

# INICIATIVA & REFERÉNDUM: LAS EXPERIENCIAS ESTATALES COMO MODELO PARA PUERTO RICO

## ARTÍCULO

DAVID MONTAÑEZ MIRANDA\*

Introducción .....	143
I. Modalidades de Iniciativa y Referéndum .....	146
II. Aspectos procesales de la Iniciativa y Referéndum .....	149
III. Críticas al sistema de Iniciativa & Referéndum.....	151
A. ¿La tiranía de la mayoría? .....	151
B. Derechos civiles versus democracia: Los tribunales como árbitros.....	155
C. Recolectores de endosos pagados .....	159
D. Financiamiento de campañas: ¿La opinión pública a la venta?.....	161
E. Deliberación del pueblo versus deliberación de los cuerpos legislativos: ¿Es uno más informado que el otro?.....	164
IV. Iniciativa y Referéndum en Puerto Rico: De la Convención Constituyente al cuatrienio de Sila María Calderón .....	166
Conclusión .....	169

### INTRODUCCIÓN

ENTRE LA NOCHE DEL SEIS Y SIETE DE NOVIEMBRE DE 2012, LA PRENSA estadounidense reseñaba la reelección del presidente Barack Obama, junto con los senadores y representantes que resultaron victoriosos en la contienda electoral federal. Del mismo modo, se reseñaba con igual ímpetu la aprobación de inéditos y controversiales proyectos de ley a nivel estatal. Por ejemplo, esa noche Washington y Colorado se convirtieron en los primeros estados en legalizar el consumo recreacional de la marihuana para personas mayores de veintiún años.<sup>1</sup> Mientras tanto, Massachusetts aprobó la utilización de la marihuana para propósitos medicinales, uniéndose así al Distrito de Columbia y a los diecinueve estados donde la marihuana es legal para propósitos medicinales.<sup>2</sup> Por otra parte, en California se aprobó un incremento temporero a los impuestos por los próximos siete años a los residentes cuyos ingresos excedan \$250,000 anuales. Igualmente, se aprobó un aumento al impuesto de ventas de un cuarto

---

\* TBD

<sup>1</sup> *Drug Policy on the Ballot*, NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (7 de noviembre de 2012, 4:45 AM), <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/drug-policy-on-the-ballot.aspx> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>2</sup> *Id.*

de centavo adicional por los próximos cuatro años con el propósito de financiar el sistema educativo público y evitar recortes presupuestarios a estos servicios.<sup>3</sup> Por otro lado, Maine, Maryland y Washington aprobaron el matrimonio entre personas del mismo sexo.<sup>4</sup> Además, en el estado de Alabama se adoptó una medida que ata el salario de los legisladores a la mediana de ingreso por hogar, mientras que en Nebraska se rechazó un aumento de \$12,000 a \$22,500 al salario de los legisladores estatales.<sup>5</sup>

¿Qué tienen en común todas estas medidas? Todas fueron aprobadas en las urnas directamente por los electores de dichos estados. Con excepción de las medidas de Alabama y Nebraska antes mencionadas, las cuales surgieron como iniciativa de las legislaturas estatales, el resto de las medidas a las que hicimos referencia fueron llevadas a votación a las elecciones generales gracias al sistema de *iniciativa y referéndum* (I&R). A pesar de que esta modalidad de democracia directa es altamente conocida y utilizada en las jurisdicciones estatales de Estados Unidos, Puerto Rico se mantiene al margen de los debates políticos y académicos sobre los beneficios o perjuicios de este sistema. Desafortunadamente, nuestra visión sobre la democracia se limita a votar por los funcionarios electos cada cuatro años. Los partidos políticos hacen promesas programáticas en sus respectivos programas de gobierno y, en teoría, el pueblo vota por ese manual de políticas públicas prometidas con la esperanza de que los funcionarios electos las cumplan una vez son elegidos. Por supuesto, quien haya vivido en este país sabe que la práctica se aleja de la teoría con mucha más frecuencia de lo que nos gustaría. Desde Aníbal Acevedo Vilá prometiendo que no iba a aprobar un impuesto al consumo y Luis Fortuño Buset prometiendo que no iba a despedir a ningún empleado público, hasta la promesa de Alejandro García Padilla de no afectar el bolsillo de la clase pobre y trabajadora a través de contribuciones adicionales es más que evidente que lo que se promete durante la campaña no necesariamente se cumple. Desafortunadamente, bajo nuestra actual estructura de democracia representativa, los ciudadanos no tienen el poder constitucional de contrarrestar las medidas que se entiendan nocivas, aprobadas por los cuerpos políticos, hasta los próximos comicios electorales.

Durante el reciente controvertible proceso de aprobación del presupuesto, el economista Sergio Marxuach nos señaló lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Mike Rosenberg, *Proposition 30 Wins: Gov. Jerry Brown's Tax will Raise \$6 Billion to Prevent School Cuts*, MERCURY NEWS (November 29, 2012, 1:34 PM), [http://www.mercurynews.com/year-in-review/ci\\_21943732/california-proposition-30-voters-split-tax-that-would](http://www.mercurynews.com/year-in-review/ci_21943732/california-proposition-30-voters-split-tax-that-would) (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>4</sup> Edith Honan, *Maryland, Maine, Washington Approve Gay Marriage*, REUTERS (November 7, 2012, 4:42 PM), <http://www.reuters.com/article/2012/11/07/us-usa-campaign-gaymarriage-idUSBRE8A6oMG20121107> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>5</sup> *Election Results 2012: Breakthrough Wins for Marijuana and Same-Sex Marriage*, BALLOTWATCH (Initiative & Referendum Institute, Los Angeles, Cal.), November 8, 2012, at 8, <http://www.iandrinstitute.org/BW%202012-3%20Election%20results%20v1.pdf>.

Puerto Rico no es una sociedad abierta. En una sociedad abierta los ciudadanos tienen los recursos, la capacidad, y la autonomía necesaria para participar eficazmente en el proceso político; para retar las estructuras existentes de poder económico, político y cultural; y para reducir las desigualdades sociales que producen esas estructuras.

El proceso de confeccionar este presupuesto, especialmente las medidas impositivas, ha sido uno poco transparente y con pocas instancias para la participación cívica eficaz. Recientemente hemos visto a representantes tanto del sector privado como del sector laboral querellarse sobre la falta de acceso efectivo al proceso político. Y es que en el siglo 21 los reclamos de participación ciudadana no se satisfacen con una invitación a leer una ponencia de diez minutos en un salón de vistas públicas vacío. Ya no somos un pueblo de jibaritos analfabetas que se conforma con ir a votar como corderitos cada cuatro años a hacer una sola cruz debajo de alguna insignia. En el 2013 un puñado de políticos, actuando como hacendados enguayaberados, no puede pretender gobernar el país como si fuera su finca privada. Es necesario fortalecer la cultura cívica de Puerto Rico y forjar nuevos canales para la participación ciudadana efectiva.<sup>6</sup>

La denuncia de Sergio Marxuach no es una aislada. Cada vez se escuchan más voces clamando mayores espacios de participación ciudadana efectiva. Ejemplo de ello son las propuestas de presupuesto participativo que la alcaldesa de San Juan planifica implantar en San Juan,<sup>7</sup> y la de una enmienda constitucional para establecer el referéndum revocatorio en Puerto Rico del representante novo progresista José Aponte.<sup>8</sup> La necesidad de transformar nuestras estructuras democráticas se vuelve un imperativo de nuestros tiempos para restaurar la legitimidad de nuestras instituciones gubernamentales frente a los ciudadanos. Actualmente, a estos fines hay una resolución concurrente propuesta en la Cámara de Representantes, la cual fue radicada el 2 de enero de 2013 por el Presidente de la Comisión de lo Jurídico, honorable Luis Vega Ramos, la misma propone elevar a rango constitucional el derecho a la *Iniciativa Ciudadana*. La enmienda propuesta a la sección 19 del artículo II de nuestra Constitución lee como sigue:

La reserva de derechos del pueblo aquí dispuesta incluye el derecho a organizar, sujeto a las disposiciones de una ley adoptada por la Asamblea Legislativa a tales fines, eventos electorales donde se consideren para su aprobación o rechazo iniciativas ciudadanas encaminadas a proponer, derogar o enmendar determinadas políticas públicas o leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,

---

<sup>6</sup> Sergio M. Marxuach, *Después del 30 de junio*, CENTRO PARA UNA NUEVA ECONOMÍA (30 de junio de 2013), <http://grupocne.org/2013/06/30/despues-del-30-de-junio/> (última visita 19 de oct. de 2013).

<sup>7</sup> José A. Delgado, *Carmen Yulín se acerca en Nueva York al programa de presupuestos participativos*, EL NUEVO DÍA (8 de abril de 2013, 3:38PM), <http://www.elnuevodia.com/carmenyulinseacercanuevayorkalprogramadepresupuestosparticipativos-1486462.html> (última visita 19 de oct. de 2013).

<sup>8</sup> *Proponen enmendar la Constitución para permitir elecciones revocatorias*, EN VIVO PR (6 de junio de 2013, 9:05 AM), <http://www.envivopr.com/2013/06/proponen-enmendar-la-constitucion-para-permitir-elecciones-revocatorias/> (última visita 19 de octubre de 2013).

cuyos resultados tendrán carácter vinculante y mandatario sobre las ramas políticas del gobierno de Puerto Rico y sus municipios. Las disposiciones de la Ley de iniciativas ciudadanas que se adopte al amparo de esta sección también podrán utilizarse para organizar eventos electorales de expresión ciudadana en torno a políticas públicas o leyes del Gobierno Federal, a tenor con la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>9</sup>

A raíz de esta resolución concurrente radicada, y ante la posibilidad de que durante este cuatrienio se discuta en ambas cámaras legislativas la elevación a rango constitucional del mecanismo de I&R, este artículo pretende explorar las experiencias con este mecanismo en diversas jurisdicciones estatales estadounidenses. Con ello se busca, no tan solo explicar la operación de este mecanismo, sino también las controversias que han surgido en tiempos recientes en torno al mismo, así como la postura de los detractores y defensores de dicho mecanismo, y que estas a su vez sirvan de base para la eventual discusión sobre la posibilidad de elevar a rango constitucional el sistema de I&R en Puerto Rico.

