
EL NUEVO SISTEMA DE COMISIONES PERMANENTES DE LA
CAMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO

RAÚL SERRANO GEYLS*

Es prácticamente axiomático en la ciencia política que las asambleas legislativas son los organismos de gobierno más difíciles de reformar. Esta repugnancia legislativa hacia el cambio está integrada por varios factores. Primero, el abolengo de las prácticas y procedimientos legislativos es muy antiguo y el tiempo, como en tantos otros casos, les presta una respetabilidad que actualmente y en base a su función muchos no merecen. Segundo, los legisladores, como todas las demás personas, se acostumbran a lo que conocen y practican, y desarrollan, especialmente aquellos que han desempeñado sus funciones por muchos años, una fuerte resistencia hacia cualquier cambio. Saben, además, que en frecuentes ocasiones pasadas las "complicaciones" del procedimiento les han permitido ganar batallas que de otro modo hubiesen perdido. Tercero, y más importante que los dos ya mencionados, cualquier cambio de importancia puede afectar el balance de poder entre los partidos, los grupos representados y los legisladores como individuos. Por tanto, las reformas propuestas no habrán de considerarse exclusiva o principalmente en sus méritos, como medios que pueden mejorar o facilitar los procedimientos, sino como armas en una lucha que por su naturaleza es esencialmente política partidaria y que en muchas ocasiones tiene carácter personal. Estas consideraciones, y en algunos casos otros factores peculiares a ciertas situaciones específicas, explican la renuencia legislativa a librarse de estructuras, prácticas y procedimientos arcaicos e inefectivos.

Considerando estas realidades resultan muy sorprendentes los drásticos cambios que la Cámara de Representantes de Puerto Rico recientemente hizo en la estructura de su sistema de comisiones permanentes. Más adelante se explican las reformas en detalle, pero es

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

conveniente ahora describir brevemente las circunstancias que viabilizaron su aprobación. Debe señalarse en primer término que el movimiento de reforma se inició al comenzar un cuatrienio legislativo, en otras palabras, antes de que la Cámara pudiera organizarse oficialmente para desempeñar sus funciones. Los principales líderes legislativos de los dos partidos representados en la Cámara estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de la reforma, los temas que ella habría de cubrir y la manera de proceder en el estudio y discusión de las medidas específicas. Otra circunstancia afortunada fue la de advenir a la presidencia de la Cámara una persona—el Sr. Arcilio Alvarado—quien antes no había ocupado el cargo y se encontraba, por tanto, libre de los compromisos, ataduras e inclinación favorable al *statu quo* que generalmente acompañan al largo desempeño de una posición directriz, y quien, además, estaba empeñado en que se realizara la reforma.

Al mediar estas circunstancias y convertirse el asunto en uno de "la Cámara" y no de un solo partido fue posible dar un paso que, a mi juicio, resultó decisivo en el asunto: al comenzar la sesión legislativa el presidente nombró una sola comisión —la de Gobierno Interior, Nombramientos y Procesos de Residencia— en lugar de las diecisiete comisiones enumeradas en el reglamento oficial. De esta manera se lograron dos objetivos: primero, durante las semanas iniciales el grueso de la actividad legislativa en la Cámara se concentró en la labor de reforma y así todos los representantes pudieron captar la enorme importancia de esa labor y, segundo, se eliminó temporariamente la competencia por los puestos en las comisiones reglamentarias, en especial por las presidencias y, en consecuencia, lo que hubiese sido un fuerte escollo para cualquier cambio importante.

La Comisión (presidida por el representante Severo Colberg, ex director de la Escuela de Administración Pública de nuestra Universidad) quedó integrada por los principales líderes legislativos de ambos partidos y recibió la siguiente encomienda del Presidente de la Cámara:

1. evaluar el actual sistema de comisiones permanentes y sugerir las modificaciones que fueren menester, para mejorarlo;
2. revisar el Reglamento en todos sus aspectos con el fin de simplificar el trámite legislativo y darle a éste mayor eficacia;
3. estudiar las maneras de dotar a la Cámara de un sistema adecuado de asesoramiento técnico;
4. estudiar la posible adopción del sistema de méritos para la designación del personal administrativo de la Cámara excepto en aquellos cargos que se consideran de confianza.

La Comisión fue instruida para que procediera en primer término a la revisión del sistema de comisiones permanentes. Los restantes aspectos de la encomienda quedarían pendientes hasta tanto se designaran las comisiones permanentes con arreglo a las recomendaciones de este informe.

La Comisión contrató los servicios del licenciado Raúl Serrano Geys, profesor de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, como Consultor Especial. El profesor Serrano preparó un informe preliminar que sirvió de documento básico para las deliberaciones de la Comisión.¹

Entiendo que el informe o memorando a que se refiere la Comisión discute los problemas principales que ella tuvo ante sí y por ello lo incluyo en su totalidad.²

M E M O R A N D O *

A: Hon. Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Representantes,

DE: Raúl Serrano Geys, Asesor

SOBRE: Estructura y Composición de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes.

A. CONTENIDO DE ESTE MEMORANDO.

Este memorando se refiere principalmente a la *estructura y composición* de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Representantes. Sin embargo para mayor efectividad del trabajo, en algunas ocasiones haré recomendaciones y comentarios que no se circunscriben estrictamente a estos asuntos. Por motivo del corto tiempo asignado para esta labor, el informe se ha redactado de manera breve, prácticamente esquemática, con el propósito principal de proveer a los señores de la Comisión un plan de trabajo para guiar sus deliberaciones. Durante la discusión del memorando ofreceré las explicaciones adicionales que se consideren necesarias.

¹ Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Asamblea Legislativa. *Diario de Sesiones*, 1 de febrero de 1965, pág. 122. El texto exacto de las palabras del Presidente se encuentra en el *Diario de Sesiones* de 11 de enero de 1965, pág. 10.

² *Diario de Sesiones* de 1 de febrero de 1965, págs. 123-127.

* *Diario de Sesiones* de 1 de febrero de 1965, pág. 123.

B. SITUACIÓN ACTUAL.

El Reglamento de la Cámara de Representantes en su Regla XIII, crea las siguientes 17 comisiones permanentes:

Hacienda	Gobierno Estatal
De lo Jurídico	Gobierno Municipal
Trabajo	Instrucción
Agricultura	Salud y Beneficencia
Comercio e Industria	Obras y Terrenos Públicos
Elecciones y Personal	Gobierno Interior, Nombres y Procesos de Residencia
Orden Público	Recreo y Deportes
Reglamentos y Calendario	Vivienda
Impresos, Estilo y Enrolado	

El reglamento no especifica las funciones de estos organismos.

La gran mayoría de estas comisiones consta de trece miembros. Se exceptúan la de Hacienda que tiene 23 y las de Reglas y Calendario, e Impresos, Estilo y Enrolado que tienen siete, y la de Vivienda que tiene 11.

En total, de acuerdo con el reglamento, hay 217 sitios en las comisiones para ser divididos entre 64 representantes. Esta división arroja un resultado de unos 3.4 sitios para cada representante.

Además de las mencionadas, existen seis comisiones conjuntas creadas por ley o resolución en las cuales hay treinta y siete sitios para los representantes. Son las siguientes:

Comisiones creadas en virtud de disposiciones del Código Político.

1. *Comisión Investigadora* (2 L.P.R.A. — 111 — 114, creada en 15 de septiembre de 1951).

Composición

Presidente del Senado y seis senadores.

Presidente de la Cámara y seis representantes. Provee para la designación de una subcomisión.

Función

Practicar investigaciones de interés público que hayan sido o en lo sucesivo fueren acordadas u ordenadas por ambas Cámaras Legislativas siempre que tales investigaciones no hayan sido encomendadas a ninguna otra comisión.

