

El Proceso Legislativo

Nuestra Constitución, modelada en las constituciones modernas republicanas, dispuso que el poder de hacer las leyes descansará principalmente en nuestra Asamblea Legislativa. Este cuerpo, compuesto de dos cámaras legislativas, es electo por voto directo del pueblo cada cuatro años. Las dos cámaras legislativas son: Senado y Cámara de Representantes.

El Senado está compuesto de por lo menos 27 miembros: 2 electos por cada uno de los ocho distritos electorales en que está dividida la Isla. Para este cuerpo también se eligen por lo menos once Senadores por Acumulación. Decimos por lo menos, por que en ocasiones especiales, este número puede variar. Ello sucede cuando uno de los partidos políticos elige al cuerpo más de dos terceras partes de los Senadores. En estos casos, la Constitución provee que los partidos designen miembros adicionales de acuerdo con unos parámetros establecidos en el Artículo III, sección 7 de la Constitución.

La Asamblea Legislativa es un cuerpo continuo que se reúne en siete sesiones legislativas durante los cuatro años que dura su mandato. Con la excepción de los años de elecciones, la Asamblea se reúne dos veces cada año, la primera sesión se celebra de enero a junio y luego de agosto a noviembre.

La Legislatura puede extender una sesión ordinaria. En estos casos la Legislatura puede aprobar una Resolución Conjunta que será aprobada por el(la) Gobernador(a). Cuando existen asuntos de importancia, el(la) Gobernador(a) puede también convocar a una Sesión Extraordinaria mediante una Orden Ejecutiva. Durante la Sesión Extraordinaria convocada por el(la) Gobernador(a), la Legislatura sólo podrá considerar medidas que estén incluidas en la convocatoria, con la excepción de resoluciones que no necesiten la aprobación del otro cuerpo.

Trámite Legislativo

Radicación:

En la Legislatura sólo pueden radicar medidas legislativas los legisladores electos. En Puerto Rico no existe ninguna forma en que los electores puedan directamente presentar medidas legislativas.

El procedimiento para que una medida se convierta en ley comienza con la radicación de un proyecto en una de las Cámaras. Cualquiera de los legisladores puede radicar un proyecto durante los primeros noventa días de la primera sesión anual o los primeros veinte días de la segunda sesión del año. Los legisladores radican sus proyectos y resoluciones en las Oficinas de Actas y Récorde de sus respectivos cuerpos. Los proyectos se presentan en original y cinco copias, así como en una versión digital. Los proyectos serán firmados por los legisladores proponentes. En muchos casos varios legisladores se unen para auspiciar un proyecto. Toda medida que se radique en cualquiera de las cámaras tiene vida durante todo el cuatrienio. Ello significa, que podrá considerarse y aprobarse durante cualquiera de las sesiones que resten durante los cuatro años que dura la Asamblea Legislativa.

Una nota histórica, ¿sabía usted que los proyectos que imponen una contribución se radican primeramente en la Cámara de Representantes y no son considerados en el Senado hasta que la Cámara de Representantes los haya aprobado? Esta tradición data desde la época en que en la Cámara de Representantes, que en muchos países se llama Cámara Baja, era la única que representaba a la ciudadanía ya que la Cámara Alta representaba a la nobleza. Por ello las medidas contributivas se originaban en el cuerpo que representaba realmente al pueblo.

Los proyectos de administración son radicados en ambos cuerpos legislativos simultáneamente. Los proyectos que radican los legisladores de minoría, aunque rara vez son aprobados, se radican y se tramitan de forma similar a cualquier otro proyecto.

La Oficina de Actas y Récor ds asigna un número a cada pieza legislativa. Este número identificará a este proyecto durante todo el trámite que atraviese en la Cámara en la que fue radicada. Las medidas son asignadas a una de las Comisiones para su estudio y consideración de acuerdo a los Reglamentos de cada cuerpo.

Todos los días laborables, la Oficina de Actas y Récor ds publica las medidas radicadas y las pone a disposición del público. Los días en que se celebra sesión se circulan las medidas radicadas, con su título, los legisladores que la suscriben y las comisiones a las que han sido referidas. Se presentan en la Primera Lectura, un documento que se circula a todos los legisladores y que se lee en el hemiciclo del cuerpo correspondiente.