## I. MODALIDADES DE INICIATIVA Y REFERÉNDUM

Comencemos delimitando las diferencias entre una iniciativa y un referéndum, dos procesos que, aunque parecidos, sirven propósitos distintos. Una iniciativa es el proceso donde un grupo de ciudadanos redacta y propone una nueva ley o una enmienda constitucional, recogen una cantidad determinada de endosos, y una vez se completa el proceso de recogido de endosos, la propuesta es sometida en los comicios para la aprobación o rechazo de los electores.<sup>10</sup>

El poder de iniciativa puede ser directo o indirecto. En el directo, el grupo proponente recoge el número de endosos exigidos en la Constitución y el proyecto se somete directamente a votación sin la intervención de la legislatura estatal. En el indirecto, el grupo proponente recoge los endosos requeridos, somete el proyecto a la legislatura, y si la legislatura lo aprueba, la propuesta inicial no es colocada en el proceso electoral. No obstante, si la legislatura derrota o enmienda la iniciativa, el grupo proponente puede ordenar que la iniciativa original se lleve a votación en los próximos comicios.<sup>11</sup>

Actualmente hay veintiocho jurisdicciones de los Estados Unidos que tienen el mecanismo de iniciativa (directa o indirecta) y referéndum. Las veintiocho jurisdicciones son: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Idaho, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Dakota del Norte, Ohio, Oklahoma, Oregón, Dakota del Sur, Utah, Washington, Wyoming, las Islas Vírgenes esta-

---

<sup>9</sup> Res. Conc. de la C. 5, 17ta Asambl. Leg., 1ra Ses. Ord. (PR 2013) (énfasis omitido).

<sup>10</sup> *What Are Ballot Propositions, Initiatives, and Referendums?*, INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE, <http://www.iandrinstitute.org/Quick%20Fact%20-%20What%20is%20I&R.htm> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>11</sup> *Id.*

dounidenses,<sup>12</sup> y el Distrito de Columbia.<sup>13</sup> Entre el periodo de 1999 al 2002, diecisiete estados que no tenían el sistema de iniciativa presentaron legislación en sus respectivas asambleas legislativas para adoptar este mecanismo.<sup>14</sup>

De las veintiocho jurisdicciones que tienen el sistema, diecinueve permiten iniciativas para enmiendas constitucionales y veintidós permiten la iniciativa para propuestas estatutarias.<sup>15</sup> Por ejemplo, el estado de Florida permite iniciativas para enmiendas constitucionales, pero no las autoriza para estatutos,<sup>16</sup> mientras que el estado de Washington permite iniciativas para estatutos, mas prohíbe enmiendas constitucionales vía iniciativa.<sup>17</sup> Solo tres estados permiten iniciativas indirectas para enmiendas constitucionales, ocho estados permiten iniciativas indirectas para estatutos, y dos estados, Utah y Washington, permiten tanto iniciativas directas como indirectas para estatutos.<sup>18</sup>

Por otro lado, un referéndum se refiere a una consulta electoral mediante la cual los electores pueden aprobar o rechazar alguna ley o enmienda constitucional. Existen tres modalidades de referéndum, aunque para propósitos de este escrito nos concentraremos en el *referéndum popular*, el cual se refiere al poder de los ciudadanos de enmendar o derogar un proyecto de ley previamente aprobado por la legislatura.<sup>19</sup> Veinticinco jurisdicciones permiten el referéndum popular y, al igual que las iniciativas, las constituciones estatales exigen un determinado número de endosos necesarios para ejercer el poder del referéndum.<sup>20</sup> Hay que diferenciar el *referéndum popular* del *referéndum legislativo*, o sea, las consultas electorales que surgen por iniciativa de los legisladores estatales. Por ejemplo, al igual que Puerto Rico, las constituciones estatales en Estados Unidos, con excepción de la de Delaware,<sup>21</sup> exigen que las enmiendas constitucionales propuestas por las legislaturas tengan que ser sometidas a los electores para su aprobación o rechazo. Del mismo modo, hay estados cuyas constituciones orde-

---

<sup>12</sup> *Initiative and Referendum States*, NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (September, 2012), <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/chart-of-the-initiative-states.aspx> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>13</sup> D.C. CODE § 1-1001.16 (2012).

<sup>14</sup> NCSL I&R Task Force, *Initiative and Referendum in the 21st Century: Final Report and Recommendations of the NCSL I&R Task Force*, (2002), [http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/irtaskfc/landR\\_report.pdf](http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/irtaskfc/landR_report.pdf).

<sup>15</sup> *Initiative and Referendum States*, *supra* nota 12. Véase también D.C. CODE § 1-1001.16 (2012).

<sup>16</sup> FLA. CONST. art. XI, § 3.

<sup>17</sup> Jeffrey T. Even, *Direct Democracy in Washington: A Discourse on the Peoples' Powers of Initiative and Referendum*, 32 GONZ. L. REV. 247, 270 (1997).

<sup>18</sup> *Initiative and Referendum States*, *supra* nota 12. Véase también D.C. CODE § 1-1001.16 (2012).

<sup>19</sup> *Initiative, Referendum and Recall*, NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/initiative-referendum-and-recall-overview.aspx> (última visita 20 de octubre de 2013).

<sup>20</sup> *Initiative and Referendum States*, *supra* nota 12. Véase también D.C. CODE § 1-1001.16 (2012).

<sup>21</sup> DEL CONST. art. XVI, § 1.

nan la celebración de un referéndum para la aprobación o rechazo de emisiones de bonos y cambios contributivos.<sup>22</sup> Debemos destacar que el sistema de I&R también está disponible en miles de ciudades, condados y pueblos alrededor de los Estados Unidos, e inclusive, es más utilizado a nivel local que a nivel estatal.<sup>23</sup>

Finalmente, vale la pena mencionar un tercer tipo de referéndum para aclarar una confusión que se generalizó luego del referéndum sobre la unicameralidad en el 2005. Este es el *referéndum consultivo*. La diferencia entre este referéndum y el referéndum popular o legislativo es que el primero no establece obligación jurídica alguna, mientras que los últimos dos sí.<sup>24</sup> Simplemente, se hace con la intención de conocer el sentir del pueblo sobre el asunto a ser consultado en el referéndum. Se puede considerar este proceso como un mero sondeo pagado con fondos públicos. En cuanto al tema de la unicameralidad, la Ley 477 de 2004 estableció en su Exposición de Motivos lo siguiente:

Esta medida provee los mecanismos para que se consulte en primera instancia al Pueblo sobre su preferencia en cuanto a cómo se ejerce el Poder Legislativo. De ser favorecido el sistema unicameral, ello constituirá un mandato a la Asamblea Legislativa para que celebre un referéndum especial proponiendo al Pueblo, para su aprobación o rechazo, las enmiendas constitucionales necesarias para establecer un Sistema Unicameral que rija a partir de 2 de enero de 2009.<sup>25</sup>

La sección 1 del artículo VII de la Constitución de Puerto Rico establece lo siguiente: “La Asamblea Legislativa podrá proponer enmiendas a esta Constitución mediante resolución concurrente que se apruebe por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada cámara”.<sup>26</sup> La Ley 477 no fue una resolución concurrente aprobada por dos terceras partes de ambas cámaras, por lo que desde su fase inicial nunca pretendió ser una enmienda constitucional. Independientemente de la deseabilidad o no deseabilidad de la unicameralidad, el llamado *mandato del pueblo* nunca fue una controversia constitucionalmente vinculante, sino una estrictamente política. Además, la Ley 447 comprometía y obligaba a la próxima Asamblea Legislativa que entraría en funciones en enero de 2005, actuación no permitida por nuestro ordenamiento constitucional.

---

<sup>22</sup> *Initiative, Referendum and Recall*, supra nota 19.

<sup>23</sup> *What are Ballot Propositions, Initiatives, and Referendums?*, supra nota 10.

<sup>24</sup> *Initiative, Referendum and Recall*, supra nota 19.

<sup>25</sup> Ley del referéndum sobre el sistema cameral de la Asamblea Legislativa, Ley Núm. 477 de 23 de septiembre de 2004, 16 LPRA §§ 971-971t (2012).

<sup>26</sup> CONST. PR art. VII, § 1.

## II. ASPECTOS PROCESALES DE LA INICIATIVA Y REFERÉNDUM

Cada estado desarrolla los aspectos procesales para la implementación de la I&R. No obstante, hay ciertos elementos comunes que debemos señalar. Usualmente, el proceso de I&R comienza cuando un grupo en particular redacta una propuesta para una nueva ley, una enmienda o derogación a una ley aprobada por la Legislatura o una enmienda constitucional. Luego de la redacción inicial, los proponentes la presentan al funcionario estatal constitucionalmente designado. En la mayoría de los casos, el funcionario es el Secretario de Estado o el Secretario de Justicia. Una vez el funcionario electo evalúa el lenguaje del proyecto y certifica que el lenguaje no es engañoso, se certifica la petición y los proponentes tienen la tarea de buscar el número de firmas constitucionalmente requeridas.<sup>27</sup> Algunos estados, como en el caso de Colorado, exigen que el borrador original de la iniciativa se someta a la Oficina de Investigación y Redacción Legislativa para críticas y comentarios. No obstante, ni la Asamblea General de Colorado ni sus comités de agencias tienen el poder para obligar a los peticionarios a enmendar, modificar o alterar el texto de la iniciativa originalmente presentada.<sup>28</sup>

Luego de cumplir con todos los requisitos procesales para la petición, el grupo interesado debe recoger un número de endosos equivalente a un porcentaje determinado del total de electores registrados o votos obtenidos en las últimas elecciones por un funcionario electo determinado. Por ejemplo, en California, para propuestas de ley se necesita el endoso del 5% del total global de votos emitidos en las elecciones anteriores para la candidatura de la gobernación, y 8% para propuestas de enmienda constitucional.<sup>29</sup> En el caso de propuesta de referéndum, se necesita un 5%.<sup>30</sup> En Colorado, tanto la iniciativa para proponer leyes o enmiendas constitucionales como el referéndum necesitan 5% del total global de votos emitidos en las elecciones anteriores para la candidatura de Secretario de Estado (en Colorado el Secretario de Estado es un funcionario electo).<sup>31</sup> En Nebraska, para propósitos de la iniciativa, se necesita el endoso del 7% del total de electores registrados en el caso de estatutos, y de un 10% en el caso de enmiendas constitucionales.<sup>32</sup> En el caso de propuestas para referéndums, se necesita la firma del 5% de los electores.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Robin E. Perkins, *A State Guide to Regulating Ballot Initiatives: Reevaluating Constitutional Analysis Eight Years after Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 2007 MICH. ST. L. REV. 723, 728 (2007).

<sup>28</sup> COLO. CONST. art. V, § 1, cl. 5.

<sup>29</sup> CAL. CONST. art. II, § 8, cl. b.

<sup>30</sup> *Id.* § 9, cl. b.

<sup>31</sup> COLO. CONST. art. V, § 1, cls. 2-3.

<sup>32</sup> NEB. CONST. art. III, § 2.

<sup>33</sup> *Id.* § 3.

