

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Senado de Puerto Rico,
por conducto de su
Presidente, Hon. Thomas
Rivera Schatz

Peticionario

v.

Gobierno de Puerto Rico,
por conducto de su
Secretaria de Justicia,
Hon. Wanda Vázquez
Garced; Hon. Pedro R.
Pierluisi Urrutia, en su
capacidad oficial como
Gobernador de Puerto
Rico Juramentado

Recurridos

CT-2019-0004

Certificación
Intrajurisdiccional

Opinión de conformidad emitida por el Juez Asociado señor
COLÓN PÉREZ.

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de agosto de 2019.

"Largo es el camino de la
enseñanza por medio de
teorías; breve y eficaz por
medio de ejemplos".

Séneca

Hoy, todos los miembros de este Foro, dejando a un
lado las diferencias naturales de todo proceso decisorio
colegiado, nos hemos unido en una sola voz con el fin de
proteger los principios constitucionales más básicos sobre
los cuales se erige nuestro sistema republicano de
gobierno, y los cuales nos distinguen como Pueblo. Al así
hacerlo, a través de este ejemplo de unidad, procuramos

brindar paz, estabilidad y sosiego a un país sumido en una crisis constitucional sin precedentes.

La Opinión que hoy emite este Tribunal, la cual hemos refrendado con nuestro voto de conformidad, atiende con particular precisión y corrección las controversias ante nuestra consideración. No obstante, ante la coyuntura histórica que enfrenta Puerto Rico, es meritorio expresarnos brevemente al respecto. Veamos.

I.


Los hechos medulares que dan génesis al caso que nos ocupa no están en controversia. El viernes 2 de agosto de 2019, a las cinco de la tarde (5:00 p.m.), el licenciado Pedro R. Pierluisi Urrutia juramentó como el duodécimo (12^{mo}) Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,¹ convirtiéndose así en el primer ejecutivo del país que no es producto de un proceso electoral. Ello, por entender que el Art. 1 de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, 3 LPRA sec. 8, según enmendada por la Ley Núm. 7 de 2 de mayo de 2005 (en adelante, "Ley Núm. 7-2005") lo facultaba para así hacerlo; a pesar de no contar al momento con la confirmación de ambas cámaras legislativas, entiéndase la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico. En lo pertinente, el referido articulado establece lo siguiente:

Quando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico producida por muerte, renuncia, destitución,

¹ Ello a partir de las primeras elecciones democráticas para el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

incapacidad total y permanente, o por cualquier otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará por el resto del término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión. Si simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y de **Secretario de Estado** el orden de sucesión bajo esta sección será el siguiente:

- (1) Secretario de Justicia.
- (2) Secretario de Hacienda.
- (3) Secretario de Educación.
- (4) Secretario del Trabajo y Recursos Humanos.
- (5) Secretario de Transportación y Obras Públicas.
- (6) Secretario de Desarrollo Económico y Comercio.
- (7) Secretario de Salud.
- (8) Secretario de Agricultura.

 Para advenir al ejercicio permanente del cargo de Gobernador, un Secretario o Secretaria debe ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido ratificado su nombramiento; excepto en el caso del Secretario(a) de Estado, salvo lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Deberá, además, cumplir los requisitos de edad, ciudadanía y residencia dispuestos para el Gobernador por el Art. IV de la Constitución del Estado Libre Asociado, en cuyo defecto la sucesión corresponderá al siguiente en el orden que así los cumpla. Solamente en el caso que ningún secretario cumpliera con los requisitos constitucionales y/con el requisito de haber sido ratificado su nombramiento, se activará este orden de sucesión obviando los requisitos dispuestos en esta sección excepto cuando aplique el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Hasta tanto el nuevo Gobernador hubiere nombrado y haya sido ratificado en su puesto un nuevo Secretario de Estado, habrá de velar por que el orden de sucesión no quede vacante. (Énfasis suplido) 3 LPRA sec. 8.

Como bien se señala en la Opinión que hoy emite este Tribunal, si bien la redacción de la mencionada disposición

legal, leída de forma literal y fuera de contexto, podría dar entender que para que un Secretario de Estado ocupe la posición de Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico -- en caso de surgir una vacante por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente o por cualquier otra falta absoluta -- no se requiere el haber sido confirmado por la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, lo cierto es que, de un lectura armoniosa de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, se desprende todo lo contrario.