La forma impresa de los proyectos o resoluciones contiene un encabezado. En éste se incluye el número de proyecto o resolución, el legislador o legisladores proponentes, el título de la medida y la comisión o comisiones a las que ha sido referido. Las páginas se enumeran sucesivamente y las líneas de cada página se enumeran igualmente al margen izquierdo del impreso.

Tipos de Legislación

Existen siete tipos de medidas legislativas:

Proyecto de ley: Es una medida legislativa que pretende enmendar o derogar una ley existente o aprobar una nueva. Las leyes tienen aplicación permanente hasta que la Legislatura las derogue o las modifique. Los proyectos de ley deben ser aprobados por ambos cuerpos legislativos. Una vez son aprobados por ambos cuerpos pero antes de entrar en vigor, deben ser firmados por el(la) Gobernador(a).

Proyecto por petición: Es un proyecto de ley que ha sido presentado por un legislador a petición de un ciudadano o de un grupo de interés. En estos casos el legislador proponente no necesariamente endosa la medida. En el encabezado del proyecto aparece la frase “Proyecto por Petición”.

Proyecto de administración: Son proyectos de ley que se han originado en la Rama Ejecutiva y que son avalados por la administración en el poder. Generalmente, se trata de medidas que han sido propuestas en la plataforma del partido en el poder. Estos proyectos, además de su número regular asignado por el cuerpo en el que fue presentado, tradicionalmente llevan la designación de “F”, significando La Fortaleza con el número que le ha designado la Oficina del Gobernador(a) para su trámite en la Rama Ejecutiva. Usualmente, los proyectos de administración llevan la firma de todos los legisladores de la delegación partidista

correspondiente y son presentados en ambos cuerpos legislativos. Cuando los proyectos de administración son sometidos en ambas Cámaras pueden considerarse simultáneamente en cada una y de esa forma se acelera su aprobación.

Proyecto sustitutivo: Es un proyecto de ley revisado. Es decir, cuando en el curso de su consideración una Comisión entiende que el proyecto debe enmendarse sustancialmente, en lugar de proponer numerosas enmiendas que hacen difícil su comprensión, se prepara entonces un proyecto sustitutivo. Los proyectos sustitutivos retienen el mismo número del proyecto de ley original pero llevan en su encabezado la denominación de “Proyecto Sustitutivo”. Los proyectos sustitutivos se reimprimen en su totalidad y se circulan nuevamente, y el legislador que originalmente lo presentó pierde su autoría.

Resolución Conjunta: Es la medida legislativa cuyo objetivo es específico y al lograrse se extingue la obligación. En esta categoría caen las medidas para asignar fondos para llevar a cabo una obra u obras específicas, para establecer una comisión especial para llevar a cabo unas tareas específicas o para extender una sesión ordinaria. Estas medidas requieren la aprobación de ambos cuerpos y la firma del Gobernador(a). Al presentarse en el cuerpo correspondiente se enumeran sucesivamente pero con una secuencia separada de la que se utiliza para los proyectos de ley.

Resolución: Una proposición de uno sólo de los cuerpos, en la que se expresa la opinión de este cuerpo sobre cualquier asunto de interés. Se utiliza para establecer el funcionamiento interno de cada cuerpo, para ofrecer felicitaciones o expresiones de repudio, para crear comisiones no permanentes, para ordenar estudios, etc. Este tipo de resolución, como es de aplicación sólo al cuerpo que la aprueba, no necesita la concurrencia del otro cuerpo legislativo.

Resolución concurrente: Es un tipo de medida que se utiliza para proponer enmiendas a la Constitución mediante la celebración de un referéndum. También, se utiliza para consignar expresiones de la Asamblea Legislativa que no sean o no tengan el carácter de legislación y para disponer sobre el gobierno interno la Asamblea Legislativa. Cuando se trata de Resoluciones Concurrentes que autorizan la celebración de un referéndum simultáneamente con las elecciones generales, se requerirá el voto afirmativo de tres cuartas partes de los legisladores de ambas cámaras legislativas. Cuando el referéndum se propone para otra fecha separada de las elecciones generales, sólo se requerirá el voto afirmativo de dos terceras partes de los legisladores de ambos cuerpos. Estas resoluciones no requieren la firma del Gobernador(a).

