuándo la mayoría va a estar dispuesta a conceder más derechos a la minoría, debe recordarse la sección anterior de este texto, en la que se expuso que según se ha visto en investigaciones realizadas en el Congreso, los derechos que tenga la minoría (tanto el número de derechos como el alcance de los mismos) dependerá de circunstancias como, por ejemplo, el ambiente político, la organización y la fuerza tanto del grupo de mayoría como del de la minoría.

II. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS EN PUERTO RICO

Habiéndose establecido un contexto sobre el objetivo y la importancia de la participación de las minorías políticas en Puerto Rico, esta segunda parte se centra en un estudio que pretende ilustrar cómo se manifiesta la participación de las minorías en los procesos legislativos. Para lograrlo, a continuación se discutirán dos aspectos importantes del proceso legislativo en Puerto Rico. El primero tiene que ver con qué derechos procesales tienen las minorías, según lo dispuesto en los reglamentos del Senado y de la Cámara de Representantes de Puerto Rico. A su vez, ese ejercicio servirá para demostrar en qué aspectos la llamada mayoría controla la Asamblea Legislativa. El segundo tiene que ver con cómo se involucran las minorías en la aprobación de proyectos de ley. Este segundo ejercicio tiene, a su vez, dos funciones principales: (1) cuestionar ciertas concepciones populares sobre qué hacen las minorías, y (2) explorar distintas circunstancias que producen cambios en el comportamiento de los miembros de la Asamblea Legislativa. Posteriormente, podremos determinar cuáles de las posturas teóricas esbozadas anteriormente predominan en Puerto Rico, su cumplimiento con nuestras disposiciones

52 Esto lo veremos a profundidad en la segunda parte de este escrito.

constitucionales y qué efectos tienen sobre el funcionamiento de nuestro sistema democrático.

A. Reglamentos legislativos: Una vista a los derechos procesales de las minorías en Puerto Rico

Las reglas de ambas cámaras legislativas son de suma importancia debido a que es en ellas donde se define el proceso legislativo y se determinan los derechos de sus miembros.⁵³ La legislatura tiene la facultad de adoptar sus propias reglas y forma de gobierno interno con las limitaciones que impone la Constitución. Estas normas rigen todo el proceso, según resaltan los informes de *La Nueva Constitución*. El propósito de las reglas puede deducirse de la siguiente cita del reglamento actual del Senado de Puerto Rico en la sección 1.3:

Este instrumento procesal asegura el respeto a los derechos individuales de los Senadores y las Senadoras, tanto aquéllos de Mayoría, como a los de la Minoría Parlamentaria y fortalece la deliberación responsable en lo que respecta a la aprobación de piezas legislativas que propendan al desarrollo de un mejor gobierno. A través de este Reglamento, se valida la facultad de la Mayoría para adelantar su gestión legislativa, mientras se garantiza el derecho de participación de la Minoría Parlamentaria.⁵⁴

Las disposiciones del reglamento son compatibles con los planteamientos de José Trías Monge en su tesis doctoral *Legislative and Judicial Reorganization in Puerto Rico*, donde sostuvo que el propósito principal de un conjunto de reglas para el proceso legislativo era que la mayoría alcanzara sus objetivos sin disminuir los derechos de la minoría.⁵⁵ En otras palabras, las reglas de la legislatura deben permitir a la mayoría organizar su trabajo y su plan de gobierno. El propio Trías Monge comentó que “cada legislatura recién electa debería reflexionar sobre la manera en la que debe, dentro de un esquema democrático, elaborar sus reglas de manera que la voluntad de la mayoría no sea frustrada”.⁵⁶ Por otra parte, otro propósito de las reglas es garantizar a la minoría ciertos derechos procesales que le aseguren algún grado mínimo de participación. Para Trías Monge, las reglas de Puerto Rico cumplen dicho propósito, aunque sostenía que dichas reglas tampoco debían dar oportunidad al retraso ni a la obstrucción de la mayoría por parte de la minoría.⁵⁷ Pero, ¿en qué medida las reglas de Puerto Rico garantizan derechos a la minoría? Vimos en el *Diario de Sesiones* que los constituyentes no contemplaron

⁵³ LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, *supra* nota 1, en la pág. 399.

⁵⁴ R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 3.

⁵⁵ José Trías Monge, *Legislative and Judicial Reorganization in Puerto Rico 77 (1947)* (tesis no publicada de J.S.D., Universidad de Yale) (disponible en la Biblioteca de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico).

⁵⁶ *Id.* en las págs. 76-77 (traducción suplida).

⁵⁷ *Id.* en la pág. 77.

que la minoría tuviese recursos a su disposición que le permitieran obstruir o frustrar el trabajo de la mayoría. Las observaciones de Trías Monge lo confirman. Pero, ello no descarta que la minoría deba tener ciertos derechos. Estos derechos de la minoría, particularmente los procesales, pueden extraerse de los reglamentos de la Cámara de Representantes y del Senado de Puerto Rico.

En Puerto Rico los reglamentos no han cambiado de manera significativa a través del tiempo. No obstante, aquí comparo algunos reglamentos y los cambios hechos a los mismos mediante resoluciones en la Cámara de Representantes y en el Senado de Puerto Rico en los cuatrienios de 2009 a 2012 y de 2013 a 2016.⁵⁸ Ello, con el propósito de identificar cambios que pudieran haber afectado los derechos de la minoría. Puesto que no hubo cambios significativos, los siguientes comentarios están basados en los reglamentos actuales del Senado y la Cámara de Representantes. Del análisis realizado, identifiqué los siguientes aspectos del procedimiento legislativo que proveen derechos a la minoría.

i. Portavoces

En los reglamentos del Senado y la Cámara de Representantes se resalta la facultad que tienen tanto la mayoría como la minoría de nombrar un portavoz que represente sus intereses.⁵⁹ La figura del portavoz equipara con la de un líder de partido, o al menos así puede deducirse según las funciones que se le delegan. En esencia, estas funciones implican expresarse a nombre de su grupo, representarle en decisiones importantes, delegarle asuntos y controlar el tiempo asignado a su delegación, entre otras.⁶⁰ La figura del portavoz facilita tanto para la mayoría como para la minoría la capacidad de organizarse como cuerpo y delinear un plan de trabajo.

ii. Comisiones

Otro aspecto que debe destacarse de los reglamentos tiene que ver con todas las reglas relativas a las comisiones. Las comisiones son uno de los aspectos más importantes del proceso legislativo.⁶¹ Se encargan de estudiar los proyectos de ley y dar una oportunidad a las personas y grupos interesados para que expresen sus

⁵⁸ Las resoluciones son las siguientes: R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.; R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.; R. del S. 27 de 12 de enero de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.; R. de la C. 118 de 12 de enero 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

⁵⁹ Véase la regla 10, sección 10.1, del Reglamento del Senado, R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 21. Véase también la regla 9, sección 9.1, del Reglamento de la Cámara, R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 29.

⁶⁰ Véase la regla 10, sección 10.3, del Reglamento del Senado, R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en las págs. 28-29. Véase también la regla 9, las secciones 9.1 a 9.5, del Reglamento de la Cámara, R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en las págs. 29-31.

⁶¹ LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, *supra* nota 1, en la pág. 399.

puntos de vista.⁶² Debido a su conveniencia, estas han sido muy favorecidas por muchos sistemas legislativos, a pesar de algunos defectos que puedan atribuírseles.