EL NUEVO SISTEMA DE COMISIONES PERMANENTES

2. *Comisión Legislativa Permanente* (2 L.P.R.A. — 115 — 122; creada en 15 de mayo de 1945).

Composición

Presidente del Senado y siete senadores.

Presidente de la Cámara y siete representantes.

Además provee para que se nombren miembros adicionales y autoriza la designación de una subcomisión.

Función

Hacer estudios a ser realizados durante el receso con fines de recomendar legislación importante para el país.

3. *Comisión de Actividades Conjuntas de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico* (2 L.P.R.A. — 123 — 125; creada en 16 de mayo de 1957).

Composición

Presidente del Senado y seis senadores.

Presidente de la Cámara y seis representantes.

Función

Estudio de la organización, estructura y funcionamiento de la Asamblea Legislativa y recomendar medidas para hacer más eficaces sus procedimientos, simplificar su funcionamiento, sugerir las relaciones con las otras Ramas de Gobierno y para cumplir mejor sus responsabilidades.

4. *Comisión Conjunta sobre Informes Especiales del Contralor* (2 L.P.R.A. — 127 — 132; creada en 23 de junio de 1954).

Composición

Cinco senadores.

Cinco representantes.

Función

Recibir, estudiar y analizar los informes del contralor e investigar cualquier asunto relacionado con ellos y hacer recomendaciones a la Asamblea Legislativa.

Comisiones creadas en virtud de resolución:

5. *Comisión para el Estudio de los Problemas que Surgen del Crecimiento Económico* (R. Conc. de la C. 4; creada en 10 de mayo de 1961).

Composición

Seis representantes.
Seis senadores.

Función

Estudiar a fondo nuestras condiciones económicas y sociales para determinar el tamaño y la complejidad de los problemas y buscarle soluciones legislativas adecuadas.

6. *Comisión para el Estudio de las Leyes de Inscripciones y Elecciones* (R. Conc. de la C. 3; creada en 31 de mayo de 1961).

Composición

Cuatro representantes.
Cuatro senadores.

Función

Estudiar las enmiendas que sea conveniente introducir a la Ley de Inscripciones y a la Ley Electoral.

Total de comisiones de la Cámara incluyendo las conjuntas: 23

Total de representantes miembros de comisiones: 254

Número de sitios por cada representante: 4

Se me informa que las dos primeras comisiones (Investigadora y Legislativa Permanente) desde hace tiempo, no desempeñan función alguna. Descontando esas dos comisiones, las otras crean veintidós sitios adicionales a ser ocupados por miembros de la Cámara. Por tanto, el total de sitios en las comisiones es de 239 que al dividirse entre los 64 representantes producen un resultado de un poco más de 3.7 sitios para cada representante. Algunos representantes, sin embargo, son miembros de 5, 6 y 7 comisiones permanentes. Añádase a este cuadro las responsabilidades que nacen de la creación de varias comisiones especiales y se comprenderá cabalmente la onerosa carga que se impone a los representantes en esta fase de su labor legislativa.

Es evidente que esta situación es muy indeseable. Ningún representante, no importa lo capacitado y laborioso que sea, puede descargar adecuadamente sus responsabilidades si tiene que atender el trabajo

de 4, 5 ó 6 comisiones. Además, la existencia de tantas comisiones y de tantos sitios en ellas complica enormemente el calendario de reuniones y vistas públicas y en numerosas ocasiones obliga a los representantes a estar ausentes de las reuniones o vistas públicas de una comisión para atender sus compromisos con otra comisión.

Existen también grandes diferencias en el volumen y la complejidad del trabajo que se asigna a las diversas comisiones. No me ha sido posible obtener datos completos sobre este aspecto, pero las cifras de las Tablas I, II y III (Apéndice) de este Memorando contienen indicios fuertes de lo indicado. Esa es también la opinión de muchos representantes.

Finalmente, la situación actual vulnera los principios de división de trabajo y especialización que sirven de base al sistema de comisiones y necesariamente tiene que producir en muchas ocasiones una labor realizada de prisa, con poco cuidado y estudio.

El Congreso de los Estados Unidos se enfrentó hace aproximadamente dos décadas a una situación similar a la antes descrita y para solucionarla ordenó una drástica reducción en el número de comisiones. En el Senado las comisiones se redujeron de 35 a 15 y en la Cámara de 48 a 19. (Ley de Reorganización Legislativa, 1946, Secciones 102 y 121). En segundo término, el Congreso decidió utilizar extensamente el sistema de dividir las comisiones en grupos llamados sub-comisiones, a los cuales se les asignaron tareas específicas de acuerdo con la jurisdicción de la comisión.

El segundo problema principal de la estructura del sistema de comisiones de nuestra Cámara, es la falta de definición reglamentaria de la jurisdicción de cada una de las comisiones. Nuestro reglamento, contrario al de la Cámara y el Senado Federal y a los de muchas legislaturas estatales, contiene únicamente una enumeración de las comisiones y una especificación del número de representantes de que ha de estar compuesta cada una de ellas. Ni en el Reglamento ni en ningún otro documento oficial o extraoficial de la Cámara, se especifica o describe la jurisdicción de las comisiones.

Estimo que esta ausencia de definición jurisdiccional debe haber causado contratiempos y conflictos en la asignación de proyectos y resoluciones. Una especificación de estos factores jurisdiccionales contribuiría grandemente a reducir esos contratiempos y conflictos. Debe, sin embargo, aclararse que no es posible diseñar sistema alguno de comisiones que elimine totalmente este problema. Ello se debe a que las complejidades e interdependencia de los problemas de la sociedad actual producen necesariamente similares complejidades e interdependencia en los procesos de gobierno y en muchas ocasiones es necesario

considerar medidas legislativas que en sus diversos aspectos afectan actividades que pertenecen a la jurisdicción de varias comisiones.

Otra deficiencia de la actual composición de las comisiones legislativas es el hecho de que no existe entre ellas una comisión que estudie sistemáticamente la labor de planificación que se realiza en Puerto Rico. Como sabemos, nuestro país es uno de los más adelantados en el uso de los métodos modernos de planificación económica, social y física. La mayor parte de las labores que se realizan en ese campo están a cargo de la Junta de Planificación. Es sabido que durante más de dos décadas este organismo ha funcionado con escasa supervisión legislativa. Por tanto, en numerosas ocasiones los legisladores se han visto prácticamente obligados a adoptar medidas para poner en vigor una planificación económica, social y física la cual con anterioridad no han podido estudiar debidamente. Es necesario que se remedie esa situación a la mayor brevedad, creando una comisión legislativa que tenga como una de sus principales encomiendas la de estudiar los reglamentos, planes e informes de la Junta de Planificación e informar a la Cámara su criterio sobre esos asuntos.

Otro defecto notable del actual sistema de comisiones es el hecho de que la mayor parte de ellas no tiene el asesoramiento técnico especializado y continuo que sus funciones requieren. Aunque este asunto no pertenece estrictamente al tema de la estructura y composición de las comisiones, es indispensable mencionarlo, porque de lo contrario, la nueva estructura que aquí se propone tendría muy pocas oportunidades de ayudar a la Cámara en el desempeño de sus funciones.

