

PONENCIA DEL PROFESOR JOSÉ GARRIGA PICÓ ¹

ANTE LA JUNTA CONSTITUCIONAL REVISORA

DE LOS DISTRITOS SENATORIALES Y REPRESENTATIVOS

16 de diciembre de 2021

Sra. Jueza Presidenta, Honorable Maite Oronoz Rodríguez

Señores miembros asociados:

Hon. Ferdinand Mercado Ramos y Hon. Edwin Mundo Ríos

Reciban mi saludo y mi agradecimiento por permitirme verter mis opiniones en estas vistas públicas. Espero que sirvan en algo para adelantar este importante proceso constitucional y democrático.

Comienzo reconociendo que, como ustedes han sentado en los “Principios para la Revisión de los Distritos Senatoriales y Representativos”, “...la esencial igualdad numérica poblacional entre los distritos senatoriales y entre los distritos representativos...” tiene que ser “el factor inicial y preeminente a considerar” al formar esos distritos en virtud del “... principio de una persona, un voto (*one person, one vote*)” que emana de la igual protección de las leyes.” (*Baker v. Carr* (1962), *Reynolds v. Sims* (1964)). Ese es el estado de derecho que tiene que ser respetado como lo han hecho en procesos anteriores juntas constitucionales revisoras de los distritos senatoriales y representativos.

¹ José Garriga Picó (Jose.Garriga@UPR.edu) es profesor Titular de Ciencia Política en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Posee un grado de Doctor en Filosofía (Ciencia Política) de la Universidad de Nueva York y un grado de Juris Doctor de la Universidad de Puerto Rico. Fue Senador por Acumulación en Puerto Rico de 2005 al 2008.

Sin embargo, creo que la preeminencia del principio no debe ser tal que oblitere en la práctica otras consideraciones que son esenciales para asegurar la mejor representatividad de las legislaturas electas y el empoderamiento de las comunidades. Veamos por qué.

El aforismo “una persona, un voto” (“*One man, one vote*”, *Reynold v. Sims*) aunque de su faz no lo parezca, en el contexto de la representación legislativa, es desacertado o confuso. Su significado, para empezar, no puede ser la acción de crear un distrito (un voto) por cada persona en un electorado. Eso sería democracia directa, no representativa. Tampoco puede interpretarse como que debe haber un representante por cada cierto número de electores inscritos; o que habrá un representante por cada cierto número de personas que votaran en elecciones anteriores; ni por cierto número de personas con edad y los otros requisitos para votar en el distrito. No, una persona un voto significa un voto por cada cierto número de **habitantes** en una de las demarcaciones electorales, para la elección de un cuerpo legislativo representativo. En los Estados Unidos incluye entre los habitantes los ciudadanos, los no ciudadanos residentes permanentes y los residentes irregulares por no haber entrado por un puerto legal.

La utilización del criterio del tamaño de habitantes que surge de nuestra Constitución americana está atada a dos fenómenos políticos que ya no operan. Primero, la distribución (*apportionment*) de los impuestos proporcional al tamaño de la población de los estados en vez de por individuo. La sección 2 del Artículo I de la Constitución de Estados Unidos decía:

“Los representantes y los impuestos directos se repartirán entre los varios Estados que puedan incluirse dentro de esta Unión, de acuerdo con sus respectivos números, que se determinarán sumando al número total de personas libres, incluidas las vinculadas a la servidumbre por

un período de años, y excluyendo a los indios no gravados, tres quintas partes de todas las demás personas.”

La distribución de los impuestos entre los estados fue eliminada por la enmienda 16 de 1909.² Segundo, la cantidad de habitantes era la suma de las personas blancas más tres quintas partes de la cantidad de población esclava o “Compromiso de los 3/5”. (Vea arriba.) Esta fue eliminada por la Décimo Tercera Enmienda que prohibió la esclavitud y la servidumbre involuntaria.³ El criterio de la igual cantidad de población por representante servía en su inepción para mantener un balance fiscal entre los estados populosos y por eso más pobres frente a lo más ricos (*e. g.* Virginia, New York v. Rhode Island, Delaware); y un balance político de poder entre los estados esclavistas del sur y los libres del norte con la ayuda del Compromiso de los 3/5 (*Supra.*).

Mi punto es que, aparte de ser el estado de derecho, no hay mucho de sagrado en esta regla en su sentido de basar el número de distritos representativos en un número promedio de habitantes del estado. Mucho después de aprobarse las enmiendas mencionadas, en la época de la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos la Corte encontró en su interpretación del principio de “*One man, one vote*” la manera de abrir la puerta de la justiciabilidad a las demandas contra los estados con sistemas de distritos electorales con diferencias de tamaño excesivas que servían para mantener el dominio infranqueable de la población blanca sobre las legislaturas estatales.

² Enmienda 16 - Ratificada el 2/3/1913. “El Congreso tendrá la facultad de establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, de cualquier fuente derivada, sin prorateo entre los diversos Estados, y sin tener en cuenta ningún censo o enumeración.”

³ Enmienda XIII (1865) Sección 1. Ni la esclavitud ni la servidumbre involuntaria existirán en los Estados Unidos o en cualquier lugar sujeto a su jurisdicción, salvo como castigo por un delito del cual la persona haya sido debidamente convicta.