En *Silva v. Hernández Agosto*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico discutió que desde los inicios del Congreso de Estados Unidos, las comisiones se han utilizado para asistir a los legisladores en sus labores.⁶³ Luego, hizo un recuento histórico de las comisiones legislativas en Puerto Rico. El Tribunal señaló que la *Ley Jones de 1917* incorporó el requisito de que cada proyecto se remitiese a una comisión. Además, el Tribunal enfatizó que:

Desde sus orígenes el Senado de Puerto Rico ha permitido a las minorías parlamentarias tener representación en todas las comisiones. La Regla VIII (7) de 1917 disponía que “[l]os informes de comisiones serán firmados por los presidentes y secretarios de las mismas. En caso de que algunos de sus miembros *en minoría* estuvieren ausentes o fuesen contrarios al dictamen de la mayoría, se harán constar los ausentes o *las opiniones disidentes* de dichos miembros, *quienes podrán emitir su informe separadamente*”.⁶⁴

Así, el Tribunal interpreta que las minorías tienen derecho a la participación en las comisiones, discutiendo luego cómo la Constitución de Puerto Rico adopta el trabajo en comisiones. Finalmente, el Tribunal discutió el rol de las minorías en Puerto Rico y concluyó que:

Las minorías tienen una obligación especial de descargar su responsabilidad fiscalizadora sin obstaculizar el funcionamiento legislativa. Las Cámaras tienen los poderes e instrumentos necesarios para asegurar que tanto la mayoría como la minoría cumplan con sus obligaciones hacia el cuerpo y el país sin que se viole el equilibrio y el carácter representativo de la Rama Legislativa.⁶⁵

Para el Tribunal, las comisiones son una de esas herramientas que aseguran que tanto mayoría como minoría cumplan con sus funciones. Por tanto, no es extraño que haya reconocido que las minorías tienen un derecho constitucional a participar en las mismas. Pero, ¿en qué debe consistir la participación de la minoría en las comisiones? Aunque el Tribunal no profundiza sobre esto en *Silva*, sí resalta la importancia de que, ante las circunstancias particulares que se presentaron en *Silva*, las minorías debían tener acceso a los testimonios confidenciales sobre los sucesos del Cerro Maravilla para así poder exponer sus puntos de vista.

A pesar de que el Tribunal no se expresa a profundidad acerca de este tema, sí se consideran varios planteamientos en *Silva* y se analizan los reglamentos legislativos y las funciones adscritas los legisladores. Por ejemplo, el Tribunal señaló que conforme a la entonces sección 32.4 del Reglamento del Senado, las minorías

⁶² *Id.* en la pág. 411.

⁶³ *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

⁶⁴ *Id.* en la pág. 64 (nota omitida).

⁶⁵ *Id.* en la pág. 70.

podían emitir un informe que circulara junto al informe de la comisión. Sobre esta aún vigente facultad, es importante destacar que los legisladores pueden votar a favor de ese informe solo si el informe de la mayoría es derrotado. De lo anterior se desprende que las minorías gozan de un derecho de acceso a la información de los comités a los que pertenecen, con tal de poder emitir informes sobre las medidas en cuestión. Se desprende además el derecho de las minorías a expresar su punto de vista en dichos informes, aun siendo este contrario a la opinión de la mayoría.

Un último aspecto que debe comentarse sobre las comisiones es cómo se forman. En ambos cuerpos, Cámara y Senado, el presidente del cuerpo es quien elige los miembros de la comisión.⁶⁶ Además de seleccionar los miembros, el presidente, quien es miembro de la mayoría, tiene la facultad para seleccionar quiénes van a ocupar los puestos directivos de las mismas. Según surge de los reglamentos, las posiciones en las comisiones se ocuparán de acuerdo al orden en que se asignen los legisladores a esa comisión.⁶⁷ Por ejemplo, el primero en aparecer en el listado será el presidente. Este mecanismo se diseña para dar control al partido que está en el poder. En los informes de *La Nueva Constitución* se indica que “[l]a organización de las cámaras legislativas de acuerdo con las preferencias de los partidos políticos es una consecuencia del sistema que se basa en la dinámica de partido, y es deseable ya que tiende a facilitar la responsabilización de los gobernantes a través de su propio partido”.⁶⁸ En el propio informe se comenta que la dinámica de partido es lo que provoca que en las comisiones se elija a los miembros basándose en su especialización y otros criterios. Vale añadir que en *Silva*, el Tribunal cita un fragmento de la tesis doctoral de Trías Monge, en la que este recomienda que:

[A] los líderes de la *minoría* se les conceda el poder de seleccionar los *miembros de la minoría que deberán servir en las diferentes comisiones permanentes*. El oficial presidente de cada Cámara, será desde luego, el que determine cuántos puestos en cada Comisión estarán disponibles para la minoría, *que tiene que estar representada en todas las comisiones*.⁶⁹

Aunque esta recomendación nunca ha sido aceptada, es importante porque resalta una preocupación genuina de que las minorías también tengan cierto control sobre su trabajo legislativo.

⁶⁶ Trías Monge comenta que en muchos estados el presidente, como el portavoz, es quien tiene el poder de designar comités. Es interesante que Trías comenta que en estados donde hay una probabilidad de que el presidente sea de un partido de minoría, se busca que la persona que designe los comités no sea el presidente. En su lugar se asigna al portavoz de la mayoría. Según Trías, en Puerto Rico no existe tal preocupación, pues el presidente ha sido mayormente el líder de la mayoría. Trías Monge, *supra* nota 55, en la pág. 46.

⁶⁷ Véase la regla 11, sección 11.1, del Reglamento de la Cámara. R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 33. Véase además la regla 12, sección 12.1, del Reglamento del Senado, R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 30.

⁶⁸ LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, *supra* nota 1, en la pág. 415.

⁶⁹ *Silva*, 118 DPR en la pág. 65 (*citando a* Trías Monge, *supra* nota 55, en la pág. 65).

iii. Control de la Agenda

El control de la agenda en la asamblea legislativa es muy importante. Controlar la agenda significa tener la facultad de organizar sus labores, además de tener la facultad de crear espacios de debate, ya sea a través reuniones de comisión o de la organización de vistas públicas, entre otras. En palabras simples es tener la facultad de decidir qué se discute, cuándo se discute e incluso quiénes lo discuten. En Puerto Rico, el calendario legislativo es manejado, en su mayoría, por la Comisión de Reglas y Calendario, la cual se configura, como expresé anteriormente, según determine el presidente del cuerpo, ya sea de la Cámara o del Senado. Por otra parte, cada comisión tiene la facultad de adoptar sus propias reglas y establecer sus propios calendarios de trabajo.⁷⁰ El Reglamento de la Cámara de Representantes (tanto el del 2009 como el del 2013) establece que será el presidente de la comisión quien tendrá esa facultad.⁷¹ El Reglamento del Senado no lo enfatiza de igual manera, pero sí establece que el presidente debe aprobar los calendarios.

A mi entender, esto demuestra que en Puerto Rico la mayoría es la que esencialmente controla el calendario. Resulta pertinente un ejemplo presentado por el profesor Robert Dahl en *On Democracy*, donde discute que uno de los principales criterios para un proceso democrático efectivo en un cuerpo gobernante es que todos los miembros tengan acceso a decidir cómo los asuntos que serán discutidos se colocan en la agenda.⁷² El ejemplo que brinda el profesor Dahl supone imaginar a un cuerpo de gobierno en el momento en que se encuentra redactando su constitución.⁷³ En ese cuerpo imaginario hay un grupo, que es la mayoría, que secretamente no está de acuerdo con que todos deban tener igual participación. Entonces, en la constitución se colocan determinados mecanismos que brindan igual oportunidad de participación como, por ejemplo: oportunidad de votar, oportunidad de emitir informes, oportunidad de expresarse en los foros de discusión. Sin embargo en la misma constitución se establece que solo la mayoría va a determinar qué cosas se establecen en la agenda. Esto implicará que la mayoría decidirá qué cosas se van a discutir, cuándo y dónde. En este caso, la mayoría conspiradora logrará que de nada sirva la igualdad de votos o la oportunidad de expresión, puesto que al tener la facultad de disponer qué se discutirá podrá excluir todo aquello que es de interés para la minoría.⁷⁴

⁷⁰ Véase la regla 12, sección 12.2, del Reglamento de la Cámara, R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 37.