Una vez se certifica que el número de endosos requeridos fue obtenido legalmente, el estado procede a certificar la petición y a colocar el proyecto de ley o la enmienda constitucional en el próximo evento electoral.<sup>34</sup> Si la propuesta es aprobada, la ley, la enmienda constitucional o estatutaria, o la derogación de una ley aprobada por la legislatura entra en efecto inmediatamente o en el día escogido por los proponentes. Estados como Washington permiten que la legislatura pueda enmendar una iniciativa aprobada por los electores con el aval de dos terceras partes de la legislatura. Luego de que hayan transcurrido dos años desde la aprobación de cualquier iniciativa, la legislatura de Washington puede enmendarla o derogarla con una simple mayoría legislativa y con la firma del Gobernador. Esto contrasta con estados como California, donde no se permite la alteración de una iniciativa por parte de la legislatura. Como único se puede enmendar o derogar una iniciativa aprobada en las urnas es con otro proceso de iniciativa o referéndum.<sup>35</sup> Mientras tanto, estados como Nebraska establecen que si una iniciativa es derrotada en un proceso eleccionario, la misma no puede volver a ser consultada en las urnas por un periodo mínimo de tres años.<sup>36</sup>

En cuanto al proceso de referéndum, los estados usualmente exigen que los endosos requeridos sean recogidos y entregados al funcionario de gobierno determinado dentro de un término de noventa días luego de la aprobación de la ley que se reta.<sup>37</sup> Esto se hace con el claro propósito de darle estabilidad al proceso legislativo ordinario y evitar que luego de la implantación de un proyecto de ley, el estado de derecho pueda cambiar drásticamente.

Los puertorriqueños no somos ajenos a este proceso de recogido de endosos. Durante el cuatrienio pasado, tres organizaciones políticas nuevas se lanzaron a las calles durante largos meses, incluso años, para recoger poco más de 58,000 endosos que se utilizarían para quedar inscritos como partidos y participar en las elecciones generales de 2012. Una vez se hacía la petición en la Comisión Estatal de Elecciones, se le entregaba a la organización peticionaria una cantidad determinada de endosos para que su grupo de notarios *ad hoc* recogiera las firmas requeridas. De Puerto Rico adoptar el sistema de I&R, la experiencia de inscripción de nuevos partidos a través de la Comisión Estatal de Elecciones debe servir de ejemplo para su implementación.

---

<sup>34</sup> Perkins, *supra* nota 27, en la pág. 729.

<sup>35</sup> Kenneth P. Miller, *Courts as Watchdogs of the Washington State Initiative Process*, 24 SEATTLE U. L. REV. 1053, 1060-61 (2001).

<sup>36</sup> NEB. CONST. art. III, § 2.

<sup>37</sup> *Initiative, Referendum and Recall*, *supra* nota 19.

### III. CRÍTICAS AL SISTEMA DE INICIATIVA & REFERÉNDUM

#### A. *¿La tiranía de la mayoría?*

Diversos teóricos de la democracia han planteado la alegada existencia de un conflicto dialéctico entre los derechos y la democracia ¿Puede la mayoría eliminarle derechos a una minoría o eliminárselos al conjunto de la sociedad? La sección 3 del artículo VII de nuestra Constitución explícitamente prohíbe enmiendas constitucionales que busquen abolir la Carta de Derechos en su totalidad.<sup>38</sup> No obstante, la Constitución no prohíbe la eliminación de derechos constitucionales uno por uno, aunque bajo la relación política actual estaríamos protegidos por los derechos mínimos garantizados bajo la Constitución federal. Aunque escapa el propósito de este artículo, a mi entender la sección tres del artículo siete debe enmendarse para prohibir la eliminación mediante referéndum de cualquier derecho civil adquirido en la Carta de Derechos. Nuestras últimas experiencias con los referéndums han estado relacionadas a la eliminación de derechos constitucionales, siendo el derecho a la fianza el derecho más atacado por las fuerzas conservadoras, aunque nunca con éxito.

El profesor Efrén Rivera Ramos trata la pregunta sobre la supuesta contradicción entre derechos y democracia reseñando el pensamiento de Jürgen Habermas:

HABERMAS postula que conceptualmente no es necesario subordinar los derechos a la democracia ni viceversa. En efecto, democracia y derechos son co-originarios, en por lo menos dos sentidos. En primer lugar, a los derechos hay que verlos como pre-condiciones para el ejercicio democrático. Son las condiciones *sine qua non* que exigen y aceptan los integrantes de la comunidad política para participar en el juego democrático. En otras palabras, sin derechos no hay democracia. Pero plantear que los derechos son pre-condiciones de la democracia podría ser otra forma de privilegiar los derechos. Es por ello que es importante entender el segundo sentido en que HABERMAS propone que los derechos y la democracia son co-originarios. Se trata de que la democracia ha de verse como un “modo de ejercicio de la autonomía política” que viene asegurado sólo por la participación plena de los integrantes de la comunidad política en procesos de formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes. Es decir, se ve la democracia como un modo particular de organizar la toma de decisiones colectivas que supone ciertas condiciones de participación que podemos definir utilizando el lenguaje de los derechos. “De ahí”, dice HABERMAS, “que el principio democrático solo pueda aparecer como núcleo de un sistema de derechos”. O dicho de otra forma, “este sistema ha de contener exactamente los derechos que

---

38 CONST. PR. art. VII, § 3.

los ciudadanos tienen que atribuirse y reconocerse mutuamente si quieren regular legítimamente su convivencia con los medios del derecho positivo<sup>39</sup>.

A pesar de esta visión sobre la relación simbiótica entre los derechos y la democracia, las críticas más consistentes a la I&R giran en torno al efecto que este poder podría tener sobre grupos minoritarios, especialmente sobre aquellos grupos minoritarios cuyo derecho a la igualdad ante las leyes no ha sido reconocido por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, o por el Tribunal Supremo de Puerto Rico o mediante alguna enmienda constitucional a esos fines.

Las preocupaciones sobre el efecto del mecanismo de I&R sobre los derechos civiles son sumamente legítimas y más cuando gran parte de nuestra población – que a mi entender solo percibe, reduccionistamente, la democracia como la mera voluntad de la mayoría y desafortunadamente no comprenden el pluralismo político, la separación entre iglesia y estado o la historia de los derechos civiles– rechaza la disidencia y en ocasiones se opone al debate con información científica. De hecho, el mismo profesor Efrén Rivera Ramos habla sobre los llamados *poderes salvajes* en la democracia constitucional, haciendo referencia al gobierno de Silvio Berlusconi en Italia, y en obvia referencia al gobierno de Luis Fortuño. El profesor Rivera Ramos nos explica esa crisis, donde las llamadas mayorías, a través del partido, pretenden gobernar obviando las protecciones y límites constitucionales que un respetuoso de la democracia debe seguir. Al respecto nos indica:

[E]se asalto a la democracia constitucional se refleja, entre otras cosas, en la idea del jefe como encarnación de la voluntad popular (lo que es particularmente cierto en Italia) y en una desenfocada teoría que equipara la democracia con la simple voluntad de la mayoría (o más bien del partido que gana las elecciones).

Se pretende justificar todo tipo de imposiciones al resto de la sociedad aduciendo que lo que dispone el jefe político máximo, avalado por la mayoría partidaria, constituye la voluntad del pueblo soberano, aunque con ello se vulneren derechos y principios básicos consagrados en la Constitución.<sup>40</sup>

Aunque se hace alusión a la mayoría obtenida en un sistema de democracia representativa, es indiscutible que el mismo conflicto se puede aplicar a un híbrido entre la democracia representativa y directa. La pregunta es: si los vicios de la democracia pueden ocurrir en la democracia representativa, ¿por qué hay sectores que se oponen a la democracia directa? A mi entender, la crisis de la democracia constitucional en nuestro sistema representativo no se agrava con la I&R, sino que dicho sistema ofrece una oportunidad de contrarrestar el problema antes mencionado. Incluso, aún cuando no se logre aminorar, no estaríamos en

---

<sup>39</sup> Efrén Rivera Ramos, *Los derechos y la democracia: ¿Conflicto o complementariedad?*, en LOS DERECHOS FUNDAMENTALES 32-33 (Roberto Saba ed., 2003).

<sup>40</sup> Efrén Rivera Ramos, *Poderes salvajes*, EL NUEVO DÍA (20 de julio de 2011), <http://www.elnuevodia.com/columna-poderessalvajes-1019816.html> (última visita 19 de oct. de 2013).

una posición peor a la que estamos bajo la crisis de la democracia representativa actual. Tomemos como ejemplo la reciente aprobación de la Ley 22<sup>41</sup> y la Ley 23<sup>42</sup> ambas de 2013. La primera prohíbe el discrimen en el empleo por razón de orientación sexual y la segunda extiende los beneficios de la Ley 54 a las parejas del mismo sexo.<sup>43</sup> Hay quien argumentaría, con razón, que de existir la I&R en Puerto Rico, en menos de noventa días los grupos fundamentalistas hubiesen logrado movilizar su liderato para recoger entre 60,000 y 70,000 firmas con el propósito de llevar las Leyes 22 y 23 a un referéndum. Y vayamos más allá, supongamos que en efecto los grupos religiosos lograsen mayor movilización que los grupos pro LGBTT, y estos hubiesen derogado exitosamente las Leyes 22 y 23. No cabe duda que el poder de referéndum popular hubiese servido como instrumento para detener la expansión de derechos civiles a un grupo minoritario históricamente discriminado. Ahora bien, imaginemos que durante el periodo pre-eleccionario el Partido Nuevo Progresista (PNP) establece en su programa de gobierno la promesa de derogar las Leyes 22 y 23 y que posteriormente gane la Cámara, el Senado y la gobernación en las elecciones del 2016, y en enero de 2017 deroguen las mencionadas leyes ¿Cuál es la diferencia entonces entre la democracia representativa y la directa en cuanto al resultado final de los derechos de las minorías? ¿Debemos entonces abolir la democracia e instaurar una dictadura de los reyes filósofos de Platón?

El problema con los derechos de las minorías en una sociedad democrática no es consecuencia de las estructuras electorales, sino de las estructuras sociales. Si como pueblo no somos lo suficientemente progresistas como para otorgarle igualdad ante las leyes a grupos minoritarios, el problema es la sociedad, no su estructura democrática en el sentido reduccionista de la palabra.

En Estados Unidos hay una crítica constante a la falta de estudios empíricos confiables que midan la cantidad de veces que el proceso de I&R atenta contra los derechos individuales o contra minorías versus la cantidad de veces que el proceso legislativo representativo causa el mismo resultado.<sup>44</sup> No obstante esta crítica, diversos científicos sociales y académicos continúan estudiando el impacto que la democracia directa tiene sobre los derechos individuales y las minorías. Los profesores Donald P. Haider Markel, Alana Querze y Kara Lindaman llevaron a cabo un estudio donde evaluaron la cantidad de proyectos presentados y aprobados que afectaban positiva o negativamente a la comunidad LGBTT tanto en las legislaturas estatales como en las iniciativas y en los referéndums entre el año 1992 al 2002 y estos fueron los resultados:

---

<sup>41</sup> Ley que prohíbe discrimen por orientación sexual e identidad de género en el empleo, Ley Núm. 22 de 29 de mayo de 2013, 2013 LPR 22.