Por eso, menos base sociológica o politicológica aún tiene ese principio en Puerto Rico que no fue parte de la historia de la esclavitud americana ni del pago de contribuciones a base de la población de los estados. Aquí sencillamente heredamos las interpretaciones que venían dándose en la literatura jurídica americana sobre este concepto adoptándolo (junto con los criterios de contigüidad, compacidad y medios de comunicación) en nuestra Constitución del Estado Libre Asociado en 1952, diez años antes que se convirtiera *stare decisis* nacional en *Baker v. Carr*. La Corte Suprema de Estados Unidos utilizó este caso y su progenie para comenzar a remediar las graves injusticias en las redistribuciones (*redistricting*) estatales contra las comunidades afroamericanas cometidas por asambleas legislativas de estados dominadas por blancos recalcitrantes. Tampoco fuimos los puertorriqueños de la Isla parte de esa aberración. Podríamos decir que resolvimos un problema que no existía, con una solución foránea.

Tampoco asegura el principio de “una persona, un voto” el igual valor a los votos de un distrito con los votos emitidos en otro distrito de igual tamaño poblacional. Desde *Baker v. Carr* y *Reynolds v. Sims*. Se ha defendido el principio de una persona un voto alegando que las diferencias en el tamaño de los electorados hacen que el voto de una persona en un distrito con muchos habitantes se diluya y el voto de una persona en un distrito con pocos habitantes se vigorice.” Si el criterio de formación de los distritos es el deseo que el voto de cada persona en cada distrito tenga igual potencia, en redistribuciones anteriores en Puerto Rico se ha discriminado contra los electores de distritos como, digamos, Guayama, que en cada elección reciente tiene mayor tasa de participación electoral y, por lo tanto, más votos que el distrito, digamos, de Carolina que tiene una menor tasa de participación electoral y, por lo

tanto, menos votos.⁴ Esa construcción del “igual poder de cada voto” del principio de una persona un voto es irrealizable a nivel individual porque depende de la propensión (y libertad protegida) de cada persona a votar.

En fin, pese a todo lo anterior, el criterio de la igualdad numérica de los distritos según establecido en nuestra constitución estatal es y “tiene que ser el factor inicial y preeminente” pero no debe obliterar otros principios que contribuyen a la mejor representatividad de los legisladores electos y el empoderamiento de las comunidades. En sus “Principios para la Revisión de los Distritos Senatoriales y Representativos” ustedes han hecho una enumeración excelente de factores que ayudan a lograr esas metas de representatividad y empoderamiento, Creo que deben hacer más énfasis en ellas, aunque sea a costa de reducir en algo la igualdad numérica y la compacidad de los distritos.

Para no repetir todo lo que ustedes han dicho, me gustaría simplemente hacer énfasis en algunos de estos factores que veo de mayor pertinencia.

1. Deben mantenerse juntas, hasta donde sea posible, las “comunidades sociológicas” como son los municipios, los barrios, las comunidades llamadas “especiales”, y las urbanizaciones aunque esto aumente un poco la disparidad en el tamaño de los distritos.
 - a. Los municipios menores del tamaño del distrito promedio nunca se deberían dividir en dos distritos senatoriales y, salvo en situaciones imposibles, en dos distritos representativos.

⁴ Vea Comisión Estatal de Elecciones, Eventos electorales. [CEE-Eventos Electorales \(ceepur.org\)](http://ceepur.org)

- b. Tampoco deben dividirse, excepto en casos aún más extremos, los barrios, las comunidades y las urbanizaciones.
 - c. En general mientras más pequeños los municipios, los barrios, las comunidades y las urbanizaciones menos razón para dividirlos.
2. Hoy, quizás más que antes, las comunidades se forman a base de similitud de condiciones socioeconómicas e intereses comunes. El censo provee datos socioeconómicos que pueden ayudar a formar distritos con grupos de personas con intereses económicos, sociales y religiosos más parecidos. Esto puede aumentar la representatividad de los legisladores electos y la diversidad social en las cámaras.
- Más allá de los datos del censo, la investigación de campo por demógrafos y científicos políticos puede ayudar en la formación de esos distritos.
- Sin embargo, hay uno de estos criterios sociales del que creo que deben alejarse y es el racial que tan importante es en los estados. Primero, porque así lo manda nuestra constitución estatal (CONST. DEL ELA DE PR., Art. II, Sección 1). Segundo, no tengo que decirle que cualquier utilización de este criterio pudiera convertirse en una clasificación sospechosa e invitar demandas en el tribunal federal. No traten de resolver problemas que no existen.
3. Por todo lo anterior, les recomiendo que no limiten el análisis numérico de los datos a unas desviaciones máximas de un 4% o 6% sino que lo dejen fluctuar hasta poco menos del 10% que es constitucional, si con ello se logran las metas mencionadas arriba.

Si una renovada estructura de los distritos es posible, los criterios demográficos y sociales por los que he abogado arriba pudieran servir de manera de justificar los cambios.

De nuevo, gracias por su gentileza al invitarme y por su consideración a mis razonamientos. Estoy a sus órdenes para sus preguntas.