C. RECOMENDACIONES.

- I. Reducir el número de comisiones reglamentarias mediante la agrupación de tareas afines y la eliminación de comisiones que tienen poco trabajo. Se propone la creación de las siguientes nueve comisiones permanentes:

Hacienda
Planificación y Gobierno
De lo Judicial
Trabajo
Agricultura
Instrucción y Cultura
Salud y Bienestar
Comercio e Industria
Asuntos Internos

2. Reducir el número de sitios en las comisiones reglamentarias con el propósito básico de rebajar el número de asignaciones que corresponde a cada representante y los conflictos en los señalamientos de reuniones, y por no existir en algunos casos razones que justifiquen la composición actual. Se sugiere reducir el número promedio de sitios por representante de 4 a 2.
3. Dividir las comisiones en subcomisiones encargadas de aspectos específicos de la tarea de cada comisión para ahorrar tiempo y fomentar el conocimiento profundo de los problemas y la adecuada fiscalización de los administradores, a la vez que se proveen mecanismos para facilitar la necesaria coordinación e integración de la labor de las subcomisiones. En algunos casos será necesario un estudio ulterior para determinar la necesidad y número de las subcomisiones.
4. Definir con la mayor precisión posible la jurisdicción de cada una de las comisiones para reducir los conflictos en la remisión de las medidas legislativas. Por falta de tiempo no es posible incluir esas determinaciones en este Memorando y, por tanto, me limitaré a ofrecer descripciones generales. Como índice de la complejidad del asunto basta señalar que las disposiciones pertinentes de la Cámara Federal toman unas seis páginas del volumen en que se encuentra la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 y que el índice alfabético de todos los temas toma unas 65 páginas de *Cannon's Procedure in the House of Representatives*.
5. Facilitar asesoramiento adecuado y continuo a las comisiones para lograr un mejor estudio y comprensión de los problemas e impedir que las tareas de análisis y fiscalización se limiten a los períodos de sesiones.
6. Crear en cada comisión permanente el cargo de Portavoz de la Minoría ("ranking member") quien oficialmente expresará el criterio de la Minoría sobre los asuntos en que intervenga la Comisión.
7. Derogar las leyes o resoluciones que crean la Comisión Investigadora, la Comisión Legislativa Permanente, la Comisión para el Estudio de los Problemas que Surgen del Crecimiento Económico y la Comisión para el Estudio de las Leyes de Inscripciones y Elecciones por entender que varias de las comisiones permanentes pueden desempeñar efectivamente las funciones de esos organismos.

8. Reorganizar la Comisión de Actividades Conjuntas de la Asamblea Legislativa y la Comisión Conjunta sobre Informes Especiales del Contralor para reducir el número de sus integrantes y hacer más efectiva su labor.
9. Evitar en lo posible la creación de comisiones especiales fomentando una actitud de autolimitación en los representantes y disponiendo que toda propuesta de esa índole se refiera a la Comisión de Asuntos Internos para que dentro de un término breve e improrrogable recomiende a la Cámara la acción que deba tomarse.
10. Fomentar la labor conjunta de las comisiones del Senado y la Cámara particularmente en las vistas públicas y en las reuniones privadas en las que comparecen los funcionarios públicos.
11. Aprobar el nuevo plan de comisiones con carácter experimental y por un término de dos años, para juzgar adecuadamente la efectividad de su funcionamiento.

D. EXPLICACIONES.

Consideraré conjuntamente las seis primeras recomendaciones. Es-timo que la mejor manera de hacerlo es la de analizar cada una de las comisiones propuestas.

1. Hacienda.

Funciones—Análisis y recomendaciones sobre los gastos, rentas anuales y propuestas de empréstitos del Estado y sobre las asignaciones, contribuciones y empréstitos inciuidos en cualquier medida legislativa.

Composición—25 representantes, 17 de la mayoría y 8 de la minoría.

Subcomisiones—8 subcomisiones de tres representantes cada una, 2 de la mayoría y 1 de la minoría. Se deja libre al Presidente de la Comisión para que dedique su tiempo a la labor de coordinación de las subcomisiones y de lograr un enfoque global sobre los gastos y las rentas de cada año. Podrá si así lo desea pertenecer a una de las sub-comisiones. Ni el Presidente ni el Portavoz de la Minoría ("ranking member") deberán ser miembros de ninguna otra comisión permanente y los demás miembros de la Comisión sólo podrán pertenecer a otra comisión permanente. El Presidente de la Cámara nombrará los

miembros de cada una de las subcomisiones. Las subcomisiones podrán celebrar vistas y reuniones separadamente pero deberán rendir un informe detallado de su labor acompañado de las recomendaciones pertinentes. La Comisión en pleno considerará esos informes y hará sus recomendaciones a la Cámara por mayoría de sus integrantes.

Utilizando la distribución de organismos o programas por clasificación funcional del Negociado de Presupuesto (*Mensaje de Presupuesto*, 1966, págs. XV-XVIII) se sugiere *tentativamente* la creación de las siguientes subcomisiones:

1. Administración General (Rama Ejecutiva) y Actividades Municipales.
2. Rama Judicial y Protección de Personas y Propiedad.
3. Instrucción.
4. Salud y Bienestar.
5. Agricultura, Trabajo, Pensiones y Seguridad Social.
6. Industria, Comercio, Fomento Cooperativo y Desarrollo Recreativo.
7. Transportación, Electrificación, Vivienda, Utilización de Terrenos, Servicios No Clasificados y Rehabilitación de Emergencia.
8. Rama Legislativa, Rentas y Deuda Públicas.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Speaker a propuesta del Presidente de la Comisión. Deberá ser una persona de amplios conocimientos en cuestiones fiscales y de habilidad y experiencia administrativas. Ocho ayudantes de conocimientos y experiencia en materia fiscal para asignarle uno a cada subcomisión. El Secretario Ejecutivo, bajo la dirección del Presidente y en consulta con los presidentes de las subcomisiones, dirigirá el equipo de ayudantes y otros empleados y coordinará el trabajo de las subcomisiones para evitar conflictos en cuanto a la asignación de medidas legislativas, las reuniones, los sitios de reunión, la comparecencia de los testigos, etc.

Aclaraciones:

1. Se sugiere iniciar conversaciones con el Senado para ver si es posible seguir el método que utiliza el Congreso en la consideración del presupuesto. Bajo ese sistema, la Cámara hace la revisión sistemática y detallada de las partidas y el Senado mayormente examina las objeciones a lo recomendado por la Cámara y se pronuncia sobre las solicitudes de cambios. Este

sistema reduciría notablemente la duplicación de la tarea de los legisladores y de los funcionarios públicos y otras personas que tienen que comparecer ante las comisiones y aceleraría la consideración legislativa de las medidas presupuestarias.

2. No se recomienda dividir la Comisión de Hacienda en dos organismos, uno a cargo de los gastos y otro de los ingresos. Este es el método que se utiliza en el Congreso pero se le ha criticado severamente por los más destacados estudiosos de las cuestiones presupuestarias y del proceso legislativo porque rompe la indispensable unión entre los estimados de gastos y de ingresos que debe existir en el análisis de las cuestiones fiscales y porque inevitablemente impulsa a la comisión encargada de las rentas a tratar de influir en la encargada de los gastos y produce, por tanto, graves conflictos legislativos. Los mismos argumentos, aún con mayor fuerza, serían aplicables a la creación de dos comisiones que se dividiesen el trabajo de analizar los gastos a base de deberes, programas u organismos.
3. No se pretende en modo alguno que la Comisión de Hacienda que aquí se propone duplique el trabajo del Negociado del Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Banco de Fomento y otros organismos ejecutivos encargados de las propuestas sobre gastos e ingresos. La iniciativa y los estudios principales sobre esas materias necesariamente continuarán a cargo de esos organismos. Se interesa, sin embargo, equipar a la Asamblea Legislativa para que pueda desempeñar satisfactoriamente su función de revisar las propuestas del ejecutivo, indagar sobre sus fundamentos y alcances, modificarlas cuando lo considere necesario y cotejar los desembolsos para asegurarse que el dinero asignado se utiliza en los programas que el legislador autorizó o que hubo poderosas razones para no hacerlo. Para estos propósitos será necesario que durante todo el año los técnicos de la Comisión se mantengan en estrecho contacto con los funcionarios ejecutivos tanto en el proceso inicial de la preparación de las propuestas como en la fase posterior del uso de los fondos asignados.