<sup>42</sup> Enmiendas a la Ley para la prevención e intervención con la violencia doméstica, Ley Núm. 23 de 29 de mayo de 2013, 2013 LPR 23.

<sup>43</sup> Ley para la prevención e intervención con la violencia doméstica, Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989, 8 LPRA §§ 601-664 (2006 & Supl. 2012).

<sup>44</sup> Julian N. Eule, *Judicial Review of Direct Democracy*, 99 YALE L.J. 1503, 1552 (1990).

A total of 3,439 bills and amendments were introduced, with 2,012 (58.5 percent) of those classified as progay and 1,427 (41.5 percent) classified as antigay. . .

. . . Of those bills introduced each year, an average of 0.55 progay bills was adopted, while only 0.35 anti-gay bills were adopted. On its face, the progay bill versus antigay introduction and passage rate in legislatures was better than that of direct democracy contests, where most measures were antigay (79 percent) and most antigay measures (70 percent) passed.

. . . Averaging between progay and antigay bills, the pro-gay outcome is 44 percent. The progay outcome in direct democracy contests was 39 percent. Although the difference is not overwhelming, given the evidence regarding which types of policies are considered in direct democracy contests versus legislatures, and the outcomes of the policy-making process in each venue, we can say that gay civil rights do fare better in institutions of representative democracy versus direct democracy, *especially* when the policy under consideration is antiminority rights in *intent*.<sup>45</sup>

Es indiscutible que los derechos de la comunidad LGBTT están relativamente mejor protegidos en una democracia representativa que en una directa. El juicio valorativo que un demócrata tiene que hacer consiste en preguntarse si las diferencias porcentuales antes mencionadas son tan drásticas como para temerle al poder de legislar directamente en los otros campos de nuestra vida como pueblo. Además, como mencioné anteriormente, lo que tenemos que evaluar son las actitudes sociales y no necesariamente las instituciones democráticas. Las actitudes de los pueblos cambian pero solo si hay debate al respecto. Gracias al constante debate sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, las actitudes del electorado estadounidense han ido cambiando. Pese a que durante los últimos catorce años, treinta y dos estados han prohibido el matrimonio entre personas del mismo sexo en las urnas, en noviembre de 2012 Minnesota se convirtió en el segundo estado en rechazar una enmienda constitucional que define el matrimonio como uno entre un hombre y una mujer. Del mismo modo, a través de una iniciativa, Maine se convirtió en el primer estado en aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo y los electores en Maryland y Washington derrotaron en referéndums los intentos de grupos conservadores para derogar proyectos de ley aprobados por las legislaturas de ambos estados que legalizaban el matrimonio entre personas del mismo sexo.<sup>46</sup> Aunque las conquistas sociales son producto de largas batallas, la democracia directa no puede ser utilizada como chivo expiatorio para absorber la culpa de lo que en realidad son atrasos sociales.

---

<sup>45</sup> Donald P. Haider Markel *et al.*, *Lose, Win, or Draw?: A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights*, 60 POL. RES. Q. 304, 307 (2007).

<sup>46</sup> Jennie Drage Bowser, *Voters Made History –and Surprised Many Political Observers– When They Approved Legalizing Marijuana and Same-Sex Marriage*, NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (December, 2012), <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/social-issues-score-big-december-2012.aspx> (última visita 19 de octubre de 2013).

*B. Derechos civiles versus democracia: Los tribunales como árbitros*

Muchos de los críticos a la I&R fundan su oposición en la falta de estructuras diseñadas en un sistema de democracia representativa para proteger al ciudadano del poder del estado, como por ejemplo, la rendición de cuentas del legislador, la deliberación legislativa y los procesos de enmienda, el veto del ejecutivo, etc.<sup>47</sup> Debido a este hecho, numerosos académicos y comentaristas han abogado porque las cortes evalúen la legislación aprobada a través de la democracia directa con mayor rigurosidad y menos deferencia que la legislación originada y aprobada por los cuerpos legislativos, ya que un mayor escrutinio judicial es la única herramienta estructural para evitar la llamada tiranía de la mayoría.<sup>48</sup> En nuestro ordenamiento constitucional actual, los poderes se balancean con herramientas como el veto, la división de ambas cámaras legislativas y el poder de nuestros tribunales para revisar la constitucionalidad de las leyes. En muchas de las jurisdicciones donde se practica la I&R, el poder de veto no existe para legislación iniciada o referida, y las legislaturas no pueden enmendar la legislación aprobada por medio de la I&R. Es por esto que los tribunales resultan ser la última salvaguarda de la Carta de Derechos.

El profesor Kenneth P. Miller, de la Universidad de Berkeley, preparó un estudio donde evaluó la frecuencia con la que la legislación por iniciativa en los estados de California, Oregón y Colorado era retada en los tribunales. El profesor encontró que la legislación por iniciativa era retada en las cortes con mayor frecuencia que la legislación ordinaria y que del total de iniciativas en estos estados, el 54% era retada en corte y en el 55% de los litigios las cortes invalidaban la legislación total o parcialmente.<sup>49</sup> La mayoría de estos litigios son presentados en las cortes estatales, pero la mayor cantidad de iniciativas invalidadas total o parcialmente fueron en las cortes federales y más de la mitad de la legislación iniciada fue declarada inconstitucional por violar derechos individuales.<sup>50</sup> Habiendo visto estos datos y habiendo planteado el debate entre quienes creen en igual deferencia versus los que piden mayor escrutinio a la legislación popular, cabe preguntarse cuál verdaderamente es el estándar de la revisión judicial respecto a la I&R. Miller nos dice que a pesar de las diversas opiniones judiciales de las cortes estatales y federales a nivel de primera instancia y a nivel apelativo, estas aún

---

<sup>47</sup> Glen Staszewski, *Rejecting the Myth of Popular Sovereignty and Applying an Agency Model to Direct Democracy*, 56 VAND. L. REV. 395, 398 (2003).

<sup>48</sup> *Id.* en las págs. 404-05.

<sup>49</sup> Kenneth P. Miller, *The Role of Courts in the Initiative Process: A Search for Standards 2* (American Political Science Association, 1999), <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20Histor/I&R%20Studies/Miller%20%20Courts%20and%20IRI%20IRI.pdf>.

<sup>50</sup> *Id.* en la pág. 3.

no han establecido una doctrina que consistentemente distinga el estándar de revisión para las iniciativas.<sup>51</sup>

La hostilidad o deferencia de los jueces tiene que ver mucho con el método procesal para escoger a los mismos. Como sabemos, en muchas de las jurisdicciones estatales de Estados Unidos los jueces son electos a través del voto popular, por lo que dichos jueces pueden ver sus puestos amenazados por la presión que genera sostener o invalidar una iniciativa de los electores.<sup>52</sup> Como en Puerto Rico los jueces no son elegidos por el voto directo, el problema de subordinar su opinión judicial ante la marea electoral no es tan grave como en las jurisdicciones donde sí son electos.

Ahora bien, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sí tiene un estándar de revisión para controversias surgidas por I&R. Hagamos un recuento de algunas de las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos respecto al choque de las iniciativas y referéndums populares con la decimocuarta enmienda de la Constitución federal.<sup>53</sup> En primer lugar, el estándar de revisión frente a la democracia directa por parte del Tribunal Supremo de los Estados Unidos fue establecido fuera de toda duda en el caso *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley*, donde dicho Tribunal expresó lo siguiente: “It is irrelevant that the voters rather than a legislative body enacted [la ley en controversia], because the voters may no more violate the Constitution by enacting a ballot measure than a legislative body may do so by enacting legislation.”<sup>54</sup>

Habiendo establecido esto, repasemos algunas controversias resueltas por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos donde se alegaban violaciones a la decimocuarta enmienda a través del mecanismo de I&R. En el 1969, en *Hunter v. Erickson*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró inconstitucional una legislación aprobada por referéndum en la ciudad de Akron, Ohio, la cual requería que cualquier ordenanza que buscara proteger de discrimen a minorías raciales, étnicas o religiosas a la hora de rentar o comprar vivienda tenía que ser aprobada mediante referéndum.<sup>55</sup> La legislación contenía una seria desventaja contra las minorías, ya que la mayoría blanca tenía en sus manos el poder de prohibir leyes antidiscrimen a través del referéndum. Basándose en la cláusula de igual protección ante las leyes, el Tribunal revirtió la legislación aprobada en las urnas y enfatizó lo siguiente: “The sovereignty of the people is itself subject to

---

<sup>51</sup> *Id.* en la pág. 7.

<sup>52</sup> Craig B. Holman & Robert Stern, *Judicial Review of Ballot Initiatives: The Changing Role of State and Federal Courts*, 31 *LOY. L.A. L. REV.* 1239, 1240-41 (1998).

<sup>53</sup> U.S. Const. amend. XIV.

<sup>54</sup> *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley*, California, 454 U.S. 290, 295 (1981).

<sup>55</sup> *Hunter v. Erickson*, Mayor of Akron, 393 U.S. 385 (1969)

those constitutional limitations which have been duly adopted and remain unrepealed.”<sup>56</sup>

En 1971, el Tribunal Supremo federal publicó la decisión *James v. Valtierra*.<sup>57</sup> A pesar de tener ciertas similitudes con la controversia en *Hunter*, los defensores de los derechos civiles no tuvieron la misma suerte en este caso. Los electores de California, mediante referéndum, aprobaron una enmienda constitucional que obligaba a los oficiales estatales a requerir la aprobación de los electores antes de solicitar fondos federales para la construcción de viviendas de interés público.<sup>58</sup> Contrario a *Hunter*, la enmienda constitucional de California no contenía mención de raza, religión ni alguna otra clasificación constitucionalmente sospechosa, por lo que se negaron a extender la norma de *Hunter* a la controversia de *James*.<sup>59</sup> No obstante, es más que obvio que en la práctica, quienes más se iban a ver afectados por esta enmienda eran las minorías raciales o étnicas por las circunstancias socioeconómicas que han acarreado estos grupos. El Tribunal Supremo federal decidió ignorar el efecto práctico sobre las minorías, dándole mayor importancia a la soberanía popular sobre el impacto fiscal de dichos proyectos de vivienda.