Trámite en las Comisiones

La Legislatura hace su labor de investigación sobre las medidas que tiene ante su consideración a través del sistema de comisiones. Si necesita hacer referencia a ellas puede verificar la lista completa de las comisiones, sus presidentes y teléfonos que incluimos en esta guía.

Una vez se radica un proyecto o resolución, se asigna a una o a varias de las comisiones de acuerdo al Reglamento de cada cuerpo. Al recibir la medida, la Comisión decide en qué forma habrá de considerarla. También, puede decidir no considerarla. Si éste fuera el caso, la medida se informa negativamente y, una vez se refiere a la Comisión de Reglas y Calendarios del cuerpo que la considere, se archiva. Aunque ello no es un requisito obligatorio, la comisión también puede decidir someterla a vistas públicas. En estos casos la

comisión podrá invitar a aquellos funcionarios, expertos, personas o grupos interesados a comparecer a las vistas que señale.

La ciudadanía tiene la oportunidad de influenciar el proceso legislativo, sobre todo en el período en que la medida está ante la consideración de las comisiones. Las personas o grupos interesados pueden solicitar audiencia, formal o informalmente, ante los legisladores o sus asesores para presentar sus comentarios a las medidas ante el cuerpo.

Cuando los ciudadanos comparecen a una vista pública y solicitan un turno para deponer, llevan una ponencia escrita y la someten para récord. Las comisiones también pueden celebrar sesiones ejecutivas en las que, por lo general, la discusión es más informal y permite un intercambio más espontáneo.

Luego de haber estudiado la medida, la comisión o comisiones emiten un informe. Este informe puede ser favorable: con o sin enmiendas. Como mencionamos anteriormente, también puede hacer una recomendación no favorable.

El informe favorable se radica en la Oficina de Actas y Récorde. Además, se radica una copia en la Comisión de Reglas y Calendarios. Una vez la Comisión de Reglas y Calendario recibe el informe, señalará la misma para la consideración del pleno del cuerpo. La cámara correspondiente puede descargar una comisión del estudio e informe de un proyecto de ley y proceder a la consideración del mismo en el pleno del cuerpo, lo que se conoce como “moción de descargue” y es un mecanismo muy utilizado durante los últimos días de una sesión legislativa para acelerar la consideración de las medidas.

La Comisión de Reglas y Calendarios es de las comisiones más importantes en cada una de las Cámaras. En esta comisión es que se decide finalmente qué medidas bajar para el hemiciclo y cuáles no.

Procedimiento en el Hemiciclo

Una vez que la Comisión de Reglas y Calendarios determina qué medidas se considerarán durante el día en el hemiciclo, éstas se incluyen en el Calendario de Órdenes Especiales del Día. Este documento, con la enumeración de las medidas, se lee en el hemiciclo. A esta lectura se le llama la Segunda Lectura. El Calendario incluye una copia impresa de cada medida y el informe o informes de la comisión o comisiones que lo hayan estudiado.

Al comienzo de cada sesión legislativa se lee el texto íntegro de las medidas incluidas en el Calendario de Órdenes del Día. También se leen los informes. Esta lectura, que se denomina Tercera Lectura, tiene el propósito de vaciar para el récord el texto de los proyectos, así como los informes correspondientes.

Una vez concluye la lectura de todos los proyectos a considerarse, comienza el debate en el hemiciclo. El Presidente del Comisión a la que fue referido presenta el proyecto y el informe con sus recomendaciones.

Los demás legisladores del cuerpo pueden hacer preguntas, recomendaciones o proponer enmiendas. Para concluir la discusión se presenta una moción a los efectos de aprobar o rechazar las enmiendas propuestas, luego de lo cual se considera la moción para aprobar la medida como haya sido enmendada, si alguna. Esta

votación se lleva a cabo a viva voz. Si la medida recibe el voto afirmativo de una mayoría de los legisladores, entonces se incluye en el Calendario de Aprobación Final. Cuando este Calendario se lee, según se enumeran las medidas, cada legislador se levanta y declara para el récord su voto a favor o en contra de la medida. También, puede abstenerse de votar. Este proceso, conocido como el pase de lista, constituye el récord oficial del cuerpo. Para que una medida sea aprobada se necesita el voto afirmativo de la mitad más uno de la totalidad de los legisladores.