II.

Y es que el Art. IV, Sec. 5, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico requiere que el nombramiento del Secretario de Estado, a diferencia de los demás secretarios, cuente con el consejo y consentimiento de ambas cámaras legislativas. Asimismo, requiere que la persona nombrada reúna todos los requisitos necesarios para ejercer el cargo de Gobernador. Al respecto, la mencionada disposición constitucional establece lo siguiente:

Para el ejercicio del Poder Ejecutivo el Gobernador estará asistido de Secretarios de Gobierno que nombrará con el consejo y consentimiento del Senado. El nombramiento del Secretario de Estado requerirá, además, el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes, y la persona nombrada deberá reunir los requisitos establecidos en la sección 3 de este Artículo. Los Secretarios de Gobierno constituirán colectivamente un consejo consultivo del Gobernador que se denominará Consejo de

Secretarios. (Énfasis suplido) Art. IV, Sec. 5, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

De los debates de la Convención Constituyente en torno a la precitada cláusula constitucional, surge con meridiana claridad que estas exigencias están estrechamente ligadas al hecho de que el Secretario de Estado es el primero en la línea de sucesión del Gobernador en caso de que se produzca una vacante en dicho cargo. En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, en los mencionados debates se expresa lo siguiente:

Ⓢ Sr. GUTIERREZ FRANQUI: En relación con la enmienda propuesta por este delegado a la sección 8, voy a solicitar que mi proposición anterior se considere enmendada en los términos siguientes: Que se elimine de la sección 8, según yo propuse la enmienda, lo siguiente, empezando en la primera línea de mi enmienda anterior: "un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando", de manera que la enmienda propuesta lea en su principio de la manera siguiente: "Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador, producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente, o por cualquier otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará hasta que su sucesor"... mejor dicho, hasta, "quien lo desempeñará", [que] se elimine el resto de mi moción anterior y ahí se inserte lo siguiente: "por el resto de su término y hasta que un nuevo gobernador sea electo y tome posesión. La ley proveerá cuál secretario de gobierno ocupará el cargo de Gobernador en caso de que simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y Secretario de Estado.

"Cuando por cualquier causa que produzca ausencia de carácter transitorio el Gobernador esté temporalmente impedido de ejercer sus funciones, lo sustituirá mientras dure el impedimento el Secretario de Estado. Si por

cualquier razón el Secretario de Estado no pudiere ocupar el cargo, lo ocupará el secretario de gobierno que se determine por ley.

"Cuando por cualquier razón el Gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo, la Asamblea Legislativa electa elegirá un gobernador por mayoría absoluta de cada una de sus cámaras, quien desempeñará el cargo por la totalidad del término y hasta que el próximo Gobernador sea electo en la siguiente elección general y tome posesión."

Sr. PRESIDENTE: ¿Ha terminado el señor Delegado de hacer la presentación?

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Un párrafo más, señor Presidente.

"El Secretario de Estado será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de cada una de las cámaras de la Asamblea Legislativa."

El propósito de la enmienda, señor Presidente y compañeros delegados, es establecer el siguiente sistema o método para la sucesión accidental del Gobernador, o sea, para en casos de que antes de vencido el término para el cual ha sido electo un gobernador, el cargo quede vacante por razones de renuncia, muerte, incapacidad total y permanente o cualquier otra razón que produzca falta absoluta. De acuerdo con la enmienda que acabamos de presentar, al ocurrir tal vacante ocuparía el cargo de Gobernador el Secretario de Estado, quien desempeñaría ese cargo hasta que después de las siguientes elecciones generales fuera electo un gobernador y tomara posesión de su cargo.

Se dispone que el Secretario de Estado, al ser nombrado por el Gobernador, deberá recibir no meramente la confirmación por el Senado, que se requiere para los demás secretarios de gobierno, sino que en este caso específico habrá de requerirse la confirmación tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, actuando separadamente y por mayoría absoluta.

Se dispone, además, que en caso de ausencia temporal, ocupará el cargo de Gobernador también el Secretario de Estado, o en ausencia de ambos,

de naturaleza temporal, la persona que designe la Asamblea Legislativa.