En 1982, California volvió a protagonizar un debate constitucional que llegó hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Crawford v. Board of Education of the City of Los Angeles*.<sup>60</sup> El Tribunal Supremo de California estableció que había segregación racial *de jure* en una escuela del distrito de Los Ángeles y sostuvo una orden de una corte inferior para un plan de desegregación, el cual incluía la reasignación de estudiantes y de las rutas de autobuses. La decisión del Tribunal Supremo de California se basó en la cláusula federal de igual protección de las leyes, la cual prohíbe la segregación independientemente si es *de facto* o *de jure*. Los electores aprobaron una enmienda constitucional que prohibía a las cortes estatales ordenar la reasignación de estudiantes y sus rutas de autobuses a menos que una corte federal lo ordenara por violar la cláusula federal de igual protección ante las leyes.<sup>61</sup> Los peticionarios argumentaban que la enmienda constitucional les cerraba el paso en las cortes estatales a los ciudadanos que alegaran segregación racial en el sistema escolar. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos rechazó la postura de los peticionarios argumentando que la enmienda constitucional no creaba una clasificación racial. Además, el Tribunal Supremo federal reiteró que cuando una ley neutral tiene un efecto desproporcionalmente adverso sobre una minoría racial, se necesita mostrar el propósi-

---

<sup>56</sup> *Id.* en la pág. 392.

<sup>57</sup> *James v. Valtierra*, 402 U.S. 137 (1971).

<sup>58</sup> *Id.* en las págs. 138-39.

<sup>59</sup> *Id.* en la pág. 141.

<sup>60</sup> *Crawford v. Board of Education of the City of Los Angeles*, 458 U.S. 527 (1982).

<sup>61</sup> *Id.* en las págs. 531-32.

to discriminatorio para lograr adjudicar una violación a la decimocuarta enmienda federal, lo cual no se logró por parte de los peticionarios.<sup>62</sup>

Curiosamente, el mismo día en que el Tribunal Supremo federal publicó esta decisión, también publicó *Washington v. Seattle School District No. 1*.<sup>63</sup> En este caso el distrito escolar de Seattle implantó un plan de desegregación mandatorio que, al igual que la controversia en *Crawford*, requería la reasignación de estudiantes y de sus rutas de autobuses. Opositores al programa de desegregación lograron colocar en los comicios una iniciativa estatutaria que prohibía que las autoridades escolares obligaran a los estudiantes a ir a escuelas que estuvieran fuera de su cercanía geográfica, invalidando en la práctica el plan de desegregación implantado por las autoridades escolares.<sup>64</sup> El Tribunal Supremo declaró inconstitucional la iniciativa basándose en la cláusula federal de igual protección ante las leyes y, a pesar de que el lenguaje de la iniciativa no mencionaba explícitamente la palabra *raza* o *integración*, el Tribunal observa lo siguiente: “[D]espite its facial neutrality there is little doubt that the initiative was effectively drawn for racial purposes.”<sup>65</sup>

En 1996, en *Romer v. Evans*,<sup>66</sup> el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de revisar una enmienda constitucional aprobada en Colorado vía referéndum popular para prohibir que el gobierno del estado de Colorado aprobara legislación, regulación u ordenanzas que protegieran de discrimen a homosexuales, lesbianas o bisexuales.<sup>67</sup> Basándose en la decimocuarta enmienda federal, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la enmienda constitucional estatal aprobada por los electores de Colorado, ya que creaba una clasificación con la clara intención de desfavorecer a un grupo en particular sin cumplir con la exigencia de un interés legítimo del estado.<sup>68</sup>

Tan reciente como en junio de 2013, el Tribunal Supremo tuvo ante sí la oportunidad de revisar la constitucionalidad de la Proposición 8 en California, la cual elevó a rango constitucional el matrimonio entre un hombre y una mujer, prohibiendo así el matrimonio entre personas del mismo sexo. En *Hollingsworth v. Perry* el Tribunal Supremo decidió no entrar en los méritos de la controversia y desestimar el caso por falta de legitimación activa por parte de los proponentes de la Proposición 8.<sup>69</sup> No obstante, el Tribunal Supremo afirmó la decisión de la Corte de Distrito federal, la cual había declarado a la Proposición 8 inconstitucional.

---

62 *Id.* en las págs. 537-38.

63 *Washington v. Seattle School District No. 1*, 458 U.S. 457 (1982).

64 *Id.* en las págs. 461-63.

65 *Id.* en la pág. 471.

66 *Romer, Governor of Colorado v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996).

67 *Id.* en la pág. 624.

68 *Id.* en la pág. 633.

69 *Hollingsworth v. Perry*, 133 S.Ct. 2652 (2013).

Habiendo examinado estos casos, solo se puede llegar a una conclusión: el Tribunal Supremo de Estados Unidos le da la misma deferencia a los actos legislativos ordinarios como a las iniciativas y referéndums populares. Por tanto, no hay una actitud hostil frente a este proceso y deciden meramente evaluando cada controversia individualmente y en sus méritos, como lo hacen con cualquier acto de las legislaturas estatales y federal.

En cuanto al Primer Circuito de Apelaciones en Boston, la cantidad de casos sobre asuntos relacionados a I&R son muy limitados debido a que solo dos estados que cuentan con este mecanismo, Maine y Massachusetts, caen bajo la jurisdicción del Circuito de Apelaciones al que Puerto Rico está asignado, por lo que es difícil establecer una tendencia sobre cuán liberales o conservadores son respecto a las I&R que envuelven controversias de derechos civiles. Sobre asuntos de derecho sustantivo, el caso más reciente que vale la pena mencionar es *Wirzburger v. Galvin*.<sup>70</sup> La constitución de Massachusetts prohíbe que se le ofrezca financiamiento público a escuelas privadas.<sup>71</sup> Un grupo de padres cuyos hijos estaban matriculados en una escuela privada religiosa buscaban enmendar la sección 2 del artículo 18 de la Constitución de Massachusetts para permitir que se pudiera proveer financiamiento público a escuelas privadas, independientemente de su afiliación religiosa. La petición fue denegada por el estado debido a que la sección 2 del artículo 48 de la Constitución de Massachusetts prohíbe que se enmiende mediante iniciativa la sección 2 del artículo 18, además de prohibir medidas sobre asuntos relacionados con la religión. Los proponentes alegaban que dichas prohibiciones en la Constitución violaban su derecho a la libertad de expresión y su libertad del ejercicio religioso. El Tribunal de Apelaciones del Primer Circuito falló a favor del estado ya que entendió, entre otras cosas, que las disposiciones de la Constitución no tenían una motivación discriminatoria y que el estado tenía un interés legítimo en evitar el establecimiento de una religión.<sup>72</sup>

### C. Recolectores de endosos pagados

Una de las críticas consistentes al sistema de I&R está relacionada a la utilización de recolectores de endosos pagados por los grupos de interés que impulsan las medidas. Hay un sinnúmero de empresas que se dedican exclusivamente a recolectar endosos a cambio de dinero, lo que les produce ganancias que rondan en los millones de dólares.<sup>73</sup> A raíz de esta realidad, se le acusa al proceso industrializado de recolección de firmas de tres cosas: (1) el sistema de I&R es sobre explotado por campañas altamente financiadas por los medios corporati-

---

<sup>70</sup> *Wirzburger v. Galvin*, 412 F.3d 271 (1st Cir. 2005).

<sup>71</sup> MASS. CONST. amend. art. XVIII, § 2.

<sup>72</sup> *Wirzburger*, 412 F.3d, en las págs. 274-75.

<sup>73</sup> Perkins, *supra* nota 27, en las págs. 730-31.

vos; (2) los grupos de interés regularmente se aprovechan del sistema para lograr legislación que los favorezca sin que haya mucho debate, y (3) se facilita el discriminamiento contra las minorías.<sup>74</sup>

Desde inicios del siglo XX, varios estados prohibieron el pago por firmas para evitar fraude o que sectores de gran poder adquisitivo tuviesen una ventaja con respecto al resto de la población.<sup>75</sup> No obstante, en 1988 las prohibiciones al pago por endosos fueron declaradas inconstitucionales bajo el fundamento de restricción a la libertad de expresión y sobre la decimocuarta enmienda en el caso *Meyer v. Grant*.<sup>76</sup> La controversia en dicho caso era un estatuto del estado de Colorado que tipificaba como delito el pagarle a los voluntarios que recogían endosos para proyectos de I&R.<sup>77</sup> El Tribunal Supremo federal decidió que la prohibición al pago de recolectores de firmas restringía la expresión política de los proponentes de I&R de dos maneras:

First, it limits the number of voices who will convey appellees' message and the hours they can speak and, therefore, limits the size of the audience they can reach. Second, it makes it less likely that appellees will garner the number of signatures necessary to place the matter on the ballot, thus limiting their ability to make the matter the focus of statewide discussion.<sup>78</sup>

Luego de *Meyer*, el estado de Colorado legisló regulaciones al proceso de recogido de endosos, las cuales fueron objeto de litigio en las cortes, una vez más, bajo el fundamento de que estas restringían irrazonablemente la libertad de expresión de los grupos proponentes. La controversia llegó hasta el Tribunal Supremo de Estados Unidos, el cual evaluó tres de las condiciones requeridas por los estatutos regulatorios del proceso de recogido de endosos en el caso *Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc.*<sup>79</sup> En específico, se evaluó un requisito que establecía que los recolectores de peticiones debían ser electores registrados en Colorado, un requisito para que los circulantes carguen con un carné de identificación con su nombre y un requisito que obligaba a los proponentes de una iniciativa a reportar los nombres y direcciones de todos sus recolectores pagados y las cantidades que cada recolector cobró.<sup>80</sup> Sobre la primera controversia, el Tribunal Supremo decidió que requerir que los recolectores sean

---

<sup>74</sup> Cody Hoesly, *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, 93 CAL. L. REV. 1191, 1203 (2005).

<sup>75</sup> *Paid vs. Volunteer Petitioners*, NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (17 de junio de 2010), <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/paid-vs-volunteer-petitioners.aspx> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>76</sup> *Meyer, Colorado Secretary of State v. Grant*, 486 U.S. 414 (1988).

<sup>77</sup> *Id.* en la pág. 416.

<sup>78</sup> *Id.* en las págs. 422-23 (citas omitidas).

<sup>79</sup> *Buckley, Secretary of State of Colorado v. American Constitutional Law Foundation, Inc.*, 525 U.S. 182 (1999).

