

LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

DEL PROCESO LEGISLATIVO



PROGRAMA
ACADEMIA LEGISLATIVA
OFICINA DE SERVICIOS LEGISLATIVOS

Oficina de Servicios legislativos
9 de marzo de 2018

LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

DEL PROCESO LEGISLATIVO

TEMAS A DISCUTIR

Cámara de Representantes

- Actas y Récorde
- Administración de Documentos
- Diario de Sesiones
- Archivo de la Cámara

Senado

- Trámites y Récorde
 - Administración de Documentos
 - Diario de Sesiones
 - Archivo del Senado
-
- Oficina de Servicios Legislativos
 - Departamento de Estado
 - Fuentes del derecho (en general)





¿Por qué conocer las fuentes de información?

- Identificar las fuentes primordiales y oficiales de lo que se busca
- Saber dónde buscar
- Distinguir las fuentes oficiales y primarias de las secundarias
- Entender la jerarquía de las fuentes jurídicas



Trámites y Récords

- Expedientes activos de la legislación en curso
- Historial de medidas activas
- Cartas de comisiones; actas de sesiones en curso
- Por motivos de espacio, algunos documentos activos se remiten al archivo

Archivo del Senado

- Expedientes de las medidas de este cuatrienio
- Se refieren al archivo cuando **culmina** el trámite de la medida (sea ley o se haya detenido en etapa anterior por no recomendarse su aprobación)

Administración de Documentos

- Documentos de todas las medidas de cuatrienios anteriores
- Documentos se refieren al final de cada cuatrienio (referidos del Archivo)
- Reglamentos
- Documentos inactivos

Cámara de Representantes secretaría



Actas y Récor ds

- Expedientes activos de la legislación en curso
- Historial de medidas
- Cartas de comisiones; actas de sesiones en curso
- Por motivos de espacio, algunos documentos activos se remiten al Archivo

Archivo de la Cámara de Representantes

- Expedientes activos de la legislación en curso
- Historial de medidas activas
- Cartas de comisiones; actas de sesiones en curso
- Por motivos de espacio, algunos documentos activos se remiten al archivo

Administración de Documentos

- Documentos de todas las medidas de cuatrienios anteriores
- Documentos se refieren al final de cada cuatrieno (referidos del Archivo)
- Reglamentos
- Documentos inactivos

Diario de sesiones de la Asamblea Legislativa



- Es una transcripción o “libreto” de lo discutido en el hemiciclo
- Creado por mandato constitucional:
 - Sec. 17 del Art. III de la Constitución: “...Se dará publicidad a los procedimientos legislativos en un **diario de sesiones**, en la forma que se determine por ley. [...]”
 - Ley Núm. 24 de 24 de julio de 1952, Art. 1 – establece el Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa y sus requisitos (2 LPRA sec. 371 *et seq.*)
- Desde el 1951, comenzando por la Convención Constituyente (disponible en formato electrónico en la página de la OSL):
<http://www.oslpr.org/v2/documentos.aspx>
- Diario disponible en la página electrónica del Senado:
<http://senado.pr.gov/Pages/DiariodeSesiones.aspx>
- Disponible mediante solicitud a la Secretaría de la Cámara de Representantes
- También están disponibles en la Biblioteca de la OSL

Oficina de Servicios Legislativos



Archivo de Documentos Legislativos de las Comisiones (“Archivo de Comisiones”)

- Al final de cada cuatrienio, se reciben documentos de las comisiones
- Informes
- Ponencias; memoriales; Diarios de Sesiones
- Expedientes de los proyectos (actas de vistas públicas, referendums, reuniones ejecutivas)
- Disponible desde el año 1985 al presente
- Los archivos de comisiones de la Cámara de Representantes y el Senado, los Archivos Inactivos de los Cuerpos Legislativos, junto con la Sala de Carpetas del FBI componen el Archivo Histórico (Ley Núm. 41-2011)
- Comisiones que no envían documentación: Nombramientos, Ética, Donativos Legislativos