⁷¹ Regla 12, sección 12.5, del Reglamento de la Cámara, R. de la C. 126 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en las págs. 39-40.

⁷² ROBERT DAHL, *ON DEMOCRACY* 38 (1998).

⁷³ Con constitución me refiero a su acuerdo de gobierno.

⁷⁴ DAHL, *supra* nota 72, en las págs. 40-41.

B. Aprobación de proyectos de ley y votación

La aprobación, enmienda y derogación de leyes es una de las funciones más importantes de la rama legislativa. A través del ejercicio de esta función es que los representantes del cuerpo expresan de manera más contundentemente cuáles son sus políticas de gobierno. Popularmente ha prevalecido la creencia de que en la Asamblea Legislativa los miembros de partidos opuestos no cooperan entre sí y que, además, el único fin de la minoría es oponerse a las políticas públicas de la mayoría. Es decir, que esta última prefiere favorecer el *status quo* en lugar de apoyar proyectos de sus contrincantes electorales. Incluso, ya resulta trillado el titular de noticia que anuncia la aprobación de determinada medida con la aclaración de que el partido de minoría votó en contra.

Para comprender mejor nuestro sistema democrático, es necesario identificar las faltas en el mismo y proponer remedios. Debemos abandonar la práctica de asumir posturas partiendo de la desinformación. Por tanto, es necesario estudiar cómo en la práctica se ve la participación de las minorías en la aprobación de leyes para luego determinar si en Puerto Rico el rol de la minoría en el proceso de aprobación de proyectos es realmente de oposición. Con el propósito de identificar cómo se involucran las minorías en la aprobación de proyectos, analicé los siguientes aspectos de su participación en la aprobación de proyectos:

1. En cuántos proyectos participa la minoría *vis-à-vis* la mayoría y cuántos de ellos son aprobados;
2. En cuántos proyectos de ley se involucra cada miembro de la minoría en forma individual y cuántos de estos son aprobados;
3. ¿Con qué frecuencia la minoría y la mayoría cooperan y qué tipo de proyectos presenta o gestionan los miembros de la minoría?

Esta investigación se hizo considerando los proyectos que fueron convertidos en ley durante los periodos 2005 a 2008, 2009 a 2012 y 2013 a 2015. Aunque hubiese sido interesante hacer un estudio más extenso, debido a la corta extensión del artículo fue más conveniente limitarlo a estos periodos recientes, dado que el lector contemporáneo puede sentirse familiarizado con algunos de los proyectos a los que se haga referencia. Para interpretar los resultados de la investigación, tomé en consideración varios de los criterios internos que señala el profesor Charles O. Jones en *The Minority Party in Congress*, los cuales ayudan a determinar ciertos factores del comportamiento que tendrán los grupos minoritarios y mayoritarios en el proceso legislativo. A modo de recuerdo, estos son: (1) el procedimiento; (2) el tamaño del margen entre un partido y otro; (3) el liderato de la mayoría y su organización; (4) la duración del tiempo como minoría, y (5) la fuerza de ese partido en la otro cuerpo legislativo. Pienso que tener presente estos criterios quizás ayuda a explicar por qué en ciertos periodos se obtienen determinados resultados y en otros no. A continuación se relacionan los resultados de la investigación divididos en subsecciones, según los aspectos estudiados que se expusieron anteriormente.

- i. En cuántos proyectos participa la minoría *vis-à-vis* la mayoría y cuántos de ellos son aprobados

Para poder determinar en cuántos proyectos participa la minoría, se realizó un estudio cuantitativo de todos los proyectos de ley que fueron aprobados durante un periodo electoral. Luego se clasificaron según los proyectos presentados, promovidos o gestionados por la minoría y por la mayoría, respectivamente. También se calcularon cuántos fueron presentados, promovidos o gestionados por legisladores a través de la mayoría y la minoría en cooperación. La información obtenida se representa en las tablas a continuación, las cuales están divididas por periodo electoral.⁷⁵ Estas contienen los proyectos aprobados en total, acompañados del porcentaje de esos proyectos que fueron de minoría y los mixtos. Luego, se detalla la cantidad exacta de los proyectos de minoría, los de mayoría y los cooperativos o mixtos.

La tabla siguiente presenta los proyectos que se aprobaron en el periodo de 2005 a 2008 (el Periodo 1). En este periodo, la mayoría estaba compuesta por miembros del Partido Nuevo Progresista (PNP) y la minoría por miembros del Partido Popular Democrático (PPD) y un miembro del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP). En ambos cuerpos, la mayoría pertenecía al mismo partido. El gobernador, no obstante, pertenecía al partido de minoría (PPD).

TABLA 1. PERIODO 2005 A 2008

Periodo 2005-2008											
Año 2005						Año 2006					
Leyes aprobadas: 170 Min: 14% Mix: 11%						Leyes aprobadas: 308 Min: 16% Mix: 12%					
Senado: 59			Cámara de Rep: 111			Senado: 69			Cámara de Rep: 239		
Ma	Min	Mix	Ma	Min	Mix	Ma	Min	Mix	Ma	Min	Mix

⁷⁵ Las tablas utilizadas en el artículo se hicieron a base de información obtenida en el portal de búsqueda de la Oficina de Servicios Legislativos. *Trámite legislativo*, OFICINA DE SERVICIOS LEGISLATIVOS, <http://www.oslpr.org/buscar> (última visita 27 de mayo de 2016). Es importante que el lector tenga presente que las tablas no se encuentran en el portal tal como aparecen en este artículo. Las mismas son producto de una investigación en la cual se examinó las listas de proyectos aprobados anualmente que provee el portal Trámite Legislativo (desde el año 2005 al 2015). Luego de las listas de proyectos aprobados anualmente, se buscó cada proyecto individualmente, por su número de proyecto, en el buscador de Trámite Legislativo. Seguido, se examinó la información de cada proyecto que provee el portal y se clasificaron los proyectos según las categorías que aparecen en las tablas. Es importante tener presente que la información concluida que aparece en las tablas de este artículo no es producto de un informe oficial. Es producto de la metodología descrita anteriormente, en la que la herramienta informativa fue el portal de Trámite Legislativo.

48	7	4	78	18	15	43	19	7	176	31	32
Año 2007 Leyes aprobadas: 214 Min: 31% Mix: 30%						Año 2008 Leyes aprobadas: 286 Min: 20% Mix: 19%					
Senado: 82			Cámara de Rep: 132			Senado: 115			Cámara de Rep: 171		
Ma 44	Min 27	Mix 11	Ma 55	Min 41	Mix 36	Ma 66	Min 30	Mix 19	Ma 107	Min 28	Mix 36

Como ilustra la Tabla 1, el porcentaje de proyectos de la minoría que fueron aprobados en el periodo 2005 a 2008 fluctuó entre un catorce y un treinta y uno por ciento. Por otra parte, el número de proyectos mixtos fluctuó entre once y treinta por ciento. La realidad es que, considerando los números de este periodo exclusivamente, el porcentaje de participación de la minoría no fue tan bajo como uno esperaría.