<sup>80</sup> *Id.* en la pág. 186.

electores inscritos reduce la cantidad de potenciales recolectores y, por ende, limita el número de voces que promoverán el mensaje de la iniciativa y reduce el tamaño de la audiencia a la cual los proponentes pretenden llegar.<sup>81</sup> Sobre la segunda controversia, el Tribunal Supremo invalidó el segundo requerimiento argumentando que la expresión de los proponentes se vería afectada si se requiere que los recolectores muestren sus nombres en un carné de identificación ya que se desea la anonimidad dado el hecho de que los recolectores de asuntos controversiales han sido acosados por detractores.<sup>82</sup> Finalmente el Tribunal Supremo también invalidó el tercer requerimiento bajo el argumento de que publicar una lista con información, nombres, direcciones y cantidad pagada, de cada recolector obliga a los recolectores pagados a perder la anonimidad que gozan sus contrapartes voluntarios, lo que afectaba la cantidad de potenciales recolectores a los que los proponentes podrían acceder.<sup>83</sup>

Ante el actual estado de derecho a nivel federal, varios estados han tratado de prohibir el pago por endoso aún permitiendo ya sea un salario fijo o uno por hora. Actualmente siete estados permiten esta prohibición y cinco estados han recibido invalidaciones de la misma por ser inconstitucional.<sup>84</sup> La controversia sobre esta prohibición no ha llegado al Tribunal Supremo federal pero, siguiendo el precedente de *Meyer y Buckley*, me inclino a pensar que de llegar al Tribunal Supremo, este declararía inconstitucional la prohibición al cobro por endoso.

#### D. Financiamiento de campañas: ¿La opinión pública a la venta?

Luego de *Citizens United v. Federal Electoral Commission*<sup>85</sup> se desató la discusión en Estados Unidos sobre el efecto que las donaciones en las campañas políticas tienen sobre el electorado y su opinión sobre los candidatos, temas en controversia, etc. Las iniciativas y referéndums no son ajenas a esta discusión. En el 2004, el gasto total en Estados Unidos a favor y en contra de iniciativas fue de \$398,000,000. En el 2006, solo doce de las campañas a favor y en contra de iniciativas ascendió a \$329,142,360.<sup>86</sup> Vivimos en una democracia *de mercado* y no se puede negar la capacidad económica de ciertos sectores para influenciar la opinión pública a través de los medios. Los críticos a la I&R apuntan a la preocupación de que intereses económicos influyan en estos procesos para lograr legislación que los favorezca económicamente a ciertos sectores.

Ante esta preocupación, cabe hacerse dos preguntas: (1) ¿existe causalidad directa entre la cantidad de dinero invertido en una campaña a favor y en contra

---

81 *Id.* en la pág. 195.

82 *Id.* en las págs. 197-99.

83 *Id.* en la pág. 204.

84 *Paid vs. Volunteer Petitioners*, *supra* nota 75.

85 *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

86 *Perkins*, *supra* nota 27, en la pág. 730.

y el resultado final en las urnas? y (2) ¿hay una diferencia conceptual o práctica entre la inversión en campañas en procesos de I&R versus en las campañas de los funcionarios públicos electos? Veamos.

El profesor Thomas Stratmann, de la Universidad de California del Sur, llevó a cabo un estudio sobre el efecto de la cantidad de dinero invertido en las campañas a favor y en contra de iniciativas y referéndums en California y su resultado final. A pesar de no haber consenso en los círculos académicos sobre esa causalidad previo a este estudio, Stratmann concluye que la cantidad de dinero invertida a favor y en contra de una iniciativa o referéndum tiene efectos cuantitativos importantes en el resultado final y que el lado que se opone a la medida no tiene ventajas significativas sobre el lado que está a favor, lo que contradice experimentos anteriores que alegaban que los electores tienden mayoritariamente a favorecer el *status quo*.<sup>87</sup> Un estudio más reciente llevado a cabo por los investigadores John M. de Figueiredo, Chang Ho Ji y Thad Kousser, sobre iniciativas y referéndums entre el 1976 al 2004, llega a la misma conclusión de Stratmann.<sup>88</sup>

Ahora bien, los patrones electorales de California no necesariamente son los mismos que en Puerto Rico. La idiosincrasia, las actitudes culturales, la demografía, la geografía, el insularismo, las condiciones económicas, el acceso a los medios, etc., pueden ser variables que influyan de maneras distintas en la causal entre el dinero invertido y el resultado electoral. Por ejemplo, a pesar de que el Partido Nuevo Progresista gastó más de \$200,000 en la campaña a favor del Sí y que el Comité de Pueblo en Defensa de la Fianza junto al PIP gastó solo \$6,000,<sup>89</sup> y \$10,000,<sup>90</sup> respectivamente, los opositores se llevaron la victoria. A pesar de que la Autoridad de Energía Eléctrica gastó más de \$2,700,000 en publicidad a favor del proyecto Vía Verde,<sup>91</sup> una encuesta del periódico *El Nuevo Día* arrojó que “65% de los encuestados indicó en la reciente encuesta que no cree la promesa de que el gasoducto bajará sus facturas de electricidad y solo un 20% cree que

---

<sup>87</sup> Thomas Stratmann, *The Effectiveness of Money in Ballot Measure Campaigns*, 78 S. CAL. L. REV. 1041, 1064 (2005).

<sup>88</sup> John M. de Figueiredo et al., *Financing Direct Democracy: Revisiting the Research on Campaign Spending and Citizen Initiatives*, 27 J.L. ECON. & ORG. 485 (2011).

<sup>89</sup> Yaritza Santiago Caraballo, *Batalla de David contra Goliat*, EL NUEVO DÍA (18 de agosto de 2012), <http://www.elnuevodia.com/batalladedavidcontragoliat-1324968.html> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>90</sup> *Desigual la campaña del referéndum, pero igualmente activa'os*, PRIMERA HORA (17 de agosto de 2012), <http://www.primerahora.com/noticias/gobiernopolitica/nota/desiguallacampanadelreferendumperoigualmenteactivaos-683982/> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>91</sup> *Populares dicen Director AEE admite que existe alternativa al gasoducto*, PRIMERA HORA (4 de junio de 2011, 2:00PM), <http://www.primerahora.com/noticias/gobiernopolitica/nota/popularesdicendirectoraeeadmitequeexistealternativaalgasoducto-512647/> (última visita 19 de octubre de 2013).

sí”.<sup>92</sup> Y tan reciente como en las pasadas elecciones, el Centro de Periodismo Investigativo reseñó que a menos de un mes de las elecciones “el PNP había logrado tener \$8,400,000.00 para su campaña, mitad recaudados y mitad del pareo. En cuenta, le quedaban \$5,306,000 por gastar. Mientras que su contrincante PPD había obtenido \$5,050,000.00 entre pareo y recaudos, y en cuenta le quedaban \$972,954.41”.<sup>93</sup> A pesar de esta disparidad económica, el Partido Popular Democrático ganó las mayorías legislativas, la gobernación y la mayoría de las alcaldías.

Hay otras variables separadas al gasto que, a mi entender, pueden influenciar un desenlace electoral en Puerto Rico. Por ejemplo, la cantidad de tiempo y fechas específicas en que una campaña pagada se torna activa; el nivel de controversia de un asunto; la cantidad de personas que logre movilizar cada grupo; etc. Es indudable que el gasto en campaña puede influir elecciones, tanto aquí como en Estados Unidos, pero argumentar que quien más gasta siempre es el que más votos logra simplifica otras variables que influyen que un elector salga de su casa el día de las elecciones y emita su voto. Una cosa es quién tenga el apoyo de la opinión pública y otra cosa es quién tenga el apoyo de quienes se movilizan finalmente a una elección. Es evidente que se necesitan más estudios donde la muestra sea la población puertorriqueña para llegar a una conclusión certera.

En cuanto a la segunda pregunta, sobre la diferencia conceptual o práctica entre la inversión en campañas en procesos de I&R versus en las campañas de los funcionarios públicos electos, tenemos que evaluar la realidad de la dinámica de las donaciones políticas. En el año 2002, el profesor Thomas Stratmann publicó un estudio sobre la correlación entre las contribuciones económicas hechas por grupos de interés a congresistas federales y el voto del congresista sobre legislación de interés para estos grupos. Para sorpresa de nadie, el estudio concluyó que los grupos de interés efectivamente compran el voto de los congresistas con las contribuciones hechas a través de Comités de Acción Política.<sup>94</sup> En Puerto Rico no somos ajenos a esto. Durante el juicio contra el convicto exsenador Jorge de Castro Font, la ex vicepresidenta de la Asociación de Compañías de Seguros de Puerto Rico (ACODESE), Betsy Barbosa, admitió que tanto ella como la Junta de Directores de ACODESE aprobaban desembolsos de fondos para sobornar a de Castro Font y lograr que sus intereses fueran protegidos en el proceso legisla-

---

<sup>92</sup> *Un rotundo rechazo al gasoducto*, EL NUEVO DÍA (13 de noviembre de 2011, 11:34AM), <http://www.elnuevodia.com/unrotundorechazoalgasoducto-119685.html> (última visita 19 de octubre de 2013) (énfasis suplido).

<sup>93</sup> *Se soltaron los caballos: El inversionismo político en la campaña 2012*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (24 de octubre de 2012), <http://cpipr.org/historias/actualidad/377-se-soltaron-los-caballos-el-inversionismo-politico-en-la-campana-2012.html> (última visita 19 de octubre de 2013) (énfasis suplido).

<sup>94</sup> Thomas Stratmann, *Can Special Interests Buy Congressional Votes? Evidence from Financial Services Legislation*, 45 J.L. & ECON. 345 (2002).

tivo.<sup>95</sup> Ya sea comprando el voto de un legislador o el de un elector, los intereses económicos pueden tener influencia en ambos sistemas de democracia representativa y directa, ya sea legal e ilegalmente.

*E. Deliberación del pueblo versus deliberación de los cuerpos legislativos: ¿Es uno más informado que el otro?*

Legisladores a tiempo completo dedicados exclusivamente a sus labores legislativas; comisiones legislativas divididas en materias; asesores bien remunerados investigando y redactando legislación; debate y poder de negociación entre pares en un círculo cerrado; reglas de orden y calendarios que provean organización a los trabajos legislativos; vistas públicas que permitan al pueblo deliberar científicamente a favor o en contra de un proyecto ante los oídos atentos de hombres y mujeres de Estado que solo buscan desinteresadamente y meticulosamente el mejor interés del Pueblo, bajo la amenaza de ser sacados de su incumbencia si no cumplen con los mejores intereses del pueblo. Estas descripciones, en teoría, son las virtudes de un sistema de democracia representativa. Pero nadie puede negar que la teoría sobre el sistema de democracia representativa se mantiene como mera aspiración teórica. Críticos del sistema de I&R plantean dos reservas principales en cuanto al proceso sustantivo de redacción y aprobación de leyes: (1) que las estructuras de I&R no permiten debate y negociación previo al recogido de endosos lo que provoca que la legislación sea preparada por un grupo de interés en particular y (2) que los niveles de ignorancia del elector sobre la elección y los asuntos sustantivos que se llevan a votación son relativamente altos.