Oficina de Servicios Legislativos



Biblioteca Tomás Bonilla Feliciano

- Distintas colecciones de libros (temas jurídicos, opiniones del Secretario de Justicia y otros)
- Informes que las agencias rinden a la Asamblea Legislativa
- Reglamentos de agencias
- Colección del Código Civil (documentos de la Comisión Conjunta)
 - Borrador del Código Civil
 - Documentación relacionada a investigaciones
 - Borrador disponible en: <http://www.oslpr.org/v2/BorradorCodigoCivil.aspx>

Trámite Legislativo Integrado

- Disponible en línea desde el 1992
- Para el trámite legislativo anterior a esta fecha, se consulta al Archivo de Comisiones de la OSL

Oficina de Servicios Legislativos



Sala de Consultas de Carpetas del Negociado Federal de Investigaciones (FBI)

- Adscrita al Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, según dispuesto por la Ley Núm. 41-2011
- “Carpetas” disponibles para estudio (según fue solicitado al gobierno de los estados unidos)
- Muñoz Marín y Albizu Campos
- Documentos de partidos políticos y organizaciones estudiantiles

Departamento de Estado



Publicación de leyes aprobadas

- Allí se asigna la numeración de las leyes y se certifican

Publicación de reglamentos de agencias

- Excluye los reglamentos internos de agencias

Órdenes ejecutivas del Gobernador

Departamento de Justicia



- Como abogado del gobierno, el Secretario de Justicia tiene la tarea de asesorar al Ejecutivo en distintos temas
- Estas opiniones son de carácter consultivo (no obligatorio)
- Tienen gran valor persuasivo por tratarse del análisis del funcionario de mayor jerarquía en los asuntos jurídicos del Ejecutivo (se presume una pericia especial)
- Los organismos públicos del Ejecutivo tratan estas opiniones como vinculantes
- La Rama Judicial no está obligada por estas expresiones, pero destaca su importancia



FUENTES DEL DERECHO DE PUERTO RICO

Sistemas de Derecho en Puerto Rico

Influencia de dos sistemas de derecho

- Civil o civilista – proviene de España
- Derecho anglosajón o “common law” – proviene de los Estados Unidos

Las fuentes del derecho se determinan por el sistema

- En el derecho civil, prevalece la ley
 - En el derecho anglosajón, regía la jurisprudencia
- En Puerto Rico tenemos influencia de los dos sistemas

Terminología



“Derecho”

- Conjunto de leyes, normas, ordenanzas, etc., que rigen la sociedad (totalidad del ordenamiento)
- Por eso se estudia “derecho” y no “leyes”

Terminología



- **Fuentes materiales** – la razón de ser de las normas que nos regulan (los intereses protegidos)
 - Ej. Se penaliza el asesinato porque se valora la vida
- **Fuentes del derecho subjetivo**
 - Derechos que pueden ejercer los sujetos de derecho (las personas)
- **Fuentes del derecho objetivo**
 - Formulación objetiva del derecho
 - Las normas promulgadas

Fuentes del derecho objetivo

Categorías

Fuentes formales

- Son las que informan la norma jurídica
- Publican las normas de derecho a la sociedad para darles validez
- Ej. Leyes (Asamblea Legislativa), reglamentos (agencias), etc.

Fuentes del conocimiento jurídico

- Materiales oficiales (algunos privados) que difunden la información
- Ej. Libros, fuentes electrónicas



Fuentes formales



Fuentes primarias

- Son fuentes que exponen **el contenido mismo** de las fuentes formales
 - Ej. La colección de Leyes de Puerto Rico Anotadas (LPRA) publica el contenido de la Constitución y del Código Penal
- Fuentes bibliográficas – libros que contienen el texto de la ley
- Fuentes electrónicas – también publican el contenido mismo de las fuentes formales