En el periodo de 2009 a 2012 (Periodo 2), la mayoría también estaba compuesta por miembros del Partido Nuevo Progresista (PNP) y la minoría por miembros del Partido Popular Democrático (PPD). En ambos cuerpos la mayoría pertenecía al mismo partido. No obstante, a diferencia del periodo anterior, el gobernador era del mismo partido (PNP).

TABLA 2. PERIODO 2009 A 2012

Periodo 2009-2012											
Año 2009 Leyes aprobadas: 222 Min: 3% Mix: 12%						Año 2010 Leyes aprobadas: 253 Min: 0.79% Mix: 6%					
Senado: 99			Cámara de Rep: 123			Senado: 96			Cámara de Rep: 157		
Ma 83	Min 5	Mix 13	Ma 106	Min 1	Mix 14	Ma 86	Min 1	Mix 9	Ma 149	Min 1	Mix 7
Año 2011 Leyes aprobadas: 288 Min: 0.69% Mix: 3%						Año 2012 Leyes aprobadas: 308 Min: 3% Mix: 7%					
Senado: 122			Cámara de Rep: 166			Senado: 144			Cámara de Rep: 164		
Ma 116	Min 1	Mix 4	Ma 161	Min 1	Mix 4	Ma 132	Min 5	Mix 7	Ma 146	Min 4	Mix 14

Según se desprende de la Tabla 2, en el periodo 2009 a 2012 los proyectos de minoría alcanzan apenas un tres por ciento. Los mixtos fluctuaron de un tres por ciento a un doce por ciento. Comparados con el periodo 2005 a 2008 (Tabla 1), los proyectos que se aprobaron de minoría en este periodo fueron muy pocos. Veamos a continuación los resultados del periodo actual, que para efectos de esta investigación los datos llegan hasta el año 2015 (Periodo 3).

TABLA 3. PERIODO 2013 A 2015

Periodo 2013-2015
Año 2013 Leyes aprobadas: 181

Min: 1% Mix: 7%					
Senado: 67			Cámara de Representantes: 114		
Ma 60	Min 1	Mix 6	Ma 106	Min 1	Mix 7
Año 2014 Leyes aprobadas: 246 Min: 2% Mix: 4%					
Senado: 101			Cámara de Rep: 145		
Ma 94	Min 3	Mix 4	Ma 134	Min 3	Mix 8
Año 2015 Leyes aprobadas: 260 Min: 2% Mix: 9%					
Senado: 106			Cámara de Rep: 154		
Ma 99	Min 1	Mix 6	Ma 130	Min 6	Mix 18

De acuerdo con la Tabla 3, en lo que ha transcurrido del cuatrienio actual el porcentaje de medidas de miembros de la minoría que fueron aprobadas es aproximadamente uno o dos por ciento. La cantidad de medidas mixtas fluctúa entre el cuatro por ciento al nueve por ciento.

De la información expuesta anteriormente pueden hacerse las siguientes observaciones. En primer lugar, en el periodo 2005 a 2008 (Tabla 1), la cantidad de medidas de minoría y mixtas que fueron aprobadas es significativamente más alta en comparación con años posteriores. Entre los factores que Charles O. Jones destaca, esbozados previamente, la única diferencia entre estos periodos (asunto que, según la información provista, es de fácil constatación) es que en ese periodo (2005 a 2008), la gobernación estaba dominada por el partido de minoría en la rama legislativa. Aunque de la información provista en las tablas sea difícil concluir qué motivó la diferencia significativa entre periodo 2005 a 2008 y los subsiguientes, podrían considerarse varios factores.

Primero, es posible que debido a que el gobernador y la minoría eran del mismo partido, la minoría era más fuerte estructuralmente, es decir, tenía un mejor liderato y organización. Segundo, puede que la minoría tuviese el interés de impulsar sus políticas de gobierno y por ello optó por cooperar en lugar de simplemente oponerse a todo lo que presentase el partido mayoritario. Tercero, puede que la mayoría también se sintiese presionada a cooperar, en reconocimiento del poder de veto del gobernador. Estos son solo algunos fenómenos, entre otros de carácter circunstancial, que pudieron incidir sobre la cantidad de proyectos aprobados según indica la Tabla 1. Reitero que para determinar con certeza a qué se debió la diferencia de proyectos de minoría aprobados entre los periodos estudiados es preciso entrar en otras consideraciones que no son objeto de esta investigación.

En *The Minority Party in Congress*, el profesor Charles O. Jones plantea que la minoría tiene varias estrategias disponibles para poder cumplir con su función, dependiendo de cuáles sean las condiciones que tenga que enfrentar durante su

incumbencia. Las estrategias que menciona Jones y su incidencia sobre el comportamiento de los grupos legislativos pueden también ser consideradas al momento de analizar los cambios entre un periodo y otro. El profesor Jones destaca ocho estrategias:

Apoyo: la minoría apoya a la mayoría, contribuye con votos y, en algunos casos, con liderato.

Oposición inconsecuente: La minoría se opone aunque la oposición es en gran manera inconsecuente.

Retirarse: La minoría no adopta una posición en un asunto significativo, probablemente a causa de divisiones intrapartidistas.

Cooperación: El partido de minoría coopera con el partido de mayoría en construir mayorías, incluyendo en tomar la iniciativa en esfuerzos para formular planes de acción con tal de lograr aceptación a nivel de comités y el hemiciclo.

Innovación: el partido de minoría desarrolla cursos de acción propios e intenta construir mayorías a su favor.

Oposición partidista consecuente: el partido de minoría se opone a los esfuerzos de desarrollar coaliciones de parte de la mayoría pero no contrarresta con propuestas propias.

Oposición consecuente constructiva: el partido de minoría se opone a los esfuerzos de desarrollar coaliciones de parte de la mayoría y contrarresta con propuestas propias para actuar sobre el asunto en cuestión.

Participación: El partido de minoría está en posición de crear mayorías consistentemente dado que controla [el poder ejecutivo].⁷⁶

Según discute el profesor, estas estrategias pueden ser empleadas por la minoría en diferentes etapas del proceso legislativo. El grado de participación que tendrá la minoría se determinará de acuerdo a la estrategia que esta decida utilizar. No obstante, la estrategia que emplee la minoría dependerá de determinadas condiciones políticas, las cuales crean el ambiente para que la mayoría esté dispuesta a conceder más participación a la minoría. Por ejemplo, una condición política puede ser que la minoría esté de acuerdo con la mayoría en ciertas determinaciones de política pública. Otra condición puede ser que el partido de minoría controle la rama ejecutiva (como vimos en el caso de la Tabla 1). Estas y otras condiciones pueden determinar en gran manera el comportamiento que adopte tanto el grupo de mayoría como el de minoría e incidirán sobre el trabajo legislativo.

Una segunda observación que se puede hacer de las tablas presentadas anteriormente es que los proyectos mixtos prevalecen sobre los de minoría. Esto se debe, por supuesto, a que fueron impulsados por miembros de diferentes partidos. Por tanto, es más fácil obtener votos de ambos grupos teniendo un legislador de cada partido que lo promueva ante sus compañeros. Sobre los proyectos mixtos se abundará más adelante.