Y finalmente se dispone para el caso que un gobernador electo, no pueda tomar posesión de su cargo por impedimento de naturaleza permanente, como sería la incapacidad total y permanente o la muerte después de electo y antes de tomar posesión de su cargo. Para ese caso se provee que la Asamblea Legislativa, electa en la misma elección del Gobernador que fue electo y no pudo tomar posesión, al reunirse en su primera sesión, procederá a elegir una persona para ocupar el cargo de gobernador, por el término de cuatro años, y que esa selección se hará por cada una de las cámaras, votando separadamente y por mayoría absoluta.

Esa es la proposición que presentamos para sustituir la fórmula o el método de la sucesión accidental en el cargo de gobernador, que fue aprobado en segunda lectura.

Entendemos que esta fórmula, evita la creación de un cargo de vicegobernador, con funciones de tiempo y de interés limitadísimo; que pudiera crear la organización constitucional y política dentro del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, un cargo con mucho nombre, mucho sueldo y casi nada que hacer, lo que hemos considerado indeseable.

[...]

(Énfasis suplido) 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2311-2313 (1952).

Evidentemente, a la luz de lo antes dicho, y como bien se recoge en la Opinión que hoy emite este Tribunal, al establecer que "[p]ara advenir al ejercicio permanente del cargo de Gobernador, un Secretario o Secretaria debe ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido ratificado su nombramiento; **excepto en el caso del Secretario(a) de Estado [...]**", la Ley Núm. 7-2005 entra en un claro y serio

conflicto con el Art. IV, Sec. 5, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Conflicto que hace que el texto antes citado, sólo ese texto, el cual forma parte de lo dispuesto en la referida Ley Núm. 7-2005, se considere, a todas luces, inconstitucional.

Como bien ha señalado el prestigioso constitucionalista José Julián Álvarez González, autor del libro *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos*, "[m]ucho se cuidó la Convención Constituyente de preservar los pesos y contrapesos y requerir el aval de ambas cámaras para [el cargo de Secretario de Estado] como para permitir que se convierta en gobernador alguien que no posee ese aval y sólo el del Ejecutivo".² No cabe duda de que, el así permitirlo, como es la pretensión de la parte recurrida, el Gobierno de Puerto Rico -- con la interpretación que postula sobre el alcance de la Ley Núm. 7-2005, *supra* -- frustraría el trabajo bien pensado de los miembros de nuestra Convención Constituyente. Trabajo que redundó en la creación de un sistema republicano de gobierno compuesto de tres poderes -- Ejecutivo, Legislativo y Judicial -- cada uno con facultades bien definidas en nuestra Carta Magna. **Es por ello que no podemos hacer todo aquello que la Constitución no prohíbe.**

² D. Suárez, *Cuándo se eximió de confirmación al secretario de Estado para gobernar*, Noticel, 2 de agosto de 2019, <https://www.noticel.com/ahora/cuando-se-eximio-de-confirmacion-al-secretario-de-estado-para-gobernar/1102911887>.

En esa dirección, según fue sentenciado por este Tribunal hace ya más de una década, conviene recordar aquí que una de las funciones más importantes que ejerce el Poder Legislativo dentro de ese sistema es la de dar consejo y consentimiento a los nombramientos que realiza el Gobernador para distintas posiciones dentro de la rama ejecutiva. *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875, 908 (2005). "[E]l despojo o la limitación al Poder Legislativo de esa función básica en un sistema como el vigente en Puerto Rico socavaría la base misma de nuestra democracia". (Énfasis suplido) *Acevedo Vilá v. Meléndez*, *supra*.

Si el gobernante de un país estuviese facultado para elegir a su sucesor, o posible sucesor, sin una garantía mínima de consentimiento democrático, no habría mucha diferencia entre nuestro sistema de gobierno y una monarquía. En una monarquía no vivimos.

En ese sentido, cualquier traspaso de poder que se de en nuestra jurisdicción debe estar sujeto a un mínimo de consentimiento por parte del Pueblo, representado -- en lo que a este caso se refiere -- por los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico. Dicho de otro modo, el referido proceso debe cumplir con lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 5, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

De este modo, los límites que impone la doctrina de separación de poderes cobran vida con el propósito de

evitar las actuaciones arbitrarias de uno de los poderes constitucionales de gobierno contra las libertades y derechos de otro y del pueblo. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64 (1998). Constituye, pues, un principio, un factor vital en la conservación de nuestras libertades democráticas. Véase, *Banco Popular, Liquidador v. Corte*, 63 DPR 66, 70-71 (1944).