Fuentes formales



Fuentes secundarias

- Fuentes que comentan, analizan, explican, critican de manera sistemática las fuentes primarias
- Expresiones sobre el derecho que nos rige
- Es invaluable para la investigación, ya que nos ayuda a comprender las normas jurídicas
- Ejemplos: tratados de derecho; diccionarios de términos jurídicos; enciclopedias legales; digestos; revistas jurídicas
- Nos ayuda a familiarizarnos con un tema que no conocemos
 - Ej. Investigación del Código de Rentas Internas

Fuentes formales

Fuentes mixtas

- Existen las fuentes mixtas, que combinan las fuentes primarias (el contenido mismo de la ley) y las fuentes secundarias (en análisis y comentarios)
- Ej. Código Penal de PR comentado por la Prof. Dora Nevares



Fuentes formales

Fuentes de búsqueda

- No exponen el derecho objetivo ni lo comentan
- Sin embargo, son indispensables para la investigación, pues se utilizan para realizar búsquedas
- Ej. Índices, bibliografías, digestos, etc.
- Ej. LPRA contiene la ley y una lista de casos que comentan las distintas secciones de las leyes (leyes anotadas)



Jerarquía de las fuentes formales



- Jerarquía es el orden en que nos rigen las normas de derecho
- Múltiples fuentes pueden coincidir sobre un tema
- En una investigación podemos encontrar mucha información: leyes, reglamentos, ordenanzas municipales...todo aplicable al mismo tema
- En caso de inconsistencias, ¿qué hacemos?

Jerarquía de las fuentes formales

¿Qué prevalece?

Esta es la pregunta que vamos a aprender a contestar a continuación

Orden de prelación en Puerto Rico

Artículo 5 del Código Civil (31 LPRA sec. 5)

“Las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores; y no prevalecerá contra su observancia el desuso, la costumbre, o la práctica en contrario.

Las leyes pueden ser derogadas, o entera o parcialmente, por otras leyes.”

Orden de prelación en Puerto Rico

Artículo 6 del Código Civil (31 LPRA sec. 6)

“La derogación es, o expresa o tácita. Es expresa cuando se declara literalmente por una ley posterior; es tácita cuando la nueva ley contiene preceptos que son o contrarios o irreconciliables con los de la anterior ley. La derogación de una ley derogatoria no restablece la primitiva ley derogada.”

Orden de prelación en Puerto Rico

Artículo 7 del Código Civil (31 LPRA sec. 7)

“El tribunal que rehúse fallar a pretexto de silencio, obscuridad, o insuficiencia de la ley, o por cualquier otro motivo, incurrirá en responsabilidad.

Cuando no haya ley aplicable al caso, el tribunal resolverá conforme a equidad, que quiere decir que se tendrá en cuenta la razón natural de acuerdo con los principios generales del derecho, y los usos y costumbres aceptados y establecidos.”

Orden de prelación en Puerto Rico

- El Tribunal Supremo, en Collazo *Cartagena v. Hernández Colón*, 103 DPR 870, 874 (1975), se dio a la tarea de hacer una “lista” de la jerarquía del derecho en Puerto Rico:

“La insistencia del apelante [...] hace necesario, o por lo menos conveniente, que señalemos cuestión **tan fundamental como la jerarquía o prelación de las fuentes del derecho.**”

Sin entrar en consideraciones filosóficas, por ser innecesario a los fines de resolver este caso, sobre si la fuente primaria del derecho fue la revelación divina, o la razón del hombre como ente pensante, o si el derecho es un subproducto del proceso histórico-social, para los fines prácticos de su aplicación la jerarquía de las fuentes del derecho legislado puertorriqueño son las siguientes:

Orden de prelación en Puerto Rico

...

- (1) la Constitución de Puerto Rico;
- (2) las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa;
- (3) las reglas y reglamentos aprobados y promulgados bajo autoridad de ley por los organismos públicos; y
- (4) las ordenanzas municipales.

