

EN LA JUNTA CONSTITUCIONAL DE REVISION DE DISTRITOS ELECTORALES, SENATORIALES Y REPRESENTATIVOS

FUNDAMENTOS Y DETERMINACION FINAL

SÍNTESIS INTRODUCTORA

Origen y fuente de autoridad:

La Sección 4 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone lo siguiente:

"En las primeras y siguientes elecciones bajo esta Constitución regirá la división en distritos senatoriales y representativos que aparece en el Artículo VIII. Dicha división será revisada después de cada censo decenal a partir del año 1960, por una Junta que estará compuesta del Juez Presidente del Tribunal Supremo como Presidente y de los miembros adicionales nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Los dos miembros adicionales no podrán pertenecer a un mismo partido político. Cualquier revisión mantendrá el número de distritos senatoriales y representativos aquí creados, los cuales estarán compuestos de territorios contiguos y compactos y se organizarán, hasta donde sea posible, sobre la base de población y medios de comunicación. Cada distrito senatorial incluirá siempre cinco distritos representativos.

"La Junta adoptará sus acuerdos por mayoría y sus determinaciones regirán para las elecciones generales que se celebren después de cada revisión. La Junta quedará disuelta después de practicada cada revisión." (1)

(1) Constitución de la Junta:

Verificado el censo decenal correspondiente al año 1960, y de conformidad con la autoridad conferida por el precepto constitucional arriba transcrito, el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con el consejo y consentimiento del Senado, extendió el 29 de mayo de 1962 nombramientos a los miembros adicionales que hubieran de integrar la Junta, quienes prestaron juramento y tomaron posesión de sus respectivos cargos el 12 de junio de 1962.

La Junta comenzó sus labores, como institución, el 8 de abril de 1963 y con la del día de hoy ha celebrado 28 sesiones ejecutivas. Las actas oficiales de las mismas se unirán como apéndice a esta determinación. La Junta celebró, además, vistas públicas de carácter general durante los días 11, 12 y 13 de junio de 1963 en la Sala de Sesiones del Tribunal Supremo en San Juan. Fotocopias de los avisos publicados en la prensa del país, en inglés y en español, convocando a dichas vistas, se unirán también como apéndice. También acordó invitar a audiencia a los jefes de los partidos políticos del país y recibir por escrito hasta el día de ayer la exposición de ciudadanos que interesaran expresar sus criterios con relación a un Plan Preliminar de división de distritos senatoriales y representativos preparado por el Presidente, a encomienda de la Junta y aceptado por ésta como tal Plan Preliminar.

Normas para la revisión:

Las normas generales para la labor revisadora de la Junta están contenidas en la siguiente expresión del propio precepto constitucional citado:

“...Cualquier revisión mantendrá el número de distritos senatoriales y representativos aquí creados, los cuales estarán compuestos de territorios contiguos y compactos y se organizarán, hasta donde sea posible, sobre la base de población y medios de comunicación. Cada distrito senatorial incluirá siempre cinco distritos representativos.”

El alcance de este precepto, en la mecánica de su funcionamiento para la Junta ponerlo en vigor, fue así explicado por la Convención Constituyente:

“Como la Junta no tendrá la facultad para aumentar o disminuir el número de miembros de las cámaras, tendrá necesariamente que señalar nuevas demarcaciones a los distritos cuando así lo justifiquen los cambios poblacionales. Para así hacerlo será indispensable variar la composición geográfica de los distritos creados por la Constitución. Sin embargo, la Junta deberá guiarse por el objetivo de mantener distritos compuestos de territorios contiguos y compactos...” (Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa de la Convención Constituyente, IV Diario de Sesiones 2592.)