2. Comisión de Planificación y Gobierno.

Funciones—Comprenderá las que ahora desempeñan las Comisiones de Gobierno Estatal, Gobierno Municipal, Obras y Terrenos Públicos, Orden Público, Vivienda, Recreo y Deportes, Elecciones y Per-

sonal, y la función relacionada con los Nombramientos que actualmente está a cargo de la Comisión de Gobierno Interior. Se interesa crear un organismo especializado en la estructura y los problemas y procedimientos de la Rama Ejecutiva y de los municipios que estudie todas las propuestas ejecutivas sobre esos aspectos, presente legislación para mejorarlos y vigile el funcionamiento de los organismos de gobierno, excepto los de la Rama Judicial, Agricultura, Trabajo, Instrucción, Salud y Bienestar, y Comercio e Industria. Tendrá también la responsabilidad de fiscalizar la planificación física, económica y social de Puerto Rico y revisar los reglamentos, planes e informes de la Junta de Planificación.

Composición—21 representantes, 14 de la Mayoría y 7 de la Minoría. El Presidente sólo podrá pertenecer a otra comisión permanente.

Subcomisiones—5 subcomisiones, una de 9 Representantes, 6 de la Mayoría y 3 de la Minoría, y las demás de tres representantes cada una, 2 de la Mayoría y uno de la Minoría. Se aplicarán al Presidente y al funcionamiento de las subcomisiones las mismas normas descritas en el caso de la Comisión de Hacienda. Se sugiere la creación de las siguientes subcomisiones:

Planificación (9 Representantes).

Obras Públicas y Vivienda.

Gobierno Estatal (incluye Orden Público, Elecciones y Personal).

Gobierno Municipal.

Recreo y Deportes.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo con preparación y experiencia en Administración Pública y quien tendrá las funciones indicadas en el caso de la Comisión de Hacienda. Cinco especialistas en los asuntos de la Comisión, de los cuales tres se asignarán a la Subcomisión de Planificación y los otros dos a las restantes subcomisiones.

Aclaraciones:

1. No se sugiere la creación de una Comisión de Derechos Civiles de la Cámara por considerar que la Rama Legislativa no es el sitio adecuado para un organismo que para ser completamente efectivo debe trabajar continuamente, estar libre de toda sospecha de presión o influencia partidaria y representar adecuadamente diversos sectores de la ciudadanía. Se sugiere adoptar la recomendación que en 1959 hizo el Comité del

Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico de crear *por ley* una Comisión de Derechos Civiles permanente compuesta de "cinco miembros nombrados por el Gobernador con atención a los factores de heterogeneidad política, independencia frente al Gobierno, y capacidad representativa". (*Informe*, págs. 189-197, Ed. Colegio de Abogados).

2. En cuanto a la labor de planificación debe hacerse la misma advertencia que se hizo en lo relacionado a los asuntos fiscales. Ni la Cámara ni la Comisión deben tratar de hacer la labor de planificación que requiere el país. Su función es la de fiscalizar a los organismos permanentes creados para ese propósito y revisar cuidadosamente sus propuestas.

3. Comisión de lo Judicial.

Funciones—(1) Considerar todas las medidas que afectan a la Rama Judicial, incluyendo los procedimientos y trámites de los tribunales, y estar pendiente del funcionamiento de dicha Rama para recomendar medidas que la mejoren y fortalezcan; (2) considerar las enmiendas o revisiones de los Códigos Civil y Penal, la Ley Hipotecaria, etc.; y (3) estudiar cualquier problema jurídico que le sea asignado por la Cámara y que no esté comprendido en la jurisdicción de las otras comisiones permanentes.

Composición—11 representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—En estos momentos no parece necesario dividir la Comisión en Subcomisiones. Se sugiere que la propia Comisión, si lo creyere necesario, someta a la Cámara un plan al efecto.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo quien debe ser un abogado de experiencia. La Oficina de Servicios Legislativos deberá suministrar cualquiera otra ayuda adicional. El Secretario Ejecutivo tendrá las funciones antes indicadas en este Memorando.

Aclaraciones:

1. Sugiero que la Cámara descontinúe la práctica de enviar numerosos proyectos a una comisión llamada De lo Jurídico con el propósito de que ésta entienda en los aspectos legales de las medidas. Lo indicado es que cada comisión, con la ayuda

de sus propios técnicos y la Oficina de Servicios Legislativos, se haga responsable del estudio de la sustancia, el estilo y los problemas jurídicos de todas las medidas que considere. Este procedimiento tiene las ventajas de ubicar la responsabilidad total en una sola comisión; permitir, como es lo deseable, que el conocimiento especializado sobre la materia sirva de base al estudio de las cuestiones jurídicas y de estilo; y eliminar el trámite de la doble remisión. Hay, no obstante, ciertos cuerpos de leyes que propiamente no pertenecen a la jurisdicción de las comisiones permanentes y que por la relación estrecha que existe entre sus numerosas disposiciones requieren un estudio especializado cuando se desea modificarlos. Esa responsabilidad se asigna a esta Comisión.

2. Los graves problemas que confronta la Rama Judicial exigen una cuidadosa y continua atención legislativa. Una manera eficaz de hacerlo es encomendando la responsabilidad de estudiar esos problemas a una comisión y para mayor énfasis y prominencia utilizar el nombre de Comisión de lo Judicial como título oficial.

4. Comisión de Trabajo

Funciones—Las mismas de la actual Comisión, que estimo son las de considerar todas las medidas legislativas que afectan las relaciones obrero-patronales y los derechos de los trabajadores, estudiar los efectos de los desarrollos económicos sobre el mercado de trabajo, y fiscalizar el funcionamiento de los organismos encargados de fomentar o reglamentar estas actividades.

Composición—11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—No parece necesario establecer subcomisiones en la actualidad. De creerlo necesario, la comisión podrá más adelante someter un plan de subcomisiones a la Cámara.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo quien debe ser un abogado con conocimientos y experiencia en cuestiones laborales, y un economista especializado en economía del trabajo.

5. Comisión de Agricultura

Funciones—Al igual que la actual Comisión deberá considerar todas las medidas legislativas que afecten la agricultura y fiscalizar la

labor de los organismos del gobierno encargados de fomentar o reglamentar dicha actividad.

Composición—11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—No parece necesario establecer subcomisiones en la actualidad. De creerlo necesario, la Comisión podrá más adelante someter un plan de subcomisiones a la Cámara.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo con conocimientos y experiencia en la agricultura y un economista especializado en economía agrícola.

6. Comisión de Comercio e Industria

Funciones—Al igual que la actual Comisión considerará todas las medidas legislativas que afecten al comercio y la industria y fiscalizará la labor de los organismos del gobierno encargados de fomentar o reglamentar dichas actividades.

Composición—11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—No parece necesario establecer subcomisiones en la actualidad, salvo que pueda pensarse en dos de ellas, una de Comercio y otra de Industria. Sugiero que esa determinación se posponga hasta tanto la comisión comience a funcionar y pueda estudiar el asunto e informar a la Cámara.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo que posea conocimientos y experiencia en asuntos comerciales e industriales y un economista especializado en las mismas actividades.