Cuando no haya ley aplicable al caso, el tribunal resolverá conforme a equidad, que quiere decir que se tendrá en cuenta la razón natural de acuerdo con los principios generales del derecho, y los usos y costumbres aceptados y establecidos, según dispone el Art. 7 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 7. La jurisprudencia interpreta y aplica la ley a los casos concretos, **llena las lagunas cuando las hay** y, en lo posible, armoniza las disposiciones de ley que estén o que parezcan estar en conflicto.”

Tipos de leyes

Artículo 12 del Código Civil (31 LPRA sec. 12)

“En las materias que se rijan por leyes especiales, la deficiencia de éstas se suplirá por las disposiciones de este título [Código Civil].”

Leyes orgánicas (habilitadoras)

- Crean agencias u organismos públicos

Leyes generales

- Rigen distintas materias (Código Civil)

Leyes especiales

- Ley de Armas

Reglas y Reglamentos

- Normas promulgadas por las agencias y publicadas por el Departamento de Estado y en otras fuentes comerciales
- Siempre tienen que estar dentro de los contornos de la Ley de la agencia
- La ley prevalece sobre el reglamento
 - Aplicar esta regla si hay inconsistencias
- Otros documentos administrativos
 - Cartas circulares, normativas, etc.
 - No tienen igual fuerza que un reglamento, necesariamente
 - Tienen que estar dentro de las facultades de la agencia

Ordenanzas municipales

- En virtud de la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios autónomos”, se autoriza a los municipios a regir sus asuntos
- Los códigos de orden público rigen el proceder de los ciudadanos en todos los municipios

Derecho federal

Constitución de los Estados Unidos

Art. VI – Cláusula de Supremacía

“La presente constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los Estados Unidos **serán la suprema ley del país. Los jueces de cada estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la constitución o en las leyes de cualquier estado**”.

Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1, pág. 179.

Derecho federal

Constitución de los Estados Unidos

- Constitución federal
- Leyes federales
- Reglamentos federales
- Jurisprudencia federal

Derecho federal

Constitución de los Estados Unidos

- *United States v. Ortiz Pérez*, 465 F. Supp. 1284 (1979) – Corte federal para el distrito de Puerto Rico
 - La Constitución de Puerto Rico no formó parte de la Ley de Relaciones Federales, que es la que rige la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos
 - Su propósito fue organizar el gobierno local
 - Sus disposiciones no alteran de modo alguno la aplicabilidad del derecho federal a Puerto rico

Derecho federal

Constitución de los Estados Unidos

- *United States v. Acosta Martínez*, 252 F.3d 13 (2001) – Corte federal de apelaciones para el primer circuito
- La Constitución de Puerto Rico prohíbe la pena de muerte (Art. II, Sec. 7)
- La pena de muerte existe bajo la Constitución federal
- Se discutió la aplicabilidad de la pena de muerte en Puerto Rico
- Se resolvió (porque el derecho federal prevalece) que aplica la pena de muerte a delitos bajo la ley federal; **la Constitución de Puerto Rico no es impedimento para la aplicación de estatutos federales**

Derecho federal

Por tanto, si una norma estatal conflige con una federal, **prevalece la federal.**

Derecho federal

Tipos de leyes

- Leyes públicas – de aplicación general a la ciudadanía
- Leyes privadas – de aplicación a un tema particular o a un grupo específico de personas (afectan contratos, familiar, inmigrantes, etc.)

Derecho federal

Fuentes de conocimiento jurídico

Colecciones que publican legislación federal :

- Statutes at Large
- United States Code (USC)
- United States Code Annotated (USCA)
- United States Code Service (USCS)

Colecciones temáticas

- Importante saber que las publicaciones temáticas no siempre van a incluir todas las leyes (se pueden excluir las privadas o las que no están vigentes)
- Ej. USC recoge las leyes por “títulos” que indican el tema (parecido a LPRA)

Derecho federal

Reglamentos

- El Code of Federal Regulations (CFR) contiene reglamentos administrativos relacionados a las secciones de la ley
- United States Government Manual (directorio electrónico) - <https://www.usgovernmentmanual.gov/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>
- Federal Register (investigación por fecha, tópico y agencia) - <https://www.federalregister.gov>