76 JONES, *supra* nota 8, en la pág. 20 (traducción suplida).

- ii. En cuántos proyectos de ley se involucra cada miembro de la minoría en forma individual y cuántos de estos son aprobados

Habiendo considerado la participación de las minorías de forma grupal en la aprobación de proyectos, es interesante observar la participación de los miembros de la minoría a nivel individual. El propósito de ello es explorar si hay una distinción entre los grupos y los individuos en la asamblea legislativa. En otras palabras, se trata de evaluar si a nivel individual todos los legisladores tienen el mismo grado de participación. A continuación se presentan unas tablas que compilan la información sobre los legisladores para los mismos periodos estudiados anteriormente. En dichas tablas se encuentran, de izquierda a derecha, todos los legisladores que pertenecían a la minoría en ese periodo y cuántos proyectos presentaron o gestionaron en total. Luego, cuántos fueron aprobados entre los que el legislador presentó como único autor y cuántos fueron aprobados entre los que presentó en cooperación con otros legisladores. Al final, se presenta cuántos proyectos de cada legislador fueron aprobados en total.

TABLA 4. PERIODO 2005 A 2008, SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES⁷⁷

Senado	Total de proyectos presentados	Proyectos		
		Convertidos en ley		Total
Legisladores de la Minoría		Legislador fue el único autor del proyecto	Legislador fue co-autor del proyecto junto a otros legisladores o suscriptores	
Hon. Modesto L. Agosto Alicea (PPD)	54	-	4	4
Hon. Eduardo Báez Galib (PPD)	64	3	3	6
Hon. José L. Dalmau Santiago	204	8	24	32
Hon. Antonio J. Fas Alzamora (PPD)	129	5	6	11

⁷⁷ Las tablas que se presentarán a continuación también se hicieron a base de información obtenida en el portal de búsqueda de la Oficina de Servicios Legislativos. *Trámite legislativo*, OFICINA DE SERVICIOS LEGISLATIVOS, <http://www.oslpr.org/buscar/> (última visita 27 de mayo de 2016). Es importante que el lector tenga presente que, como se indicó anteriormente, las tablas no se encuentran en el portal tal como aparecen en este artículo. Las mismas son producto de una investigación en la cual se buscó bajo el nombre de cada legislador cuántos proyectos habían sido aprobados. Esa es la información que se incluye en la segunda columna de la tabla. Luego se consultó individualmente cada proyecto para determinar si el legislador los presentó como único autor o junto a otros legisladores. De dichos proyectos se destacó los que fueron aprobados. Esa es la información que se provee en las columnas tres y cuatro. La quinta y última columna es la suma de los proyectos aprobados.

Hon. Sila María González Calderón (PPD)	101	4	14	18
Hon. Juan E. Hernández Mayoral (PPD)	323	35	17	52
Hon. Sixto Hernández Serrano (PPD)	63	1	6	7
Hon. María De Lourdes Santiago Negrón (PIP)	89	4	7	11
Hon. Jorge I. Suárez Cáceres (PPD)	67	1	5	6
Hon. Cirilo Tirado Rivera (PPD)	135	10	12	22

Cámara de Representantes	Proyectos			
	Total de proyectos presentados	Convertidos en ley		
Legislador fue el único autor del proyecto		Legislador fue co-autor del proyecto junto a otros legisladores o suscriptores	Total	
Hon. Jorge Colberg Toro (PPD)	151	2	15	17
Hon. Héctor Ferrer Ríos (PPD)	292	8	68	76
Hon. Javier García Cabán (PPD)	218	2	6	8
Hon. Rafael García Colón (PPD)	62	7	8	15
Hon. Víctor García San Inocencio (PIP)	211	2	16	18
Hon. Carmen I. González González (PPD)	64	4	5	9
Hon. Carlos M. Hernández López (PPD)	107	1	6	7
Hon. Lydia R. Méndez Silva (PPD)	60	7	8	15
Hon. Ferdinand Pérez Román (PPD)	177	2	14	16
Hon. Ramón Reyes Oppenheimer (PPD)	53	1	8	9

Hon. Roberto Rivera Ruiz de Porras (PPD)	69	2	9	11
Hon. Silvia Rodríguez De Corujo (PPD)	66	2	12	14
Hon. Pedro A. Rodríguez González (PPD)	98	3	6	9
Hon. Joel Rosario Hernández (PPD)	32	-	6	6
Hon. Luis R. Torres Cruz (PPD)	168	1	11	12
Hon. José M. Varela Fernández (PPD)	149	4	6	10
Hon. Carlos Vizcarrondo Irizarry (PPD)	119	3	7	10

TABLA 5. PERIODO 2009 A 2012, SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

Senado	Total de proyectos presentados	Proyectos		
		Convertidos en ley		Total
Legisladores de la Minoría		Legislador fue el único autor del proyecto	Legislador fue co-autor del proyecto junto a otros legisladores o suscriptores	
Hon. Eduardo Bathia Gautier (PPD)	62	-	4	4
Hon. José L. Dalmau Santiago (PPD)	103	1	6	7
Hon. Antonio J. Fas Alzamora (PPD)	163	2	15	17
Hon. Alejandro García Padilla (PPD)	153	1	7	8
Hon. Sila María González Calderón (PPD)	52	-	2	2
Hon. Juan E. Hernández Mayoral (PPD)	312	10	6	16
Hon. Eder Ortiz Ortiz (PPD)	120	1	6	7
Hon. Cirilo Tirado Rivera (PPD)	95	-	3	3

Hon. Jorge I. Suárez Cáceres (PPD)	69	-	1	1
------------------------------------	----	---	---	---

Cámara de Representantes	Proyectos			
	Total de proyectos presentados	Convertidos en ley		
Legisladores de la Minoría		Legislador fue el único autor del proyecto	Legislador fue co-autor del proyecto junto a otros legisladores o suscriptores	Total
Hon. Jorge Colberg Toro (PPD)	254	-	3	3
Hon. Carmen Y. Cruz Soto (PPD)	246	-	14	14
Hon. Eduardo Ferrer Ríos (PPD)	2	-	-	-
Hon. Héctor Ferrer Ríos (PPD)	189	-	5	5
Hon. Carlos M. Hernández López (PPD)	176	1	1	2
Hon. Rafael Hernández Montañez (PPD)	124	-	9	9
Hon. Jaime Espinosa Narden (PPD)	115	-	5	5
Hon. Brenda López Arrarás (PPD)	164	-	4	4
Hon. Lydia R. Méndez Silva (PPD)	152	2	4	6
Hon. Jaime Porelló Borrás (PPD)	197	-	3	3
Hon. Roberto Rivera Ruiz de Porra (PPD)	150	-	-	-
Hon. Silvia Rodríguez De Corujo (PPD)	122	-	5	5
Hon. Pedro A. Rodríguez González (PPD)	50	-	-	-
Hon. Luis R. Torres Cruz (PPD)	202	-	2	2
Hon. Jose R. Torres Ramirez (PPD)	186	3	7	10

Hon. José M. Varela Fernández (PPD)	179	-	1	1
Hon. Víctor Vassallo Anadón (PPD)	141	-	2	2
Hon. Luis R. Vega Ramos (PPD)	133	-	1	1

TABLA 6. PERIODO 2013 A 2015, SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

Senado	Total de proyectos presentados	Proyectos		
		Convertidos en ley		Total
Legisladores de la Minoría		Legislador fue el único autor del proyecto	Legislador fue co-autor del proyecto junto a otros legisladores o suscriptores	
Hon. Ángel Martínez Santiago (PNP)	86	10	6	16
Hon. Margarita Nolasco Santiago (PNP)	62	-	-	-
Hon. Migdalia Padilla Alvelo (PNP)	65	-	3	3
Hon. Itzamar Peña Ramírez (PNP)	60	2	1	3
Hon. José O. Pérez Rosa (PNP)	72	-	5	5
Hon. Carmelo J. Ríos Santiago (PNP)	77	1	1	2
Hon. Tomás Rivera Schatz (PNP)	180	-	1	1
Hon. María De Lourdes Santiago Negrón (PIP)	63	-	5	5
Hon. Larry Seilhamer Morales (PNP)	120	1	8	9