Aclaraciones:

1. Podría pensarse en crear una Comisión de Asuntos Económicos que comprendiese las actividades de las Comisiones de Trabajo, Agricultura y Comercio e Industria, y que estuviese compuesta de unos 19 ó 21 Representantes. La razón en favor de esta propuesta es obvia: se trata de asuntos que en la compleja economía moderna son interdependientes y, por tanto, una sola Comisión, asistida por un grupo de especialistas, podría examinar los problemas desde todos los ángulos, sugerir medidas que integren diversas soluciones y fiscalizar más adecuadamente a los organismos oficiales. Esta visión global adquiere mayor importancia en una economía en rápido desarrollo. No obs-

tante, existe en la actualidad una pugna tan fuerte entre estos sectores para lograr ventajas económicas que es muy probable que una sola Comisión así constituida se convirtiese en escenario de cruentas luchas y hasta pudiese paralizarse por divisiones internas. Por tal fundamento sugiero se mantenga la presente división de funciones y que la necesaria integración y el examen global se produzca en el pleno de la Cámara. La Comisión de Planificación y Gobierno podrá ser de eficaz ayuda en esa labor.

2. Sugiero, sin embargo, que los Presidentes de las tres Comisiones ordenen a sus ayudantes mantener estrechas relaciones e intercambiar información y puntos de vista para así tratar de reducir los conflictos.
3. Si se elimina la Comisión Conjunta para el Estudio de los Problemas que Surgen del Crecimiento Económico, podrían utilizarse varios de sus especialistas en las tres comisiones mencionadas y en la de Planificación y Gobierno.

7. Instrucción y Cultura

Funciones—Considerar las medidas legislativas que afectan la instrucción pública y privada y las actividades oficiales de estímulo cultural, y fiscalizar la labor de los organismos del gobierno que atienden esos asuntos.

Composición—11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—No parece necesario establecer subcomisiones en la actualidad. La Comisión podría someter posteriormente un plan de subcomisiones a la Cámara.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo con conocimientos y experiencia en el campo de la pedagogía y dos especialistas, uno en administración y programas escolares y otro de amplia formación humanística.

8. Salud y Bienestar

Funciones—Considerar las medidas legislativas que afectan los programas de salud y bienestar y fiscalizar la labor de los organismos oficiales encargados de esos asuntos.

Composición—11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—No parece necesario establecer subcomisiones en la actualidad, aunque podría considerarse la posibilidad de crear dos, una de Salud y otra de Bienestar. La Comisión podrá más adelante someter un plan de subcomisiones a la Cámara.

Ayuda Técnica—Un Secretario Ejecutivo con conocimientos y experiencia en el campo de la salud pública y dos especialistas, uno en administración y programas de salud y otro, preferiblemente un trabajador social, en cuestiones de bienestar.

9. Asuntos Internos

Funciones—Considerar los problemas de procedimiento, administración y funcionamiento de la Cámara y proponer medidas correctivas. El *Speaker* podrá enviar a esta Comisión para informe: (1) casos en que haya pugna sobre cuál es la comisión que debe entender en un asunto o medida; (2) solicitudes para realizar investigaciones legislativas; y (3) solicitudes para crear comisiones especiales. Desempeñará los deberes de las actuales Comisiones de Regla y Calendario y Gobierno Interior.

Composición—Debería ser normalmente una Comisión pequeña, de no más de 7 Representantes. Considerando, sin embargo, que la Cámara interesa realizar una completa revisión de su reglamento, estructura y administración se sugiere crear una Comisión de 11 Representantes, 8 de la Mayoría y 3 de la Minoría.

Subcomisiones—Se sugiere crear de inmediato una Subcomisión de Calendario y Reglas de Debate compuesta de tres miembros, 2 de la Mayoría y 1 de la Minoría, la cual debe funcionar autónomamente en la preparación de los calendarios y las reglas de cada debate.

Ayuda Técnica—Para el desempeño de sus funciones normales no necesitará un ayudante o grupo de ayudantes propios y deberá obtener el asesoramiento necesario de la Oficina de Servicios Legislativos. Es imposible determinar en este momento el número y la clase de especialistas que la Comisión necesitará para la labor de revisión que se propone.

Aclaraciones:

1. Se elimina la Comisión de Impresos, Estilo y Enrolado porque actualmente no desempeña prácticamente función alguna, y porque el

estilo, según ya se explicó, debe ser responsabilidad de la Comisión que estudie la sustancia y los problemas jurídicos de cada medida.

2. Se elimina la función de Procesos de Residencia por tratarse de algo que ocurrirá tan pocas veces y que de ocurrir tendría tan profundas repercusiones que, sin duda, justificaría el nombramiento de una Comisión especial de primer orden.

E. RESUMEN

1. Se sugiere reducir las comisiones reglamentarias de 17 a 9.
2. Se sugiere reducir el número de sitios en dichas comisiones de 217 a 123 de los cuales 86 serían de la Mayoría y 37 de la Minoría.
3. Se sugiere reducir el número de sitios en dichas comisiones, por Representante, de un promedio de 3.4 a un poco menos de 2.
4. Se sugiere crear los cargos de 8 Secretarios Ejecutivos y de 21 técnicos o ayudantes para las comisiones.
5. Se pospone el análisis detallado de las Recomendaciones 7 y 10 por tratarse de cambios en las comisiones conjuntas que requieren la aprobación de ambas Cámaras, y en ánimo de someter este informe a la mayor brevedad para que la Cámara de Representantes pueda organizar su sistema de comisiones.
6. Se pospone la redacción precisa de las disposiciones reglamentarias definitivas de la jurisdicción de las comisiones hasta tanto se apruebe la estructura y composición de ellas.
7. Se pospone el estudio de las partes del reglamento que quedarían afectadas por las recomendaciones de este memorando hasta tanto se apruebe la mencionada estructura.

F. COMENTARIOS FINALES

1. El sistema de subcomisiones

Ya he descrito las ventajas de este sistema: mejor división de trabajo, mayor especialización, reducción en los conflictos entre comisiones en cuanto a remisión de medidas, reuniones, vistas públicas, citación de testigos, etc. Presenta, sin embargo, dos peligros evidentes que han podido observarse en el funcionamiento del Congreso: (a) Puede dar margen a la creación de pequeños reinos o ducados donde impere la voluntad de una o varias personas con riesgos de aislamiento, conflictos entre subcomisiones, presiones indebidas sobre los funcionarios públicos sujetos a su fiscalización, o influencias indebidas de esos fun-

cionarios o de los grupos privados: y (b) como resultado de lo anterior puede impedir que una comisión obtenga una visión integrada y global de sus funciones. No creo que surjan esos peligros en Puerto Rico porque lo impedirá la disciplina de partido (sobre la cual me expresaré más adelante) según lo ha impedido generalmente en el caso de las comisiones. No obstante, si la Cámara acepta total o parcialmente este sistema, el Presidente de la Cámara, los Presidentes de las Comisiones y los demás líderes legislativos de ambos partidos deberán mantenerse alerta y tomar las medidas necesarias para evitar esas fallas.

Con tal propósito y como he indicado anteriormente, sugiero que no se siga la norma del Congreso de delegar en las comisiones el poder de crear, modificar o aboír subcomisiones a voluntad. Por lo menos mientras se estabiliza el sistema debe requerirse que todo plan de subcomisiones se apruebe por la Cámara mediante resolución y que no pueda alterarse posteriormente sin la aprobación del pleno. Las subcomisiones no deben, sin embargo, figurar en el Reglamento.