Derecho federal

Official Opinions of the Attorney General

- Similitud con las opiniones del Secretario de Justicia
- Colección se publica del 1789 al 1982
- El resto de la labor se hace a través del *Office of Legal Counsel*
- Búsqueda más efectiva es por medios electrónicos

Jerarquía de las fuentes de derecho en Puerto rico

1. Constitución federal
2. Leyes federales (que no excluyan a PR)
3. Reglamentos de agencias federales
4. Constitución de Puerto Rico
5. Leyes de Puerto Rico
6. Reglas y reglamentos de agencias
7. Ordenanzas municipales
8. Equidad (responsabilidad de los tribunales)

Jurisprudencia

- La jurisprudencia es el conjunto de precedentes y normas que se establecen en las opiniones que publica el Tribunal Supremo
 - No constituyen precedente las “sentencias”; no crean propiamente derecho, aunque sus fundamentos **tienen valor persuasivo**
 - **La parte que sienta el precedente es la opinion mayoritaria**
 - La jurisprudencia suple las “lagunas” que existen en la ley
 - Proveen el estudio y análisis de los estatutos
 - Es una fuente formal del derecho, pero indirecta (ya que no expresa la totalidad del contenido de la ley, sino parte de ésta, y expone el análisis particular al caso)

Jurisprudencia

- **Cuidado** – la jurisprudencia de la Corte Suprema federal prevalece en la interpretación del derecho de Puerto Rico **de origen anglosajón**...no así del derecho civil.
- Por tanto, la Corte Suprema federal no es el intérprete máximo del Código Civil de Puerto Rico. En ese caso acudimos al Tribunal Supremo de Puerto Rico como intérprete máximo.
- Mediante la jurisprudencia se puede invalidar una ley, un reglamento y reafirmar la jerarquía de una en relación con la otra.
- El precedente judicial debe utilizarse siempre y cuando no exista un claro error en su contenido.

Jurisprudencia de otros países

- No se reconoce como fuente imperativa u obligatoria en Puerto Rico
- Se utiliza para fines comparativos y persuasivos
 - Ej. Código Civil de Luisiana

Conclusión

- La importancia de entender y conocer las fuentes de información del proceso legislativo yace en que tenemos un mejor entendimiento del ordenamiento legal y de los lugares y publicaciones en que se debe buscar información en nuestras investigaciones.
- Nutre el quehacer legislativo y resulta en investigaciones de mejor calidad.
- Es responsabilidad de todos los funcionarios de la Asamblea Legislativa entender estos conceptos y aplicarlos al desempeño de su trabajo.

Puntos de interés

Leyes de Puerto Rico

- Página de la OSL (Prontuario y Trámite)
- Leyes de Puerto Rico Anotadas (LPRA)
- Microjuris, Lexisnexis, Westlaw (suscripción)
- Oficina de Gerencia y Presupuesto (fuente no oficial)
- Leyes de Puerto Rico (LPR) – Colección de leyes desde 1901 hasta 1991

Reglamentos

- Página del Departamento de Estado
- Biblioteca de la OSL

Puntos de interés

- Páginas de investigación jurídica de legislación a nivel federal y de los estados:
 - Library of Congress - <https://www.loc.gov>
 - Congreso de los Estados Unidos - <https://www.congress.gov> (se publican los “public laws” por sesión legislativa)
 - Statutes at Large (versión electrónica gratuita) - <https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=STATUTE>
 - Legal Information Institute de la Universidad de Cornell (versión electrónica y actualizada) - <https://www.law.cornell.edu>

Referencias

Carlos I. Gorrín Peralta, *Fuentes y Proceso de Investigación Jurídica*, Equity Publishers, 1991, New Hampshire.

Luis Muñiz Argüelles & Migdalia Fraticelli Torres, *La Investigación Jurídica*, Editorial Temis S.A., 4ta Ed., 2006, Bogotá.



¡Gracias por su atención!

¿PREGUNTAS?