La población constituye el factor cardinal para la división de los distritos electorales. Existen varios métodos para determinar la base poblacional: la población *total* de conformidad con el censo; el número de electores capacitados, de electores inscritos, o de electores que votaron en las elecciones anteriores. (*Apportionment of State Legislatures. A Commission Report. Advisory Commission on Intergovernmental Relations; Washington, D.C. 1962; pág. 30.*) Las autoridades parecen convenir, al igual que la mayoría de los Estados de la Unión, en que la población *total* es el factor determinante para la representación electoral. (*Ibid. loc. cit.*)

En nuestro caso parece propio que la base de la revisión sea la población *total*, con exclusión de cualesquiera otras alternativas tales como número de electores capacitados, inscritos, votantes, etc. Las cifras sobre población a ser utilizadas son las del “censo federal decenal o cualquier censo oficial del gobierno de Puerto Rico que se disponga por ley...” (Informe Complementario de la Comisión de la Rama Legislativa, IV Diario de Sesiones 2592.)

Naturaleza de la labor de la Junta:

La labor encomendada a la Junta es de carácter eminentemente legislativo. En el sistema constitucional norteamericano la responsabilidad de determinar los medios de representación política ha descansado primordialmente en la Rama Legislativa, incluyéndose en esa esfera de responsabilidad, naturalmente, la función de determinar con arreglo a la población y a la geografía los lindes de los distritos electorales. Esta última función es la que en Puerto Rico, a través del mandato constitucional citado, ha sido encargada a la Junta.

La revisión judicial al presente:

Debido quizás al reputado carácter legislativo de esa función, los tribunales en Estados Unidos se mostraron hasta hace poco bastante remisos a revisar judicialmente los planes estatales de organización y distribución de los distritos electorales. Tal enfoque ha cedido últimamente a otras tendencias jurisprudenciales. En las opiniones rendidas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso de *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549, 90 L. Ed. 1932 (1946)—no hubo opinión mayoritaria propiamente dicha—se proyectan ya criterios en tal sentido (Black, Douglas, Murphy).

La decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso de *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 7 L. Ed. 2d 663 (1962) al efecto de que los tribunales federales tenían jurisdicción para conocer de una acción instada por electores del estado de Tennessee impugnando por inconstitucional—por negar la igual protección de las leyes—la organización o distribución de distritos electorales bajo la legislación estatal, ha dejado definitivamente establecido que puede abrirse a examen judicial cualquier plan estatal sobre organización o distribución de distritos electorales, para determinar—conforme a la garantía constitucional de igual protección de las leyes y las normas judiciales interpretativas de la misma—si dicho plan es insidiosamente discriminatorio.² Las decisiones en los casos de *Gray v. Sanders*, 9 L. Ed. 2d 821 (1963) y *Wesberry v. Sanders*, res. en 17 de febrero de 1964—U.S.—(1964), reiteran, bajo distintos preceptos constitucionales, el principio de la esencial igualdad poblacional como base de una adecuada representación del pueblo.

(²) En la opinión concurrente emitida en dicho caso por el Juez Clark, se señalan normas que parecen coincidir en esencia con nuestro mandato constitucional al efecto de que los distritos electorales "estarán compuestos de territorios contiguos y compactos y se organizarán, hasta donde sea posible, sobre la base de población..."

Luego de dar debida consideración a todos los factores normativos para llevar a cabo su función revisora bajo las disposiciones de la sección 4 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Junta ha llegado a su determinación final respecto a la división de Puerto Rico en distritos senatoriales y representativos para regir las elecciones generales que se celebren después de la presente revisión, por los siguientes

FUNDAMENTOS

1. La actual división de Puerto Rico en distritos senatoriales y representativos, según contenida en el Artículo VIII de nuestra Constitución no responde en la actualidad—debido a los rápidos cambios poblacionales ocurridos en Puerto Rico durante los últimos años—a las normas en que se funda el derecho del ciudadano a la igual protección de las leyes.

Existe una marcada diferencia numérica en la población de varios distritos representativos. El distrito número 5 es el de mayor población—159,589 habitantes según el censo federal de 1960—y el distrito número 1 es el de menor población—22,095. La proporción es algo mayor que 7 a 1. Ambos distritos forman parte del distrito senatorial de San Juan, que tiene a su vez una población de 359,863 habitantes, mientras el distrito senatorial de Humacao tiene 252,579.