Sobre la primera crítica, hay diversos estados que han desarrollado tanto mecanismos estatutarios como constitucionales para tratar de que el proceso de redacción tenga el insumo de la legislatura o de cualquier funcionario del ejecutivo pertinente. Por ejemplo, como mencioné anteriormente, el estado de Colorado obliga en su Constitución a someter el borrador del proyecto a la Oficina de Investigación y Redacción Legislativa para críticas y comentarios.<sup>96</sup> Actualmente hay doce estados que, a través de legislación, obligan a preparar un estudio del impacto fiscal que tendrá la iniciativa propuesta sobre el presupuesto, el cual tiene que ser incluido en la petición de iniciativa, en los panfletos distribuidos al elector y en la misma papeleta. Usualmente, alguna agencia fiscal del estado es la encargada de redactarlo.<sup>97</sup> Si analizamos el sistema de democracia representativa, en teoría, es indudable que los procesos de deliberación y pensamiento técnico y

---

<sup>95</sup> Federales “visitan” Acodese, PRIMERA HORA (4 de agosto de 2010), [http://www.primerahora.com/noticias/puertorico/nota/federales\\_visitanacodese-378977/](http://www.primerahora.com/noticias/puertorico/nota/federales_visitanacodese-378977/) (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>96</sup> COLO. CONST. art. V, § 1, cl. 5.

<sup>97</sup> *Initiative and Referendum in the 21st Century: Final Report and Recommendations of the NCSL I&R Task Force*, *supra* nota 14, en la pág. 27.

teórico sobre una medida son mayores. Pero como mencioné anteriormente, esto solo es teoría, ya que depende de la sabiduría de los legisladores que los electores elijan.

Los profesores Craig B. Holman y Robert Stern nos dan un ejemplo ilustrativo ocurrido en California. A finales de los años ochenta, el Presidente de la Asamblea Estatal de California (la cámara baja de la legislatura), Willie Brown, se sentó en un restaurante de Sacramento con cabilderos de la industria de seguros y abogados litigantes. Brown llegó a un acuerdo, el cual quedó escrito en una servilleta, mediante el que la industria obtendría una ley que no establecía controles en los precios y los abogados litigantes no estarían sujetos a limitaciones en cuanto al porcentaje que podían cobrar, ni el dinero por daños que podían obtener. Eventualmente los electores de California rechazaron la legislación de Brown y aprobaron una iniciativa que establecía controles a los precios de los seguros.<sup>98</sup> En nuestra pluralidad democrática los grupos de intereses, sean empresariales, ambientales, socialistas, etc., van a tratar de influenciar legislación, ya sea en los comicios o en el Capitolio. Por supuesto, unos son más solventes que otros, factor que les otorga relativa ventaja, pero esto es un problema de la democracia en sí y no un problema exclusivo de la democracia directa.

Sobre la segunda crítica, el profesor Julian Eule nos reseña el siguiente problema: Un número significativo de las personas que acuden a los comicios generales o de medio término votan por los candidatos pero dejan en blanco la papeleta de iniciativa o referéndum. Típicamente, los que sí, votan en las papeletas sobre I&R son personas con alto grado de educación, solventes económicamente y blancos. Las minorías, los pobres y las personas con poca o ninguna educación formal son menos propensos a acudir a los comicios y, si acuden, son mucho menos propensos a votar en la I&R.<sup>99</sup>

A estas críticas el profesor John Matsusaka responde de la siguiente forma:

In any case, the argument that voters are incompetent and uninformed would seem to cut against democracy in general, rather than against direct democracy alone. Few voters bother to read the actual text of the measures they vote on, but few voters read the official party platforms or study the policy plans on the websites of candidates for office either. One could argue that, if anything, uninformed voters are more likely to make mistakes when voting on candidates than ballot measures because candidates represent bundles of issues and characteristics, while ballot propositions typically involve only a single issue.<sup>100</sup>

Ahora, el problema de la ignorancia del elector son síntomas de dos problemas de fondo que experimentamos tanto aquí como en EEUU. Uno de esos problemas, a mi entender, es por causa gubernamental y el otro por causa individual.

---

<sup>98</sup> Holman & Stern, *supra* nota 52, en las págs. 1247-48.

<sup>99</sup> Eule, *supra* nota 44, en la pág. 1515.

<sup>100</sup> John G. Matsusaka, *Direct Democracy Works*, 19 J. ECON. PERSP. 185, 198 (2005).

Primero, catedráticos del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Puerto Rico, como el profesor Ángel Israel Rivera Ortiz, han planteado la necesidad “de una educación política concreta que permita que ‘más y más ciudadanos conozcan sus derechos y deberes, además de las formas en que pueden incidir en los asuntos públicos’”.<sup>101</sup> Es deber del Departamento de Educación el añadir al currículo una clase de Ciencia Política compulsoria que incluya estudios de teoría política, Derecho Constitucional, sistemas políticos, etc.

Segundo, de la misma forma en que en Derecho Penal el desconocimiento de la ley no te exime de su cumplimiento, en la política, el desconocimiento sobre esta no te exime de tu responsabilidad como ciudadano de una comunidad política y tampoco te exime de sufrir las consecuencias de una decisión política mal pensada. Estar más informado y ser más consciente de los procesos políticos es un deber que no se puede imponer. Se puede educar al respecto, pero como dice el viejo proverbio puertorriqueño: Puedes llevar el caballo al río pero no lo puedes hacer beber.

#### IV. INICIATIVA Y REFERÉNDUM EN PUERTO RICO: DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE AL CUATRIENIO DE SILA MARÍA CALDERÓN

La idea de elevar a rango constitucional el sistema de I&R no es nueva en Puerto Rico. De hecho, fue objeto de un intenso debate en la Convención Constituyente que redactaba nuestra Constitución. El primero de noviembre de 1951, los delegados Iriarte, Llobet Jr., Colón Castaño, Parkhurst, Géigel, González Blanes, García Méndez y Ferré presentaron la propuesta Núm. 326 titulada: *Sobre sufragio y elecciones, poder legislativo, iniciativa y referéndum y recall*.<sup>102</sup> No obstante, el debate sobre la posibilidad de permitir en la Constitución el poder de iniciativa para enmiendas constitucionales tuvo lugar el diez de enero de 1952. El debate comenzó con la discusión de las enmiendas a la Constitución donde se propone el texto que actualmente está vigente en el artículo siete.<sup>103</sup>

El delegado socialista Juan R. García Delgado presentó una enmienda a la proposición originalmente presentada sobre enmiendas constitucionales. La enmienda de García Delgado leía de la siguiente manera: “Una quinta parte o más de los votantes capacitados de Puerto Rico, podrá, mediante petición a la Asamblea Legislativa, solicitar se enmiende la constitución, estando la [Asamblea] Legislativa obligada a someter la enmienda así propuesta a un referén-

---

<sup>101</sup> José B. Márquez, *Hacia un repertorio político más amplio*, EL NUEVO DÍA (21 de febrero de 2013), <http://www.elnuevodia.com/haciaunrepertoriopoliticomasamplio-1453603.html> (última visita 20 de oct. de 2013).

<sup>102</sup> I DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 329 (Lexis-Nexis of Puerto Rico, Inc., 2003) (1961).

<sup>103</sup> III DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 1828 (Lexis-Nexis of Puerto Rico, Inc., 2003) (1961).

dum”.<sup>104</sup> Miguel Ángel García Méndez, el delegado del Partido Estadista Republicano (PER), inicialmente se opuso y propuso una enmienda a la enmienda de García Delgado para permitir que una quinta parte de los electores pudieran solicitar una enmienda constitucional a la Asamblea Legislativa mientras que la Asamblea no estaría obligada a someterla a referéndum. Eventualmente, García Méndez se retractó al tener una breve discusión con García Delgado donde el segundo clarificó el alcance y propósito de su enmienda.<sup>105</sup> Una vez se le otorgó la palabra a García Delgado, este comenzó a defender su enmienda utilizando las siguientes palabras:

Es cierto que la Asamblea Legislativa, o los legisladores que la forman, representan la voluntad del pueblo. Pero podría suceder que después que esos electores hayan votado por esos miembros de la Asamblea Legislativa, hayan cambiado su opinión respecto a esos mismos miembros, y deseen, motu proprio, que la constitución sea enmendada.

Y entonces la voluntad mayoritaria del pueblo se vería defraudada en sus deseos respecto a esa enmienda. Por eso creo que se le debe garantizar—y cuando digo una quinta parte no quiero decir que me ceñiré estrictamente a esa porción, sino que estoy dispuesto a aceptar cualquier otra sugerencia de otros delegados, para que se aumente o se rebaje el número de esa porción, para que esos electores del pueblo de Puerto Rico estén en condiciones de tener el poder de solicitar, por lo menos, de la Asamblea Legislativa, que la enmienda sea propuesta y sea sometida a un referéndum.

Si se está defendiendo en esta constitución la voluntad del pueblo, no veo cómo esa voluntad del pueblo pueda estar defendida sin un articulado en esta constitución que le permita a ese pueblo, sin intervención de segundas personas, solicitar directamente, de quien sea pertinente, que se enmiende la constitución según los deseos de ese número de votantes.<sup>106</sup>

Fue José Trías Monge, entonces delegado del Partido Popular Democrático, quien primero se opuso a la enmienda de García Delgado. Luego de intentar minimizar el mecanismo de iniciativa alegando que, aunque hubo un auge de este mecanismo a principios de siglo en EEUU, ese auge se había reducido. Este continuó su oposición alegando que “[h]a sido la experiencia de los estados . . . el que para la votación sobre esas propuestas así iniciadas en esa forma directa, los grupos que pueden movilizarse son los grupos de intereses creados, de pequeños grupos privilegiados que pueden organizar su pequeña maquinaria para efectos de dicha elección esporádica”.<sup>107</sup> Luego, Trías Monge argumentó que el sistema de partidos políticos es el más conveniente para canalizar el deseo del Pueblo.<sup>108</sup>

---

104 *Id.* en la pág. 1829 (énfasis suplido).

105 *Id.* en las págs. 1830-31.

106 *Id.* en las págs. 1831-32.

107 *Id.* en las págs. 1832-33 (énfasis suplido).

108 *Id.* en la pág. 1833.

Esto, por supuesto, era muy conveniente para el delegado que pertenecía al partido hegemónico de la época.