Cámara de Representantes	Total de proyectos presentados	Proyectos		
		Convertidos en ley		Total
Legisladores de la Minoría		Legislador fue el único autor del proyecto	Legislador fue co-autor del proyecto junto a	

			otros legisladores o suscriptores	
José Aponte Hernández (PNP)	81	-	1	1
Ángel Bulerín Ramos (PNP)	32	1	4	5
María M. Charbonier Laureano (PNP)	62	-	2	2
Jennifer A. González Colón (PNP)	157	2	15	17
Urayoán Hernández Alvarado (PNP)	142	1	1	2
Yashira M. Lebrón Rodríguez (PNP)	9	-	-	-
Luis G. León Rodríguez (PNP)	69	-	4	4
Ricardo Llerandi Cruz (PNP)	78	1	5	6
José Luis López Muñoz (PNP)	21	-	1	1
José Enrique Meléndez Ortiz (PNP)	82	-	2	2
Carlos J. Méndez Núñez (PNP)	93	3	5	8
Ángel Muñoz Suárez (PNP)	104	-	5	5
Jorge Navarro Suárez (PNP)	103	-	3	3
Ángel R. Peña Ramírez (PNP)	38	-	2	2
Luis Pérez Ortiz (PNP)	43	1	1	2
Waldemar Quiles Rodríguez (PNP)	45	-	1	1
María L. Ramos Rivera (PNP)	56	-	4	4
Rafael Rivera Ortega (PNP)	154	1	2	3
Gabriel Rodríguez Aguiló (PNP)	47	2	2	4
Ángel E. Rodríguez Miranda (PNP)	141	-	-	-
Pedro Santiago Guzmán (PNP)	99	1	6	7
Antonio Soto Torres (PNP)	69	-	-	-

Héctor A. Torres Calderón (PNP)	192	-	1	1
---------------------------------	-----	---	---	---

Se pueden discutir varios aspectos que surgen a simple vista de las tablas. En primer lugar, la cantidad de proyectos de los legisladores de minoría que son aprobados es significativamente baja en comparación con los proyectos que estos presentan. Cabría argumentar que, por el bajo número de proyectos que se aprueban, la oposición en nuestro ordenamiento es bilateral: se ve de minoría a mayoría y viceversa. Este factor puede ser el resultado de la política altamente sectaria y partidista que se acostumbra en el País. Como se anticipó anteriormente, la percepción general respecto a ese asunto no se aleja de los resultados presentados previamente. Los resultados de las Tablas 4-9 demuestran dicha percepción.⁷⁸

En segundo lugar, es interesante que hayan legisladores que tengan significativamente más participación que los demás. Por ejemplo, del primer periodo se destacan los proyectos promovidos por el senador Antonio Fas Alzamora y aquellos presentados por el representante Héctor Ferrer. Ello puede deberse a varios factores. Por un lado, podría deberse a inclinaciones personales del legislador en cuanto a posturas sustantivas sobre determinados asuntos, como también a que esos legisladores estuvieran más propensos a estrategias de cooperación. Por otro lado, puede deberse a aspectos procesales. Por ejemplo, que ese legislador pertenezca a una comisión que haya presentado muchos proyectos y que estos hayan sido aprobados. Incluso, podría plantearse que factores externos al proceso legislativo pueden influir para que unos legisladores tengan más participación y apoyo que otros. Dentro de estos factores se puede considerar la experiencia, reputación o empatía de la que goce ese legislador, el tiempo que lleve como servidor público y sus conexiones o influencias.

Aunque la información que se mostró anteriormente funge más bien como información expositiva y no es suficiente para considerar en profundidad cuál es la dinámica real entre la minoría y la mayoría en Puerto Rico, pienso que la discusión sobre un asunto de tan vital importancia no debe finalizar al considerar la data expuesta anteriormente. Hemos considerado anteriormente que la Constitución de Puerto Rico establece un mecanismo que garantiza la representación a las minorías en la Asamblea Legislativa. Por otra parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció en *Silva* la importancia de que la minoría tenga participación en las etapas importantes del proceso legislativo. Además, vimos que los reglamentos legislativos atienden ciertos derechos procesales que se supone que provean a la minoría medios de participación. Sin embargo, luego de haber visto a través de la data presentada en las tablas anteriores que la participación de las minorías en la

⁷⁸ Para quien tenga interés en llevar esta reflexión un poco más allá, sería interesante analizar cuántos votos obtuvieron los representantes y senadores de las minorías en ese periodo. Aunque no es posible determinarlo de la información obtenida en esta investigación, se puede especular que fue una cantidad significativa de votantes puesto que en la mayor parte de los casos, en Puerto Rico la minoría está compuesta por miembros de uno de los dos partidos principales, los cuales tienen tanto fuerza electoral como votos a su favor.

aprobación de proyectos es mínima la mayor parte del tiempo, debemos cuestionarnos varios asuntos.

Primero, no hay duda de que la minoría participa en los procesos legislativos, pero hay una gran distinción entre simple participación y participación efectiva. Participación efectiva debe ser, como mínimo, que se le garantice a la minoría los suficientes derechos procesales para que pueda desempeñar la labor que los constituyentes pensaron que debía desempeñar. Si bien los reglamentos legislativos establecen ciertos derechos procesales de las minorías, estos derechos no son suficientes pues, a mi juicio, están condicionados a la voluntad mayoría en muchos aspectos (ya sea por la mayoría como cuerpo o a través de actos del presidente del cuerpo o presidentes de las comisiones). Por ejemplo, y como exploramos brevemente en la sección sobre derechos procesales, la mayoría siempre tendrá la facultad de limitar el trabajo de la minoría mientras controle la agenda, pues puede determinar en qué momentos y de qué manera la minoría podrá expresar sus observaciones sobre determinada medida.

Además, existen otras formas en las que la mayoría puede limitar los derechos de la minoría, las cuales surgen del propio reglamento. Supongamos que el senador Pedro Prestigio es el único miembro de su partido en la Asamblea Legislativa. El senador Prestigio siente un gran compromiso social con las personas de edad avanzada, por lo que ha dedicado gran parte de su carrera como servidor público a representar los derechos de esa comunidad. El Senador es nombrado a la Comisión de los Asuntos del Ser Humano y la comisión está evaluando un proyecto dirigido a brindar ciertos derechos a las personas de edad avanzada. El senador Prestigio quiere que se modifiquen ciertos aspectos del proyecto. Dado que dentro de la comisión nadie estuvo de acuerdo con los cambios (a pesar de que la mayoría de los miembros no pudo leer las enmiendas propuestas en su totalidad), el Senador decide emitir un informe de minoría, pensando que quizás el resto del cuerpo considerará los cambios. Sin embargo, dicho informe nunca llega a consideración del resto del cuerpo, pues este solo podía ser considerado para votación en aquellos casos en que se derrote el dictamen de la mayoría.⁷⁹ En otras palabras, ¿de qué sirve que la minoría cuente con determinados derechos en un ejemplo como este si no podrá influenciar el curso de la medida?

Otro asunto que debemos cuestionarnos al observar la data provista en las tablas es si la falta de efectividad en la participación de la minoría en Puerto Rico no es algo estructural. Es decir, si no es algo que esté relacionado a nuestro derecho positivo, sino que más bien tenga que ver con la cultura política y las nociones y comportamientos de los legisladores en la Asamblea Legislativa. A esto se añaden las nociones de la ciudadanía sobre cómo debe ser la dinámica entre los grupos mayoritarios y minoritarios en la legislatura. Aunque se trata de un cuestionamiento propio de otro escrito, no debemos ignorar esas consideraciones al momento de analizar las dinámicas y relaciones en los cuerpos legislativos.