El distrito representativo número 5, actualmente compuesto por los barrios de Hato Rey, Puerto Nuevo y Caparra Heights, aumentó en población de 73,596 habitantes en 1950 a la ya indicada cifra de 159,589.

2. La población total de Puerto Rico, según el censo federal de 1960 fue de 2,349,544. El promedio de habitantes por cada uno de los 40 distritos representativos, por lo tanto, es de 58,738. El número actual de distritos representativos con más de un 10 por ciento de desviación sobre dicho promedio es de 13; con más de un 15 por ciento sobre dicho promedio es de 10, y con más de un 20 por ciento sobre dicho promedio es de 8. Hay 7 con más del 30 por ciento sobre dicho promedio y 4 con más del 40 por ciento. Uno de éstos llega al 56.78 por ciento sobre el promedio y el más alto, al 171.69 por ciento sobre dicho promedio.

El número actual de distritos representativos con más de un 10 por ciento bajo dicho promedio, es de 16; con más de un 15 por ciento bajo dicho promedio es de 15 y con más del 20 por ciento bajo dicho promedio es de 11. Hay 6 con más del 30 por ciento y 4 con más del 40 por ciento. La mayor desviación

bajo el promedio es de 62.36 por ciento del distrito representativo número 1.

Veintinueve distritos representativos no están actualmente dentro de un desnivel de 10 por ciento hacia arriba o hacia abajo del promedio de 58,738 por distrito representativo. Veinticinco no lo están dentro de un desnivel de 15 por ciento del promedio y diecinueve no lo están dentro de un desnivel de 20 por ciento. Trece caen fuera del desnivel del 30 por ciento y ocho fuera del 40 por ciento. Un cuadro comparativo del actual desnivel población entre distritos representativos y otros entre distritos senatoriales, y de los desniveles menores que han de resultar de la nueva división, se une aquí como apéndice.

3. La población de los 21 distritos representativos de menos habitantes, o sea, los distritos números 1, 39, 25, 28, 13, 15, 35, 19, 38, 23, 30, 33, 2, 24, 12, 20, 16, 40, 18, 31 y 10, suma 926,293 habitantes. En consecuencia un 39.42 por ciento de la población total de Puerto Rico según el censo de 1960, está representado por una mayoría, o sea, 21, de los 40 representantes electos por los 40 distritos representativos en que se divide la Isla.

La población de los 25 distritos representativos de menor número de habitantes (agregando a los arriba mencionados los distritos números 34, 7, 32 y 29) es de 1,163,054 habitantes. O sea, menos de la mitad de la población total de la Isla en 1960 está representada por 25 de los 40 representantes electos por los 40 distritos en que se divide la Isla, mientras que un poco más de la mitad (1,174,772 habitantes) de la población total según el censo de 1960 está representada por solamente 15 de los 40 representantes provenientes de los 40 distritos representativos en que se divide la Isla. Esto significa que un poco más del 50 por ciento de la población tiene una representación de solamente $37\frac{1}{2}$ por ciento en la Cámara de Representantes, de los 40 representantes de distrito.

4. La Junta estima que ningún distrito representativo deberá exceder o estar por debajo de un 15 por ciento del promedio de habitantes correspondientes a cada distrito representativo, con excepción de aquellos distritos en los cuales no pueda, por razones insalvables, mantenerse dicho por ciento.

5. La Junta estima que es norma deseable que en nuestro medio se conserve, hasta donde ello sea posible y no resulte incompatible con el principio de la igual protección de las leyes—a través de un margen equilibrado de población—las líneas

históricas de los órganos administrativos, como lo son los municipios de Puerto Rico.

6. La Junta ha llevado a cabo su labor revisora dentro de las anteriores normas y con excepción de las "áreas estadísticas metropolitanas estándares" en las cuales ha sido inevitable, por razones obvias, el que algunos distritos representativos se compusieran en todo o en parte de barrios de municipios, ningún otro municipio quedó fraccionado.