Luego intervino el delegado del PER Leopoldo Figueroa Carreras con una larga pero elocuente respuesta a los miedos sobre grupos de presión esbozados por Trías Monge:

Si hay un grupo de presión majadero que viene con uno, dos, 5%, a pedir una tontería, hay un noventa y 5% que diría que no. Pero, señores delegados, pensad que la proposición es seria, es democrática. Es la intervención directa del pueblo. Es tan sagrada, es más, es el hermano gemelo del otro principio que ahora vamos a poner en práctica nosotros, el hermano gemelo del referéndum. Iniciativa y referéndum: las dos grandes conquistas del voto directo del pueblo, la salvaguarda que tiene el pueblo para defenderse de aquellos en quienes delega sus poderes y se olvidan del mundo, y le dan las espaldas al mandato del pueblo. La iniciativa, como el referéndum, es una garantía sagrada, que yo no sé cómo un partido como el vuestro, que se apellida democrático, puede ponerse frente a ello. Tendré que esperar la votación para crearlo; no cabe por mi mente, no puedo admitirlo ahora, que este partido, que se apellida democrático—porque el amigo y compañero distinguido Trías Monge, pensando en los grupos de presión, huyéndole a ese temor fantástico que ha surgido en su mente, quiera que esta Convención le dé la espalda al principio democrático de la iniciativa. ¿Con qué autoridad vamos a hablar de referéndum ahora? Entonces, según eso, pues no demos ningún referéndum. Que lo haga la [Asamblea] Legislativa, entonces. Vamos a dejar que la [Asamblea] Legislativa, indirectamente, sea la que apruebe esta constitución. No, del mismo modo que el pueblo va a intervenir ahora, consagrando con sus votos directos los principios que se están estableciendo en esa constitución, dejémosle también al pueblo el derecho de iniciativa, para en cualquier momento que llegue a la conclusión de que hay algo ahí que debe ser cambiado, aunque los señores que estén o estemos en la [Asamblea] Legislativa no entendamos que así sea, que sea entonces ese mismo pueblo, a través de las urnas, a través del mandato de la opinión pública, el que diga si quiere o no quiere esa enmienda. Pero querer soslayar la cuestión, valiéndose de que sea la [Asamblea] Legislativa [pues es] la que por delegación ya tiene el mandato, [no es propio;] ese mandato de la [Asamblea] Legislativa no puede ir hasta el extremo de estar en conflicto con el principio sagrado que tiene el pueblo, de ser él el soberano, de ser él el mandante, y no convertirse, una vez que elige a sus delegados, o a sus mandatarios, [en] un traste que se arrinconan.<sup>109</sup>

Al final de la discusión, el delegado García Delgado sugirió que a lo que los delegados del Partido Popular le temen es a que una quinta parte del electorado pueda someter una petición para un plebiscito sobre la estadidad o la independencia.<sup>110</sup> Trías Monge pidió que, finalmente, la enmienda se sometiera a votación y solo diecisiete delegados votaron en la afirmativa.<sup>111</sup> A mi entender, por lo

---

<sup>109</sup> *Id.* en la pág. 1836.

<sup>110</sup> *Id.* en la pág. 1840.

<sup>111</sup> *Id.* en la pág. 1841.

expresado por Trías Monge, el miedo de los delegados populares no era tan solo a ser confrontados con la estadidad o la independencia en el mismo génesis del Estado Libre Asociado, sino que el poder de iniciativa ponía en riesgo el poder hegemónico del Partido Popular Democrático en la administración gubernamental insular.

Luego de varias décadas, el tema se retomó con mayor formalidad en una comisión de ciudadanos presidida por Norma Burgos durante la administración del gobernador Pedro Rosselló. Se plantearon diversas enmiendas constitucionales, entre estas la unicameralidad, la iniciativa y el referéndum revocatorio. El Comité decidió solo enfocarse en la unicameralidad, alegando que trabajar la unicameralidad, la iniciativa y el referéndum revocatorio sería muy complejo.<sup>112</sup>

Durante el cuatrienio de Sila María Calderón hubo un esfuerzo ciudadano para lograr la discusión sobre la I&R. El reverendo Heriberto Martínez junto al profesor Roberto Otero y otros líderes de la sociedad civil lograron una audiencia con el Presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Vizcarrondo, para considerar un proyecto de I&R, proyecto que fue trabajado por el ahora representante Luis Vega Ramos. Durante el final de la última sesión legislativa del cuatrienio de Sila Calderón, Luis Vega Ramos redactó un proyecto de ley que autorizaba una iniciativa para referéndums consultivos, ya que no había tiempo para presentar una resolución concurrente para enmiendas constitucionales. El proyecto fue aprobado en la Cámara como el P. de la C. 4808. No obstante, el proyecto nunca se consideró en el Senado, por lo que el intento de al menos establecer por la vía legislativa el mecanismo de referéndum consultivo falló.<sup>113</sup>

## CONCLUSIÓN

Cuando nos organizamos como comunidad política constitucional, las primeras declaraciones sobre los principios de ese evento se plasmaron indudablemente en el preámbulo de nuestra Constitución donde se declaró lo siguiente:

Que el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña. Que entendemos por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se aseguran la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Ángel Israel Rivera, *Por una educación política concreta*, 80 GRADOS (7 de septiembre de 2012, 12:17AM), <http://www.8ograd.net/por-una-educacion-politica-concreta/> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>113</sup> Roberto Tito Otero, *De mi des-educación democrática a la iniciativa...* (19 de enero de 2009, 8:50PM), <http://ciudadanolegislador.blogspot.com/> (última visita 19 de octubre de 2013).

<sup>114</sup> CONST. PR pmb1.

Aunque se hizo el intento de incluir la iniciativa en la Constitución en la Convención Constituyente, los intereses políticos de aquella época detuvieron lo que es la inevitable etapa evolutiva de todo sistema de democracia representativa. No obstante, ante los llamados para desarrollar una democracia más participativa en Puerto Rico, ante la crisis económica, política, y social, en una sociedad civil deseosa de mecanismos para implementar cambios concretos en la política pública gubernamental, y ante la creciente influencia de las redes sociales en la generación y discusión de debates de política pública accesibles a todo aquel con acceso a la Internet, el proyecto del representante Luis Vega Ramos no pudo haber sido radicado en un mejor momento histórico. Aunque las enmiendas al proyecto del representante Vega Ramos, o un eventual proyecto sustitutivo, serán discutidos en futuras vistas públicas, concluyo este artículo dando mis recomendaciones, luego de analizados los conflictos que dicho mecanismo ha traído en diversas jurisdicciones estatales.

Primero: La elevación del mecanismo de I&R debe ser una enmienda al poder legislativo por medio del artículo III de nuestra Constitución y no una enmienda a la Carta de Derechos. La experiencia estatal consiste en colocar este mecanismo en conjunto con el artículo de la Constitución que organiza el poder legislativo.

Segundo: Nuestra Constitución y en especial, nuestra Carta de Derechos, no debe estar a merced de una inestabilidad constante, ya sea debido a grupos de la sociedad civil o legisladores que busquen aprobar resoluciones concurrentes con excesiva frecuencia. Las controversias que más importancia tienen respecto a los derechos civiles de grupos minoritarios se dan debido al proceso de iniciativa para enmiendas constitucionales. Por ende, siguiendo el ejemplo del estado de Washington, el cual permite las iniciativas para legislación pero no para enmiendas constitucionales, creo que Puerto Rico debería optar por el mismo sendero y elevar el mecanismo de I&R solo para permitir proyectos de ley y dejar el poder de enmendar la Constitución en las dos terceras partes de las cámaras legislativas.

Tercero: De la misma manera que las jurisdicciones estatales establecen un límite de noventa días para proyectos referidos, Puerto Rico debe emular dicha limitación para evitar que proyectos de ley aprobados por la legislatura puedan ser derogados luego de un periodo de implantación que puede resultar complejo y costoso. Del mismo modo, se debe establecer un límite de tiempo razonable al periodo de recogido de endosos para proyectos de ley iniciados para asegurarnos que solo se logren recoger endosos para temas en los que, verdaderamente, haya un consenso amplio entre la población sobre la necesidad de llevar un proyecto legislativo en particular a los comicios. Además, y siguiendo el ejemplo de Nebraska, Puerto Rico debe establecer una veda que requiera un mínimo de tres años a proyectos de ley derrotados en las urnas para evitar que el pueblo gaste sus energías constantemente en discutir la misma controversia ya derrotada.

Cuarto: Los requerimientos de endosos deben ser razonables y el porcentaje requerido debe ser de entre 3% y 5%. Dichos porcentajes que han sido la constante en nuestro sistema de recogido de endosos para la inscripción de nuevos

partidos. Del mismo modo, si se establece el límite de noventa días para proyectos de ley referidos, el porcentaje de endosos requeridos debe ser, como mínimo, uno menor a los requeridos para proyectos de ley iniciados.

Quinto: Al igual que el estado de Colorado, el texto de una eventual enmienda constitucional en Puerto Rico debe incluir un requerimiento donde los proponentes se vean obligados a someter su proyecto a lo que en Puerto Rico equivaldría la Oficina de Servicios Legislativos, para comentarios y recomendaciones por parte de peritos adscritos a la Rama Legislativa, y del mismo modo el proyecto iniciado debe ser llevado a vista pública para que tanto proponentes como oponentes se puedan expresar y se deje el espacio abierto para que el grupo proponente pueda realizar enmiendas a su proyecto antes de someterlo para certificación.

Sexto: Al igual que en diversos estados, se le debe requerir al grupo proponente un estudio de impacto fiscal si su proyecto conlleva algún gasto presupuestario adicional, o si se propone reestructurar cualquier departamento o corporación pública del Estado Libre Asociado. Además, si el proyecto conlleva gastos adicionales, deberán incluir la procedencia de dichos fondos. Del mismo modo, si el grupo proponente desea eliminar una partida contributiva, el lenguaje del texto constitucional debe exigir que el grupo proponga ya sea una partida tributaria alterna o la elevación de otra partida tributaria existente.

Finalmente, independientemente de la opinión del lector respecto al mecanismo de I&R, el transformar nuestras estructuras democráticas debe ser objeto de amplio debate sosegado y científico a la luz de las experiencias estatales de dicho mecanismo y a la luz de las experiencias con este mecanismo en Europa y Latinoamérica, experiencias que deberían ser objeto de estudio posterior. Ahora bien, si la fuente del poder público es la voluntad de las mayorías de nuestro pueblo, no veo razón para despachar el mecanismo de I&R por miedo a que las mayorías legislen con menores filtros a nuestro actual sistema representativo. Si el pueblo es perfectamente capaz de expresar su voluntad cada cuatro años, no hay razón para rechazar que exprese su voluntad con mayor frecuencia siempre y cuando el lenguaje de una enmienda constitucional establezca limitaciones razonables en torno a cómo y qué se puede legislar mediante iniciativa. Las mayorías tomarán decisiones sabias en algunos momentos y desacertadas en otros pero, ante esta realidad, debemos recurrir a las palabras de Tomás Jefferson: “[T]he mass of citizens is the safest depository of their own rights and . . . the evils flowing from the duperies of the people . . . are less injurious than those from the egoism of their agents.”<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Karl Manheim & Edward P. Howard, *A Structural Theory of the Initiative Power in California*, 31 *LOY. L.A. L. REV.* 1165, 1170-71 (1998).