⁷⁹ Véase la regla 32, sección 32.4, del Reglamento del Senado, R. del S. 21 de 14 de enero de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 114.

iii. ¿Con qué frecuencia la minoría y la mayoría cooperan y qué tipo de proyectos adelantan los miembros de la minoría?

Esto es posible contestarlo al observar la información de las tablas anteriores. Particularmente, prestando atención a los proyectos identificados como *mixtos*. Por ejemplo, en las Tablas 1-3 se identifica lo siguiente: (1) en el Periodo 1 el número de proyectos mixtos fluctuó de entre un once por ciento a un treinta por ciento; (2) en el Periodo 2 ese número fluctuó entre un tres por ciento a un doce por ciento, y (3) en el tercer Periodo 3 el número fluctuó entre un cuatro por ciento a un nueve por ciento. En las Tablas 4-6 se puede identificar en cuántos proyectos los legisladores colaboraron, según se desprende de las columnas de *Proyectos junto a otros legisladores o subscriptores*.

Respecto a qué tipo de proyectos presenta la minoría, a continuación la Tabla 7 muestra ejemplos de varios proyectos que fueron presentados por representantes o senadores de minoría. En la parte superior aparecen la cantidad de proyectos que presentaron legisladores de minoría y fueron aprobados. Luego se destacan algunos ejemplos de estos proyectos. Estos se clasifican según el año en el que fueron aprobados. Además, se incluye el número de proyecto y su descripción original, según fue radicado, lo que permite conocer sobre qué trata. Conviene aclarar que los proyectos que se presentan a continuación fueron convertidos en ley. Sin embargo, se identifican como proyectos, pues lo pertinente aquí es la manera en la que fueron propuestos.

TABLA 7. EJEMPLOS DE PROYECTOS PRESENTADOS POR LA MINORÍA

Año 2011 Total de proyectos de minoría: 2
1. P. del S. 769: Para enmendar, derogar y re-numerar ciertos artículos de la Ley Núm. 266 de 9 de septiembre de 2004, según enmendada, conocida como “Ley del Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales y Abuso Contra Menores”. Además, enmendar el artículo 8 de la Ley Núm. 175 de 24 de julio de 1998, según enmendada, conocida como “Ley del Banco de Datos de ADN de Puerto Rico”, a fin de atemperarlas a la Ley Pública Núm. 109-248 de 27 de julio de 2006, conocida como “Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006”. ⁸⁰
2. P. del S. 359: Para añadir un nuevo inciso (j) al artículo 5.02 de la Ley Núm. 22 del 7 de enero de 2000, según enmendada, conocida como “Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico”, a los fines de establecer que la multa básica por conducir a exceso de velocidad en las zonas donde se encuentre algún aviso de que se encuentran obreros realizando trabajos de construcción,

⁸⁰ P. del S. 769 de 11 de mayo de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

mantenimiento o mejoras en las vías públicas sea doble de la multa dispuesta por transitar a exceso de velocidad.⁸¹

Año 2012 Total de proyectos de minoría: 9

1. P. del S. 498: Para enmendar el artículo 6 de la Ley Núm. 465 de 15 de mayo de 1947, según enmendada, y conocida como “Ley de la Lotería de Puerto Rico”, a los fines de aumentar el tope de valoración de bienes como requisito para que una persona cualifique para ser designado como agente de ventas de la lotería.⁸²

2. P. del S. 191: Para enmendar la sección 2, inciso (a)(7)(H), de la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, conocida como “Ley de Patentes Municipales”, a fin de que las compañías de teléfonos, tanto alámbricas como inalámbricas, paguen a prorrata la patente municipal correspondiente a cada municipio.⁸³

3. P. de la C. 1937: Para enmendar el apartado (7) del inciso (E) del artículo 5 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, conocida como “Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, con el objetivo de incluir como servicios acreditables los prestados por los empleados de los Consorcios y/o de las Áreas Locales establecidos para administrar los fondos Título I de la Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora (WIA).⁸⁴

4. P. del S. 910: Para enmendar el artículo 5.06 de la Ley Núm. 22 del 7 de enero de 2000, según enmendada, conocida como “Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico”, a los fines de establecer que toda persona que participe en competencias de velocidad no autorizadas, en carreteras municipales o estatales de Puerto Rico, incurrirá en falta administrativa que será sancionada con una multa; disponer como delito menos grave infracciones subsiguientes, fijar penalidades, entre otros fines.⁸⁵

Año 2013 Total de proyectos de minoría: 2

1. P. de la C. 502: Para enmendar el artículo 9.170 de la Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957, según enmendada, conocida como “Código de Seguros de

⁸¹ P. del S. 359 de 9 de febrero de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

⁸² P. del S. 498 de 9 de marzo de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

⁸³ P. del S. 191 de 12 de enero de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

⁸⁴ P. de la C. 1937 de 26 de agosto de 2009, 2da Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

⁸⁵ P. del S. 910 de 3 de junio de 2009, 1ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

Dentro de los proyectos presentados en el apéndice anterior, existen algunos que podrían ser importantes para ciertos sectores de la ciudadanía. Esto es indicio de que la minoría, aunque en poca proporción, participa efectivamente en la gestión de proyectos. En esos casos, hay que cuestionarse si el legislador que presenta esas medidas las presenta con un interés de partido o un interés personal. Ello, quizás, sea un factor importante y hasta determinante en la aprobación de ese proyecto.

En cuanto a los proyectos mixtos, los resultados fueron similares. En su mayoría son proyectos variados, de diferentes temas y con diferentes intenciones sociales, políticas y económicas. Dentro de ellos, hubo un tipo de proyecto que fue frecuente. Se trata de los proyectos mixtos en los que los legisladores que gestionaron compartían un interés específico entre sí. Un ejemplo de dicho tipo de proyecto es el siguiente, según consta en la Tabla 8.

Puerto Rico” a fin de incluir como requisito previo a la expedición de la licencia de productor, que la persona solicitante haya terminado la escuela superior o su equivalencia.⁸⁶

Año 2014 Total de proyectos de minoría: 6

1. P. del S. 724: Para enmendar varios artículos, y añadirle varios sub-incisos al artículo 6 de la Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959, según enmendada, a los fines de reintegrar a sus disposiciones la prohibición de discrimen por razón de ser militar, ex-militar, servir o haber servido en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos o por ostentar la condición de veterano; añadir definiciones de veterano(a), ex-militar y militar; establecer la aplicación retroactiva; y para otros fines.⁸⁷

2. P. de la C. 501: Para enmendar las secciones 1031.03, 1051.08, 1061.22, 1062.08, 1081.01, 1116.13, 3050.01, 4041.01, 5023.01, 5023.12, 5033.02, 6080.16 y 6100.10 de la Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011” a los fines de hacer enmiendas técnicas; y otros fines relacionados.⁸⁸

3. P. del S. 481: Para enmendar los artículos 2, 4, 8, 10, 11 y 15 y adicionar un nuevo artículo 6 a la Ley Núm. 281 de 1 de septiembre de 2000, según enmendada, conocida como “Ley de la Junta de Contratistas de Servicios de Impermeabilización, Sellado y Reparación de Techos de Puerto Rico”, a fin de añadir nuevas definiciones; disponer que los miembros de la Junta deberán ser nombrados no más tarde de treinta días luego de vencido el término de los mismos; añadir requisitos para la concesión de licencia sin examen, disponer el requisito de educación continua para la renovación de licencias, aumentar las penalidades, realizar correcciones técnicas y para otros fines relacionados.⁸⁹