7. La división electoral llevada a cabo por la Junta se ha mantenido dentro del 15 por ciento de tolerancia del promedio correspondiente a cada distrito representativo, con excepción de tres distritos: El distrito representativo número 14 (Arecibo), en el que la desviación llega a 18.97 por ciento sobre el promedio y el distrito representativo número 35 (San Lorenzo-Maunabo-Arroyo-Patillas) en el que la desviación llega en igual forma a 17.64 por ciento y el distrito representativo número 19 (Aguadilla) en el que la desviación es de 18.51 por ciento bajo el promedio.

8. La Junta tuvo ante sí la alternativa de, o mantener los tres distritos representativos de referencia con estas desviaciones o fraccionar municipios para situar dentro del margen de desviación la población de estos distritos. Ha preferido mantener líneas históricas municipales por entender que segregar barrios de aquellos distritos que excedían en algo el 15 por ciento de tolerancia así como el segregar barrios de los municipios colindantes con el único distrito bajo el 15 por ciento, hubiera creado unas áreas poblacionales virtualmente desprovistas de representación pues al perder su representante tradicional tampoco hubieran adquirido uno nuevo, en efecto práctico, por no constituir un núcleo lo suficientemente fuerte para atraer su atención.

Consciente del mandato constitucional y del alcance y significación del precepto que garantiza el derecho ciudadano a la igual protección de las leyes, la Junta ha llegado a su Determinación Final la cual, fundamentada según antecede, se hace constar separadamente en este mismo documento.

* * *

DIVISION DE LA ISLA DE PUERTO RICO EN DISTRITOS
SENATORIALES Y REPRESENTATIVOS CONFORME A
LA REVISION LLEVADA A CABO POR LA JUNTA CONS-
TITUCIONAL DE REVISION DE DISTRITOS ELECTORA-
LES SENATORIALES Y REPRESENTATIVOS DESPUES
DEL CENSO DE 1960

Los distritos senatoriales y representativos serán los siguientes:

I.—DISTRITO SENATORIAL DE SAN JUAN, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 1.—El actual precinto electoral de San Juan I y el actual precinto electoral de San Juan II, Zona I. 2.—El actual precinto electoral de San Juan II, Zona II y el actual precinto electoral de San Juan II, Zona III, excepto los barrios Herrera y Merhoff, incluyendo el barrio San Mateo en su totalidad. 3.—El actual precinto electoral de San Juan II, Zona IV, excepto el barrio Las Casas e incluyendo los barrios Herrera y Merhoff. 4.—El barrio Las Casas del actual precinto electoral San Juan II, Zona IV, y los barrios Oriente y Sabana Llana Norte del antiguo Municipio de Río Piedras. 5.—Los barrios Hato Rey Central, Hato Rey Norte y Hato Rey Sur del antiguo Municipio de Río Piedras.

II.—DISTRITO SENATORIAL DE BAYAMÓN, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 6.—Los barrios Caparra Heights y Puerto Nuevo (Gobernador Piñero) del antiguo Municipio de Río Piedras. 7.—Los barrios El Cinco, Monacillos Urbano, Pueblo, Sabana Llana Sur y Universidad del antiguo Municipio de Río Piedras. 8.—El Municipio de Guaynabo y los barrios Caimito, Cupey, Monacillos, Quebrada Arenas y Tortugo del antiguo Municipio de Río Piedras. 9.—El Municipio de Bayamón, excepto el barrio Hato Tejas. 10.—Los Municipios de Cataño y Toa Baja, y el barrio Hato Tejas de Bayamón.

III.—DISTRITO SENATORIAL DE ARECIBO, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 11.—Los Municipios de Dorado, Vega Alta y Vega Baja. 12.—Los Municipios de Corozal, Morovis y Toa Alta. 13.—Los Municipios de Barceloneta, Ciales y Manatí. 14.—El Municipio de Arecibo. 15.—Los Municipios de Jayuya y Utuado.