En caso de que la medida sea aprobada se imprime nuevamente. Al encabezado del proyecto se le incluye en el margen superior la frase Texto de Aprobación Final por (Cámara o Senado). El Secretario del cuerpo envía al segundo cuerpo una copia del proyecto aprobado con la petición de que sea considerado.

Trámite en el otro cuerpo

En el segundo cuerpo la medida sigue un curso muy similar al que tuvo en el primer cuerpo. Cuando la medida legislativa llega al segundo cuerpo se recibe en la Secretaría. Luego Secretaría la refiere a las comisiones correspondientes.

La comisión o comisiones a las que fuera referida consideran la misma y pueden celebrar vistas públicas. Finalmente, la comisión rinde su informe y la refiere para la consideración de la Comisión de Reglas y Calendario para consideración en el pleno del segundo cuerpo.

Una vez el segundo cuerpo aprueba la medida, se reimprime en el formato de Proyecto Enrolado. Si la medida se aprueba sin enmiendas, ambos presidentes de las cámaras firman la medida y luego la envían al Gobernador(a) para su consideración y firma.

En caso de que el segundo cuerpo presente y apruebe enmiendas a la medida, la Forma Enrolada se devuelve al cuerpo de origen para que concurra con las enmiendas. El cuerpo de origen puede concurrir con ellas en cuyo caso se envía al Gobernador(a). En caso de que el cuerpo de origen no concurra con las enmiendas que aprobó el segundo cuerpo la medida, luego que el cuerpo de origen así lo determine en el pleno, pasa a un Comité de Conferencia.

El Comité de Conferencia es una comisión constituida por legisladores de ambas cámaras que considera la medida y evalúa las enmiendas presentadas por cada uno de los cuerpos y rinde un informe tratando de subsanar cualquier desavenencia surgida. Este comité podrá radicar un informe recomendando que se apruebe la medida con las enmiendas incluidas en la Forma Enrolada o podrá recomendar que las enmiendas no se incluyan. Si el Comité de Conferencia no pudiese llegar a un acuerdo, éste se disuelve y la medida se pospone indefinidamente.

En la eventualidad en que la medida sea aprobada por ambos cuerpos se imprime nuevamente en el formato de Forma Enrolada, pero en este caso se le añade la palabra “Conferencia” después de su número legislativo. Una vez ambos presidentes de las cámaras legislativas firman la medida, se envía para la firma del Gobernador(a).

Poderes del Gobernador(a)

Cuando una medida legislativa llega a la Oficina del(de la) Gobernador(a) durante la sesión legislativa, el(la) Gobernador(a) dispone de diez días, sin contar los domingos desde la fecha en que la recibe, para tomar acción. Si la medida es un Proyecto de Ley, puede firmarlo, en cuyo caso la medida se convierte en ley. Si la medida es una Resolución Conjunta del Senado o de la Cámara, se convierte en Resolución Conjunta de la Legislatura. Las leyes y las resoluciones se enumeran separadamente y consecutivamente durante cada año. En los casos en que el(la) Gobernador(a) decida no apoyar con su firma una medida que le llega durante el período en que la Legislatura está en sesión, debe devolverla a ambos cuerpos legislativos con una explicación de sus objeciones. A esta acción se le llama vetar expresamente una medida. Se requerirá el voto afirmativo de dos terceras partes de los legisladores de ambos cuerpos para aprobar una medida por encima del veto del Gobernador(a).

Si él(la) Gobernador(a) no actúa sobre una medida durante los diez días, se convierte en Ley o Resolución automáticamente. Si la medida fuera referida al Gobernador(a) después de concluida la sesión legislativa, él(la) Gobernador(a) dispondrá de treinta días contados desde la fecha en que se recibe en su oficina para aprobarla o vetarla. Aquellas que firma, se convierten en Ley o Resolución. Las que no firma, se convierten en vetos de bolsillo.