2. *Ayuda Técnica*

Las ventajas de la ayuda técnica son obvias y es innecesario describirlas. Presenta, sin embargo, dos peligros: (1) Si la selección no es adecuada —a base de méritos— y si no hay buenas condiciones de empleo —sueldo, permanencia razonable, pensión, etc.— constituirá una pérdida de dinero y probablemente un entorpecimiento en el trabajo; y (2) si los legisladores no están atentos a sus deberes los técnicos podrán usurpar total o parcialmente las facultades legislativas, ya que el experto es muchas veces un individuo voraz, absorbente e intolerante hacia otros puntos de vista. En este asunto también será indispensable la vigilancia de los líderes legislativos.

3. *Importancia de la estructura y organización*

Repito, por vía de énfasis, lo que expresé en la primera reunión. Una buena estructura y una buena organización son solamente ayudas para lograr un trabajo bien hecho y un funcionamiento eficiente. Los elementos decisivos e insustituibles son la capacidad, dedicación e integridad de las personas que van a desempeñar la función. No debe esperarse, por tanto, que una estructura o una organización por mejores que sean puedan mejorar decisivamente el funcionamiento de un sistema si sus debilidades se deben a los factores personales ya indicados.

4. *La disciplina de partido*

La disciplina de partido es un elemento precioso de nuestro sistema político y, por tanto, de nuestro proceso legislativo porque permite una más clara presentación de las cuestiones ante el electorado y exigir responsabilidad electoral colectiva por razón de las gestiones y actitudes públicas de cada partido. De ese modo se reduce la irracionalidad del proceso político.

El hecho de que en Puerto Rico se hubiese exagerado esa disciplina en los últimos años —en todos los partidos— no debe ser razón para que al tratar de aflojar los lazos se debilite demasiado o se destruya esa disciplina. Lo importante es conservarla en su justa proporción —como una lealtad hacia principios programáticos, normas subsidiarias importantes y maneras de enfrentarse, como un equipo, a la responsabilidad de gobernar, y no como una casaca que impida la libre y pública discusión de los métodos o medidas que han de utilizarse para lograr los propósitos y que entorpezca el cumplimiento de las responsabilidades que corresponden a los organismos constitucionales del Estado.

El momento actual es propicio para hacer una reevaluación de la disciplina de partido que ha imperado hasta ahora pero es de esperar que al cumplir su laudable propósito de reexaminar su estructura y funcionamiento, la Cámara no debilite demasiado o destruya los lazos de disciplina partidaria que, repito, en gran medida dan sentido a nuestros procesos políticos.

Respetuosamente sometido,

(Fdo.) RAÚL SERRANO GEYLS

21 de enero de 1965.

TABLA I
TOTAL MEDIDAS REMITIDAS A CADA COMISION*
(1961-1962)

Comisión:	1961					1962					RCS CONC TOTAL		
	PC	RCC	RC CONC C	PS	RCS CONC S	PC	RCC	RC CONC C	PS	RCS CONC S			
Agr.	27	16	12	1	8	17	25	5	0	3	11	0	41
Com. Ind.	23	6	14	0	7	20	10	4	0	2	2	0	38
El Pers.	26	3	1	1	14	13	0	1	0	6	4	0	24
Gob. Est.	30	0	5	0	6	19	0	4	0	4	4	0	31
Gob. Int.	2	1	5	0	1	2	1	1	0	1	0	0	5
Gob. Mun.	18	4	0	0	2	33	3	1	0	5	8	0	50
Hda.	150	918	5	1	29	91	475	0	0	21	70	0	657
Inst.	26	75	5	1	7	11	40	4	0	4	8	0	66
Jur.	128	9	4	1	23	71	4	6	0	27	0	0	108
Obras	11	603	7	0	0	11	296	4	0	6	18	0	335
Ord. Pub.	30	22	1	0	4	16	10	2	0	7	1	0	36
Rec. Dep.	6	143	3	0	3	9	72	3	0	2	1	0	87
Salud	41	21	10	0	16	24	15	4	0	14	4	0	41
Trabajo	39	2	8	0	9	28	3	6	0	5	3	0	45
Vivienda						0	0	1	0	0	0	0	1
Esp. Status						2	0	0	1	1	0	1	5
Estudios Ec. Soc. ...						0	0	1	0	0	0	0	1
													1572
													2622

* Incluye remisiones únicas y duplicadas.

TABLA II
INFORMES SOMETIDOS POR LAS COMISIONES
PERMANENTES (A)

PERIODO LEGISLATIVO
Enero-mayo 1964

Comisión	Total Informes
Agricultura	40
Comercio e Industria	16
Elecciones y Personal	18
Gobierno Estatal	10 (1)
Gobierno Interior, Nombramientos y Procesos de Residencia	3
Gobierno Municipal	11
Hacienda	172 (2)
Instrucción	40
De lo jurídico	66 (3) (1)
Obras y terrenos públicos	54
Orden Público	4
Recreos y Deportes	19
Salud y Beneficiencia	18
Trabajo	22
Vivienda	6 (3)

¹ Una de las medidas informadas es devuelta a la Comisión.

² Rindió dos informes sobre dos medidas distintas; en otro caso rindió tres.

³ Rindió dos informes sobre una medida.

TABLA III
 INFORMES SOMETIDOS POR LAS COMISIONES
 PERMANENTES (B)

PERIODO LEGISLATIVO
 Enero-mayo 1964

<u>Comisiones</u>	<u>Total Informes</u>
Hacienda y Agricultura	5
Hacienda y Vivienda	4
Hacienda y Comercio e Industria	5
Hacienda y Gobierno Estatal	1
Hacienda y Obras y Terrenos Públicos	1
Hacienda e Instrucción	1
Hacienda, Comercio e Industria y De lo Jurídico	1
Hacienda y Salud y Beneficencia	1
Hacienda y Elecciones y Personal	1
Jurídico y Orden Público	3
Jurídico y Salud y Beneficencia	3
Jurídico y Comercio e Industria	5
Jurídico y Vivienda	2
Jurídico y Gobierno Federal	3
Gobierno Estatal y Comercio e Industria	1
Trabajo y Agricultura	1

La Comisión discutió detenidamente con el Asesor y luego en sesión ejecutiva el contenido del anterior Memorando. En todas las reuniones en las cuales participó el Asesor, tanto antes como después de sometido el Memorando, se evidenció el genuino deseo de todos los representantes de crear la mejor estructura posible dentro de las circunstancias y de subordinar los intereses individuales y de partido al logro de dicho objetivo.

En su Informe de 1 de febrero de 1965 la Comisión adoptó la mayor parte de las recomendaciones incluidas en el Memorando relacionadas con la estructura y composición de las comisiones permanentes de la Cámara³ y no expresó criterio sobre los otros planteamientos. Específicamente hizo las siguientes modificaciones:

1) Aumentó a once (en lugar de nueve) el número de comisiones permanentes al dividir en dos la propuesta Comisión de Planificación y Gobierno y crear una Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate, asignándole a esta última una función que se había propuesto la desempeñase la Comisión de Asuntos Internos.

2) Esos y otros cambios produjeron un pequeño aumento de diez sitios en las comisiones (de 123 a 133) sobre lo sugerido en el Memorando, pero el número de sitios por representante se mantuvo en alrededor de 2. La representación de Mayoría y Minoría cambió de 86 y 37 respectivamente, sugeridos en el Memorando, a 90 y 43.