IV.—DISTRITO SENATORIAL DE AGUADILLA, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 16.—Los Municipios de Camuy, Hatillo y Quebradillas. 17.—Los Municipios de Isabela y Moca. 18.—Los Municipios de Lares y San Sebastián. 19.—El Municipio de Aguadilla. 20.—Los Municipios de Aguada, Añasco, Las Marías y Rincón.

V.—DISTRITO SENATORIAL DE MAYAGÜEZ, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 21.—La Ciudad de Mayagüez, compuesta por los barrios Candelaria, Cárcel, Marina Meridional, Marina Septentrional, Río y Salud; y los barrios Mayagüez Arriba y Miradero del Municipio de Mayagüez. 22.—El Municipio de Mayagüez, excepto la Ciudad y los barrios Mayagüez Arriba y Miradero; Los Municipios de Cabo Rojo y Hormigueros. 23.—Los Municipios de Lajas, Sabana Grande y San Germán. 24.—Los Municipios de Guánica, Maricao y Yauco. 25.—Los Municipios de Adjuntas, Guayanilla y Peñuelas.

VI.—DISTRITO SENATORIAL DE PONCE, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 26.—Los barrios Canas, Canas Urbano, Cuarto, Playa, Primero y San Antón del Municipio de Ponce. 27.—Los barrios Machuelo Abajo, Magueyes Urbano, Portugués Urbano, Quinto, Segundo, Sexto y Tercero de la Ciudad de Ponce. 28.—Los barrios Anón, Bucaná, Magueyes, Capitanejo, Cerrillos, Coto Laurel, Guaraguao, Machuelo Arriba, Maragüez, Marueño, Monte Llano, Portugués, Quebrada Limón, Real, Sabanetas, San Patricio, Tibes y Vayas del Municipio de Ponce; y el Municipio de Juana Díaz. 29.—Los Municipios de Barranquitas, Orocovis y Villalba. 30.—Los Municipios de Aibonito, Coamo y Santa Isabel.

VII.—DISTRITO SENATORIAL DE GUAYAMA, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 31.—Los Municipios de Aguas Buenas, Comerío y Naranjito. 32.—Los Municipios de Cayey y Cidra. 33.—Los Municipios de Guayama y Salinas. 34.—El Municipio de Caguas. 35.—Los Municipios de Arroyo, Maunabo, Patillas y San Lorenzo.

VIII.—DISTRITO SENATORIAL DE HUMACAO, que se compondrá de los siguientes Distritos Representativos: 36.—Los Municipios de Gurabo, Juncos y Las Piedras. 37.—Los Municipios de Humacao y Yabucoa. 38.—Los Municipios de Ceiba, Culebra, Fajardo, Naguabo y Vieques. 39.—Los Municipios de

Loíza, Luquillo y Río Grande. 40.—Los Municipios de Carolina y Trujillo Alto.

Aprobado por la Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos, el día 23 de abril de 1964, en San Juan, P.R.

LUIS NEGRÓN FERNÁNDEZ

Presidente

SAMUEL R. QUIÑONES

Miembro

JAIME R. BEVERLEY

Miembro

Certifico que es copia fiel.

DOMINGO RAFFUCCI

Funcionario Ejecutivo

* * *

* * *

VOTO EXPLICATIVO DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA
SR. NEGRON FERNANDEZ

He votado a favor de algunas enmiendas y en contra de otras de las enmiendas propuestas al Plan Preliminar presentado por mí y aceptado como tal por la Junta el pasado 15 de abril. No estuve conforme con los cambios que variaron la composición de algunos de los distritos representativos de los distritos senatoriales de Aguadilla, Guayama y Humacao.

Con esas excepciones voté a favor de la división acordada y he mantenido el principio de que se conserve la integridad territorial de los municipios, excepto en casos de absoluta necesidad para asegurar la razonable igualdad poblacional entre distritos.

San Juan, Puerto Rico, a 23 de abril de 1964.