⁸⁶ P. de la C. 502 de 11 de enero de 2013, 2da Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

⁸⁷ P. del S. 724 de 4 de septiembre de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

⁸⁸ P. de la C. 501 de 11 de enero de 2013, 2da Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

⁸⁹ P. del S. 481 de 20 de marzo de 2013, 1ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

TABLA 8. EJEMPLO DE PROYECTO MIXTO

1. P. de la C. 1955: Para enmendar la Regla 131.1 de las Reglas de Procedimiento Criminal de Puerto Rico de 1963 a los fines de establecer que las víctimas mayores de edad de los delitos contra la indemnidad sexual contemplados en el Capítulo IV del Título I, "Delitos contra la Persona", del Código Penal de 2004, o por la tentativa de cualquiera de éstos, testifique fuera de sala durante el proceso, mediante la utilización del sistema televisivo de circuito cerrado de una o dos vías; y para otros fines.⁹⁰

Autoras: Rep. Jenniffer A. González Colón, Rep. Albita Rivera Ramírez, Rep. Liza Fernández Rodríguez, Rep. María de L. Ramos Rivera, Rep. Iris M. Ruíz Class, Rep. María M. Vega Pagán, Rep. Paula A. Rodríguez Homs, Rep. Julissa Nolasco Ortiz, Rep. Elizabeth Casado Irizarry, Rep. Carmen Yulín Cruz Soto

Para este proyecto se unió gran parte de las féminas que durante ese periodo formaban parte de la Asamblea Legislativa. Se desconoce exactamente qué motivó a esas legisladoras a colaborar en el proyecto, pero lo cierto es que salta a la vista que todas sean féminas. Al igual que el ejemplo anterior, hubo proyectos que fueron presentados por legisladores de un mismo distrito y diferentes partidos. Estos podrían ser ejemplos de que quizás en determinados momentos, los legisladores cooperan para promover intereses que van más allá de sus líneas partidistas.

Para finalizar esta porción de la investigación puede resumirse la información obtenida y presentada en las tablas en los siguientes planteamientos. Primero, la cantidad de proyectos presentados o propuestos por miembros de la minoría en los periodos analizados no excedió de un treinta por ciento. Cabe señalar que ese número no es determinante, pues para serlo, habría que hacer un análisis más amplio en el que se considerasen más periodos electorales. Sin embargo, ello es suficiente para tener una idea de lo que sucede en la Asamblea Legislativa. Segundo, hay que tener presente que los números de proyectos de minoría aprobados no son constantes, aunque en los últimos dos periodos son similares. Según vimos, el primer periodo fue significativamente más alto. Puede argumentarse, como ya se mencionó, que ello es el resultado de factores externos o internos que inciden sobre la participación más o menos activa de la minoría.

Tercero, hay que destacar, que aunque sean mínimos, existen ejemplos de cooperación entre miembros de la Asamblea Legislativa. Los proyectos mixtos sobre los que se comentó en esta sección son ejemplos de ello. Cuarto, debe considerarse que en algunas ocasiones es posible que los legisladores abandonen la política partidista y cooperan en proyectos que son de su interés o de algún sector al

90 P. de la C. 1955 de 28 de agosto de 2009, 2da Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

que se han destacado por representar. Sin embargo, no podemos olvidar que el número de proyectos mixtos que fueron aprobados en cada periodo sigue siendo bajo. Y quinto, cabe responder a la interrogante sobre si el rol de las minorías en la etapa de presentación y aprobación de proyectos es simplemente oponerse. Podemos concluir que no, pues aunque es cierto que la oposición es la norma, no es el único rol que desempeñan las minorías en este proceso. Las minorías trabajan en comisiones, emiten informes, presentan proyectos y cooperan en proyectos, aunque su influencia sustantiva en el proceso legislativo termine siendo limitada.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, quisiera sintetizar los hallazgos principales de la investigación. Ello puede lograrse respondiendo dos preguntas. Primero, ¿cuál debe ser el rol de la minoría en nuestro ordenamiento jurídico? Como vimos, el rol de las minorías en Puerto Rico se define en el artículo III, sección 7, y en las discusiones que los constituyentes tuvieron sobre dicha disposición. De ello puede concluirse que el rol de la minoría en Puerto Rico es fiscalizar la labor de la mayoría y fomentar la diversidad de pensamiento en el proceso legislativo, pero sin entorpecer o retrasar en exceso dicho proceso. Segundo, ¿cuál es el rol que desempeña en la práctica la minoría en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico? Según los planteamientos de la segunda parte de este escrito, la minoría realiza diversas funciones en la Asamblea Legislativa. Entre ellas, puede resaltarse su participación en las comisiones, en las cuales los miembros de la minoría cumplen un importante rol de fomentar el debate en cuanto a las medidas bajo consideración. Además, en ocasiones aportan a la tramitación de proyectos de ley e incluso se destacan escenarios en que logran convertir en ley sus propios proyectos de minoría. En resumen, vale reiterar que en Puerto Rico la minoría tiene cierto grado constatable de participación en los procesos legislativos, aunque insisto en que la participación es proporcionalmente baja según los indicadores presentados.

Esto se traduce en una representación insuficiente de importantes sectores del País que le han conferido un apoyo significativo en las urnas a determinados legisladores. El cuestionamiento sobre falta de representación y participación de esas minorías políticas fue lo que motivó esta investigación, la que me lleva a concluir que falta mucho por adelantar en nuestro sistema democrático. Nuestro proceso legislativo está diseñado desde la perspectiva de la mayoría, la cual, por haber obtenido la mayor cantidad de votos, controla los procesos legislativos y tiene una cantidad mayor de recursos a su disposición. Ello es técnicamente compatible con la visión de los constituyentes, quienes garantizaron la participación de las minorías en la Asamblea Legislativa pero hicieron la salvedad de que la mayoría o los “ganadores” del juego político debían tener la facultad de controlar el quehacer legislativo.

Aunque, Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció en *Silva* el derecho constitucional de las minorías de participar en las etapas significativas del proceso legislativo, ello no puede lograrse sin que se den ciertas condiciones. La minoría debe contar con las herramientas necesarias para poder participar efectivamente.

Como vimos a través del escrito, debe al menos tener control de su propia agenda y adoptar estrategias de trabajo. Debe también tener la oportunidad de organizarse como grupo, disentir y oponerse activamente a proyectos en cuestión. Además, debe tener la oportunidad de presentar medidas que pasen por la consideración seria y detenida de la Asamblea Legislativa, para que estas tengan una oportunidad real de ser aprobadas. En ese sentido, las herramientas de la minoría hasta el momento concedidas por reglamentación interna de los cuerpos legislativos resulta insuficiente a estos efectos.

Al analizar aspectos prácticos, como es la interacción entre la mayoría y la minoría a través del proceso de aprobación y derogación de proyectos de ley, fue posible constatar la baja participación de la minoría en la determinación de política pública desde la legislatura. Queda la interrogante de cuáles son las causas principales de dicho fenómeno, si los aspectos estructurales (limitaciones impuestas constitucionalmente o por reglamentación), aspectos de nuestra cultura política o circunstancias específicas atribuibles a los legisladores y grupos constituidos en los distintos cuatrienios. Entiendo que el elemento principal es el estructural, pues el sistema político está excesivamente inclinado hacia la voluntad mayoritaria, tanto en los roles asignados constitucionalmente a los cuerpos legislativos como en los derechos procesales conferidos a estos por reglamentación. Esto, ciertamente, no quita que el elemento cultural sirva como un impedimento adicional al cultivo de una participación más diversa y verdaderamente representativa de las voluntades políticas que han logrado obtener un escaño legislativo.