³ Además de las recomendaciones sobre el número y composición de las comisiones, la Comisión recomendó lo siguiente: "1) En cada una de las comisiones permanentes habrá un Portavoz de la Minoría, quien oficialmente expresará el criterio de la minoría sobre los asuntos en los cuales intervenga la Comisión. 2) La Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate desempeñará únicamente las funciones que el Reglamento de la Cámara asigna en la actualidad a la Comisión de Reglas y Calendarios. 3) Se suprime la Comisión de Impresos, Estilo y Enrolado. Las funciones de impresos y enrolado las desempeñarán los funcionarios de la Cámara que el Presidente designe. 4) Cada comisión permanente será responsable del estilo o forma final de las medidas que informe a la Cámara, así como del estudio de los aspectos jurídicos de las mismas. 5) La Comisión de Asuntos Internos estudiará los asuntos de procedimiento, administración y funcionamiento general de la Cámara. 6) Ninguna comisión permanente podrá dividirse en subcomisiones sin la aprobación de la Cámara. La solicitud a esos efectos se radicará y tramitará como una resolución de la Cámara. 7) El Presidente de la Cámara podrá remitir a la Comisión de Asuntos Internos solicitudes para realizar investigaciones para crear comisiones especiales y casos de conflictos sobre cuál debe ser la comisión permanente que debe entender en un asunto. El Presidente señalará el término dentro del cual la Comisión deberá informar a la Cámara. Dicho término nunca podrá ser mayor de siete (7) días. 8) Que una vez se apruebe este informe, se proceda a designar inmediatamente las comisiones permanentes cuya creación aquí se recomienda. 9) El Presidente de la Cámara designará los miembros de las comisiones permanentes. Los representantes que figuren en primer lugar en la lista de comisiones permanentes serán los Presidentes de las mismas y los que figuren en segundo término serán sus Vicepresidentes". *Diario de Sesiones*, 1 de febrero de 1965, págs. 122-123.

3) Se redujo el número de subcomisiones de la Comisión de Hacienda de 8 a 5.

El Informe de la Comisión produjo un largo y a ratos agrio debate en la Cámara⁴ en torno exclusivamente de una solicitud del partido de minoría para que se le concediese un sitio adicional en algunas comisiones. El Informe fue aprobado ese día por una votación de 46 a favor, 13 en contra y uno abstenido.⁵ Al siguiente día, luego de conversaciones entre los líderes de ambos partidos, se propuso reconsiderar el Informe. Fue entonces aprobado con dos enmiendas. La primera aumenta de 3 a 4 el número de Representantes de la Minoría en 4 comisiones y lo reduce de 5 a 4 en otras dos, y la segunda hace al Presidente de la Cámara miembro *ex officio* de todas las comisiones con derecho a voz y voto pero especificándose que su presencia no se contará para los efectos de quórum. Se aprobó finalmente el Informe, así enmendado, por votación de 61 votos a favor y uno abstenido.⁶

Las enmiendas antes descritas aumentaron el número de sitios en las comisiones a 135. (Si se considera la norma legal, aunque no la realidad práctica, el número sube a 145, contándose los diez nuevos sitios asignados al Presidente de la Cámara).⁷ La Minoría triunfó en su empeño de obtener sitios en las comisiones de acuerdo a lo que ella reclamaba era un principio de representación proporcional, pero esa aparente victoria probablemente le producirá efectos adversos. Mientras la Mayoría tiene 88 sitios para distribuir entre 45 representantes —una proporción de poco menos de 2 sitios por representante— la Minoría dispone de 44 sitios para distribuir entre 17 representantes, lo que significa que actualmente once de ellos tienen que desempeñarse en tres comisiones.⁸ No hay duda de que esta desproporción afectará adversamente a la Minoría en el cumplimiento de su responsabilidad de realizar una fiscalización cuidadosa y firme del trabajo legislativo y ejecutivo.⁹

⁴ *Id.*, págs. 128-139.

⁵ *Id.*, pág. 139.

⁶ *Diario de Sesiones*, 2 de febrero de 1965, pág. 146.

⁷ Aunque son 11 comisiones, en una de ellas —Calendarios y Reglas de Debate— el Presidente tenía ya un sitio asignado.

⁸ Al realizar estos cálculos se han eliminado al Presidente, quien prácticamente nunca participa en la labor de las comisiones, y al Portavoz de la Mayoría, quien solamente pertenece a la Comisión de Calendarios y Reglas de Debate. Esta es una comisión que no interviene en el estudio de las medidas legislativas y que se limita a producir los calendarios y las reglas especiales de debate, cuando éstas son necesarias. La labor se realiza informalmente con la ayuda del Secretario de la Cámara y, salvo contadas ocasiones, toma muy poco tiempo. Por las citadas razones los tres sitios de esta Comisión no se incluyeron en los cálculos. El Portavoz de la Minoría se incluye en los cálculos porque además de estar en la Comisión de Calendarios es también miembro de la Comisión de Hacienda.

⁹ Se recordará que en su Memorando el Asesor recomendó 86 sitios para la

El 11 de febrero de 1965 el Asesor entregó a la Comisión de Asuntos Internos un extenso Memorando que contiene medidas específicas para incorporar los acuerdos anteriormente descritos al Reglamento de la Cámara. Incluye además, ciertas explicaciones sobre dichas medidas.

El 24 de febrero del mismo año el Asesor entregó a la misma Comisión otro extenso Memorando que contiene una propuesta regla especificando la jurisdicción de cada una de las comisiones permanentes; un apéndice que describe más detalladamente dicha jurisdicción, para ser usado por el Presidente de la Cámara y la Comisión de Asuntos Internos en la resolución de conflictos jurisdiccionales; y otro apéndice que incluye una enumeración detallada de los organismos gubernamentales que corresponden a la jurisdicción de las subcomisiones de la Comisión de Hacienda, para ser utilizado por dicha Comisión en la asignación de tareas.¹⁰

El 25 de marzo de 1965 la Comisión de Asuntos Internos presentó a la Cámara un Informe y una Resolución "para enmendar el Reglamento... incorporando las disposiciones de los acuerdos adoptados... en relación con la estructura y composición de las Comisiones Permanentes [y] agregar la Regla XIII-A fijando la jurisdicción de las Comisiones...". La Resolución adopta la gran mayoría de las recomendaciones incluidas en los Memorandos del Asesor, incorpora algunos cambios y, además, contiene otras enmiendas al Reglamento que no están relacionadas con el sistema de comisiones pero que la Comisión creyó oportuno someter a la consideración de la Cámara. Hasta el presente la Cámara no ha discutido dicha Resolución, pero se espera que lo haga en la sesión ordinaria de 1966.

Conviene señalar otros aspectos. El plan original sugerido por el Asesor recomendaba la creación de un cargo de Secretario Ejecutivo en cada una de las comisiones permanentes. Esta idea fue adoptada implícitamente por la Cámara pero en estos momentos sólo cuatro comisiones (Gobierno, Judicial, Instrucción y Comercio), disponen de ese servicio. Otras dos comisiones (Asuntos Internos y Trabajo) lo tuvieron durante la sesión pasada pero los incumbentes renunciaron recientemente y no se han cubierto las vacantes.

Tampoco se ha provisto asesoramiento especializado y continuo para cada una de las comisiones. Sólo la Comisión de Hacienda disfruta de alguna ayuda técnica asignádale especialmente a ella. Las

Mayoría y 37 para la Minoría, lo que arroja un promedio de alrededor de 2 sitios por representante para ambos bandos.

¹⁰ Sería demasiado prolijo incluir aquí una relación del contenido de esos documentos. Los interesados pueden obtener copias del Secretario de la Cámara o la Comisión de Asuntos Internos.

demás tienen que depender de la ayuda de la Oficina de Servicios Legislativos, la cual cuenta con un personal demasiado escaso para cubrir adecuadamente las necesidades de asesoramiento de la Cámara y el Senado. Ocasionalmente algunas comisiones contratan los servicios de consultores de tarea parcial.