El ejercicio de facto del cargo de Gobernador por parte del promovido, licenciado Pedro R. Pierluisi Urrutia, amparado en el defecto constitucional del cual adolece la Ley Núm. 7-2005, *supra*, constituye un agravio de patente intensidad al precepto constitucional de separación de poderes y a nuestro sistema republicano de gobierno. Alejarnos del estado de derecho vigente, y de los valores y preceptos constitucionales que nutren nuestro acervo democrático, no puede ser avalado por este Tribunal.

No seguir al pie de la letra el mecanismo de confirmación de un Secretario de Estado dispuesto por la Constitución, según lo han alertado prestigiosos estudiosos del tema, puede tener serias consecuencias en nuestro ordenamiento jurídico. Como bien ha expresado el también destacado constitucionalista puertorriqueño Efrén Rivera Ramos:

[D]e nada vale haber sujeto la ley y el comportamiento del ejecutivo a la Constitución si la interpretación de ésta se hace siempre con el efecto de validar los actos del Ejecutivo y el Legislativo, por más arbitrarios que sean o alejados que estén de la intención protectora de

la ley fundamental. **La consecuencia será revestir la arbitrariedad de legalidad.** (Énfasis suplido) E. Rivera Ramos, *El estado de derecho: aproximación al concepto*, 81 Rev. Jur. UPR 1113, 1123 (2012).

Siendo ello así, es forzoso concluir, como hoy este Tribunal de **forma unánime** lo concluye, que en el presente caso le asiste la razón a la parte peticionaria, el Senado de Puerto Rico. Ante la vacante que surge en el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, procede, pues, que se active nuevamente el orden sucesoral dispuesto en nuestra ordenamiento constitucional y legal.

III.

Establecido lo anterior, no debemos olvidar que las constituciones de los Pueblos son "más que una ley ordinaria, [son] la ley que gobierna al gobierno. **Sus disposiciones limitan las leyes que hace el gobierno.** La estabilidad de la [C]onstitución es esencial al adecuado desarrollo, dentro de un régimen de ley, de las instituciones y principios que en ella se organizan y establecen". (Énfasis suplido) 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, *Informe de la Comisión de Preámbulo, Ordenanzas y Procedimientos de Enmiendas a la Constitución, sobre Enmiendas*, 2559 (1961).

Así las cosas, al momento de redactar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los miembros de nuestra Convención Constituyente estaban muy conscientes de que este documento sería la base sobre la cual se

construiría y desarrollaría el sistema democrático en el que vivimos hoy. Por ello, para éstos era sumamente importante que ésta fuese coherente y "[estuviese] fuera del alcance de la pasión súbita y el juicio pasajero". 4 Diario de Sesiones, *supra*, pág. 2559. Ambos propósitos, sin duda alguna, fueron logrados. **Lo mismo también aplica al ejercicio de interpretación que realizamos desde el Poder Judicial.**

Con ello en mente, al resolver las controversias traídas ante nuestra consideración, los miembros de este Tribunal "[partimos] de la premisa de que vivimos en un ordenamiento constitucional donde impera la ley y no las voluntades individuales". *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 451 (2006). Al descargar nuestra responsabilidad con el Pueblo, en palabras del Ex Juez Presidente de este Tribunal, Hon. Federico Hernández Denton, cumplimos con "la ineludible obligación de asegurar la estabilidad constitucional del país y la seguridad jurídica de sus instituciones democráticas, particularmente en momentos en que los otros poderes constitucionales están en un conflicto que amenaza la estabilidad económica, y la salud fiscal y crediticia del país". *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, *supra*, pág. 452 (2006). Garantizando, a su vez, la protección del orden social, la democracia y los derechos de todas y todos los que en esta bendita tierra habitan.

IV.

En fin, hoy los miembros de este Foro -- del cual me honro en formar parte -- hemos cumplido a cabalidad con el compromiso que contrajimos con el País el día de nuestro juramento al cargo de juez o jueza del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Hoy, sin lugar a dudas, y de cara al sol, defendimos la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico "contra todo enemigo interior o exterior".

Es, pues, por todo lo antes expuesto que estamos conformes con el resultado al que en el presente caso se llega.



Ángel Colón Pérez
Juez Asociado

Ⓢ