LUIS NEGRÓN FERNÁNDEZ
Presidente de la Junta

* * *

VOTO EXPLICATIVO DEL MIEMBRO DE LA JUNTA SR. BEVERLEY

El suscribiente desea incorporar en el récord un voto explicativo en cuanto al Plan de Redistribución de Distritos Senatoriales y Representativos de Puerto Rico de acuerdo con el Artículo III, Sección 4, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Dicha sección lee como sigue:

“Sección 4.—En las primeras y siguientes elecciones bajo esta Constitución regirá la división en distritos senatoriales y representativos que aparece en el Artículo VIII. Dicha división será revisada después de cada censo decenal a partir del año 1960, por una Junta que estará compuesta del Juez Presidente del Tribunal Supremo como Presidente y de dos miembros adicionales nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Los dos miembros adicionales no podrán pertenecer a un mismo partido político. Cualquier revisión mantendrá el número de distritos senatoriales y representativos aquí creados, los cuales estarán compuestos de territorios contiguos y compactos y se organizarán, hasta donde sea posible, sobre la base de población y medios de comunicación. Cada distrito senatorial incluirá siempre cinco distritos representativos.

“La Junta adoptará sus acuerdos por mayoría y sus determinaciones regirán para las elecciones generales que se celebren después de cada revisión. La Junta quedará disuelta después de practicada cada revisión.”

Hay varios cambios que me gustaría ver incorporados en el Plan de ser posible. Por ejemplo, el Distrito Senatorial de Guayama se extiende demasiado hacia el Norte e incluye municipios que por razones de distancia y de contactos comerciales deben estar agrupados con Bayamón o San Juan. Sin embargo, considerando que cada distrito senatorial debe incluir dentro de sus límites cinco distritos representativos, el mover un municipio de un distrito senatorial a otro inmediatamente conlleva en la mayoría de los casos nuevos distritos representativos con más un municipio que será a manera de compensación para el distrito senatorial del cual se eliminó el primer municipio. De manera que esto establece una cadena de cambios, muy difíciles de realizar considerando las limitaciones establecidas por la Constitución.

Por ejemplo, el restarle Naranjito, Comerío y Aguas Buenas a Guayama para incorporarlos a Bayamón o San Juan, lo cual sería lógico, disminuiría demasiado el Distrito Senatorial de Guayama. Esta disminución tendría que ser compensada de los distritos de Ponce o Humacao, y conllevaría muchos cambios que serían peores que la situación resultante del Plan aprobado. Además, entonces San Juan o Bayamón, según sea el caso, tendría un número demasiado grande de habitantes.

Además, algunos de los distritos representativos tienen formas extrañas, que son a veces resultado de la forma del propio municipio, como por ejemplo en el caso de Ciales, y que otras veces son debidas a la necesidad de incluir en cada distrito una cifra específica de población. Otros ejemplos de agrupación ilógica pero inevitable son los siguientes: Guayanilla y Peñuelas deberían estar incluidos en el Distrito Senatorial de Ponce aunque en el pasado han pertenecido a Mayagüez. El municipio es la unidad política básica en Puerto Rico y ya muy al principio la Junta resolvió no desmembrar un municipio de ser posible evitarlo. La población en general de cada municipio se muestra muy reacia a que, para los efectos de votación, se divida su municipio, y esto no debe hacerse.

La población promedio de cada distrito representativo es de 58,738 personas, y la de cada distrito senatorial es de 293,693. Se consideró razonable y legal una variación en la norma de no más de 15 por ciento, y hasta donde la Junta ha podido ha seguido esta norma.

En cuanto a la cuestión legal de si esta redistribución de distritos deberá hacerse antes de las elecciones de 1964, considerando los casos decididos por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y por otras cortes federales, así como por cortes estatales, el no hacer la redistribución en la Isla antes de las elecciones de 1964, haría que los resultados de esas elecciones fueran vulnerables a ser atacados judicialmente como ilegales y que dicho ataque tenga éxito. Por lo menos ésta es la opinión del suscribiente.

A juicio del que suscribe, la redistribución hecha es la mejor que podría conseguirse dentro de la camisa de fuerza de la Constitución, y la única que podría conservar a casi todos los municipios intactos.

San Juan, Puerto Rico, 22 de abril de 1964.

JAMES R. BEVERLEY