No se ha tomado acción alguna con relación a las seis comisiones conjuntas en las cuales hay treinta y siete sitios para los representantes. Debe recordarse, sin embargo, que algunas de estas comisiones sólo existen de nombre y que, por consiguiente, no crean obligaciones a sus miembros.

Mucho más alarmante es el crecido número de comisiones especiales creadas durante la pasada sesión. La información a este respecto suministrada por la Secretaría de la Cámara señala que en 1965 se sometieron 44 resoluciones para crear comisiones especiales y se aprobaron 14 de ellas, con un total de 114 asientos. Las resoluciones aprobadas, los asuntos a que se refieren y el número de sitios en cada comisión son los siguientes:

Resolución	Fecha	Sitios	A s u n t o
R. de la C. 2	1/22/65	13	La sequía en Puerto Rico.
R. de la C. 8	2/ 3/65	4	Ley de Compensaciones por Accidentes de Trabajo.
R. de la C. 35	2/ 5/65	15	El cierre progresivo de centrales azucareras.
R. de la C. 37	2/ 5/65	11	La industria minera.
R. de la C. 43	2/11/65	9	La conducta social indeseable de niños y adolescentes.
R. de la C. 47	2/15/65	9	Tráfico de drogas narcóticas.
R. de la C. 54	2/22/65	5	Décimos Juegos Deportivos Centroamericanos.
R. de la C. 103	3/18/65	9	Situación dueños y conductores de camiones pesados.
R. de la C. 109	4/ 5/65	9	Medios de selección de miembros en las fraternidades, sororidades y clubes.
R. de la C. 110	4/ 8/65	7	Situación de personas cuyas casas fueron destruidas por incendio del 7 de abril en el barrio Bolívar.
R. de la C. 116	5/14/65	5	Problemas de la Avicultura.
R. de la C. 117	5/14/65	6	Problemas de la Agricultura.
R. de la C. 120	5/31/65	6	Derechos a ser pagados por concepto de licencias de automóviles.

R. de la C. 127 9/18/65 6 Contratos de transportación en masa de pasajeros que vienen celebrando ciertas empresas de transportación pública, inclusive la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

Con la creación de las mencionadas comisiones especiales prácticamente se ha duplicado el número de asientos que existía al aprobarse el plan de reforma. Dicho número es ahora de 249 que al dividirse entre 62 representantes (se eliminan al Presidente de la Cámara y al Portavoz de la Mayoría) arroja un resultado de unos 4 sitios por representante. Es muy probable, aunque no hemos podido comprobarlo, que varios de los representantes más destacados pertenezcan en estos momentos a 5 ó 6 comisiones. Podrá observarse también que la gran mayoría de las tareas asignadas a estas comisiones especiales pudieron, sin duda, encargarse a las comisiones permanentes sin menoscabo de la efectividad del trabajo.

Comprendemos que algunas propuestas para establecer comisiones especiales pueden crear difíciles problemas políticos y de relaciones personales en una cámara legislativa, particularmente si las respaldan uno o más de los líderes parlamentarios. También sabemos que a veces es necesario crear algunas comisiones especiales con el propósito de acelerar el trabajo de investigación, dramatizar un asunto o aprovecharse de unas circunstancias políticas o sociales. Pero aun teniendo en mente estas realidades nos parece que la Cámara fue excesivamente generosa en 1965 al crear catorce comisiones especiales con un total de 114 asientos. Si esta actitud no cambia drásticamente en las próximas sesiones se eliminarán los beneficios que se derivan de los recientes cambios en el sistema de comisiones permanentes y volverán a surgir los viejos males que la Comisión de Gobierno Interior apuntó en su Informe: "la proliferación de los esfuerzos individuales de cada representante, los conflictos de jurisdicción entre las comisiones, la duplicación del trabajo, la lentitud en el trámite y el debilitamiento de la iniciativa legislativa".¹¹ Procede por el contrario, ejercer la mayor cautela al considerar propuestas de la citada índole y aprobar solamente aquellas que las circunstancias demuestren concluyentemente que es imposible posponer. Es siempre preferible en estos casos resolver las dudas en favor de asignar la tarea a una de las comisiones permanentes.

¿Cuáles han sido los resultados de la adopción del nuevo sistema de comisiones permanentes de la Cámara? Aunque es muy temprano para expresar un juicio definitivo la impresión general es que en gran

¹¹ *Diario de Sesiones* de 1 de febrero de 1965, pág. 122.

medida el sistema ha comenzado a cumplir sus propósitos cardinales y está contribuyendo a canalizar debida y eficientemente la labor creadora y la inusitada actividad de investigación y análisis que se inició en la Cámara durante la pasada sesión. Como era de esperarse hubo al comienzo algunas dificultades de adaptación y procedimiento, particularmente en el caso de las subcomisiones de la Comisión de Hacienda, pero esas dificultades parece ya han sido superadas. Será necesario, sin embargo, esperar por lo menos un año más antes de hacer una evaluación real del sistema. En tal caso habrá que considerar no sólo la estructura y las reglas de procedimiento sino también la labor de los integrantes de las comisiones y las facilidades de asistencia técnica y administrativa que se les hayan provisto.

Es necesario, finalmente, señalar que en la sesión pasada también surgió en el Senado una iniciativa para revisar el reglamento y la estructura interna. Se aprobó una Resolución creando una comisión especial para hacer el estudio¹² y el Presidente del Senado procedió a nombrarla. Hasta ahora la Comisión se ha reunido sólo dos veces y ha adelantado muy poco en su labor. Desafortunadamente la iniciativa del Senado se produjo luego de nombrarse las comisiones permanentes lo cual, por las razones ya discutidas en este trabajo, hará muy difícil modificar la estructura interna en este cuatrenio. Sin embargo, el Senado podría acelerar la revisión si aprovecha los estudios y experiencia de la Cámara.

Confiamos en que ambos cuerpos legislativos harán los esfuerzos necesarios para colocar su estructura y funcionamiento sobre bases de capacidad y eficiencia. Sería en verdad muy penoso que unas estructuras y prácticas deficientes y arcaicas derrotasen o entorpeciesen la labor legislativa en un momento cuando las circunstancias políticas son en extremo favorables para robustecer la iniciativa parlamentaria en nuestro país.

¹² R. del S. 5 de 20 de enero de 1965.

TENDENCIAS CONTEMPORANEAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

por F. José MONSANTO*

EL campo de la administración pública ha sido objeto de un estudio cuidadoso en estos últimos treinta años. Sin entrar en polémicas de definición, lo importante para diseñar un programa de estudios es caracterizar el campo y luego identificar sus ingredientes. La identificación de las corrientes modernas sobre las cuales se basan los estudios en administración pública servirá para enfocar mejor cómo ha ido diferenciándose este campo.

Derecho administrativo

Una corriente que se ha observado a través de la historia es la interacción entre la jurisprudencia y la administración pública. Dwight Waldo describe este hecho en la siguiente forma:

La administración ha sido estudiada en todas las épocas y etapas de la Historia pero de diferente forma, con medios diferentes, y con varios grados de intensidad. La mayor parte de las veces el estudio ha sido hecho dentro de un solo sistema administrativo. Personas han tomado trabajos administrativos, aprendido sus labores, y buscado mejores formas de trabajo de acuerdo con sus habilidades y con las circunstancias —y los nuevos modos han sido aprendidos por otros. La Historia reporta también muchos estudios hechos para prepararse para trabajar en administración. Lo más frecuente ha sido que estos estudios hayan sido de naturaleza legal. Hay varias razones para esto. Una es que las leyes estudiadas han sido precisamente las que regulaban los hechos administrativos que se iban a manejar. La otra razón es que el adiestra-

* Asesor Técnico en el Centro para el Desarrollo de la Administración Pública (CDAP), Guatemala.