

La separación de poderes en Puerto Rico: ¿Existe entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa?

Carmen Margarita Llull Vera*

Introducción

Al contemplar la estructura y el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico nos surge la interrogante de si éste cumple con el propósito de la separación de poderes. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que nuestro gobierno se ejercerá mediante tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹ No tenemos duda sobre la independencia del Poder Judicial, sin embargo, de las ramas Ejecutiva y Legislativa no tenemos la misma percepción.

La doctrina de separación de poderes se refiere a la organización tripartita del Gobierno mediante la delimitación del ámbito de las funciones correspondientes a cada una de sus ramas.² Esta doctrina tiene como propósito evitar la concentración de poder, y, por consiguiente, la tiranía.³ Dicha división de poderes emana de la antigua Doctrina de Separación de Poderes, también llamada distribución horizontal de los poderes.

Ya para el 1300 Marsilio de Padua distinguía entre las funciones legislativa y ejecutiva.⁴ Maquiavelo, por su parte, a principios del S. XVI se refirió a una forma de gobierno mixto basada no tanto en un equilibrio político como en una especie de armonía social en la que los sectores medios habrían de desempeñar una importante función como consejeros del rey.⁵ No obstante, la moderna teoría de la separación de poderes

*Estudiante de segundo año y miembro del Cuerpo de Investigadores, Redactores y Correctores de la Revista de Derecho Puertorriqueño de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. La autora expresa su agradecimiento especial al Prof. José Velázquez Grau, por su consejo y aportación en el curso de esta investigación.

¹CONST. E.L.A. art. I, SEC. 2.

²HERNÁNDEZ AGUSTO V. ROMERO BARCELÓ, 112 D.P.R. 407 (1992).

³COMPARECENCIA DEL PRESIDENTE DEL SENADO DE PUERTO RICO ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO, *LA REGLA DE INCOMPATIBILIDAD Y LA SEPARACIÓN DE PODERES*, 38 REV. COL. AB. P.R. 7, 53 (1977).

⁴EBENSTEIN, GREAT POLITICAL THINKERS 261 (1969) (CITADO EN: RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 573 (1996)).

⁵JAIRO VALLEJO MORENO, TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES 15 (1971).

surgió de los conflictos sociales de la Europa de los siglos XVII y XVIII, particularmente en Inglaterra. En ese país la burguesía mercantil y la nobleza baja, que habían logrado establecer su sede de poder en el Parlamento, confrontaron el reinado absolutista del rey con reclamos de mayor poder en ese cuerpo de gobierno.⁶ En Estados Unidos, la Convención Constituyente de 1787 adoptó la doctrina de la separación de poderes, no con el fin de fomentar la eficiencia, pero sí para impedir que se ejercitara un poder arbitrario.⁷ El propósito no fue evitar fricciones, sino, mediante la fricción inevitable incidental a la distribución de los poderes gubernamentales entre tres ramas, salvar al pueblo de la autocracia.⁸ Nuestro gobierno actual se constituyó siguiendo el sistema ya establecido por los Estados Unidos, por lo que la separación de poderes en Puerto Rico proviene de la doctrina de separación de poderes de la Constitución norteamericana.

En Puerto Rico, durante los tiempos coloniales, el gobierno se ejercía por un gobernador, quien era designado por los Reyes Españoles y tenía todo el poder en sus manos. Con la llegada de los norteamericanos en 1898 se esperaba algún cambio, pero durante los dos años siguientes Puerto Rico continuó bajo gobierno militar.⁹ No fue hasta 1900 que, con la aprobación de la Ley Foraker, surgieron ciertos cambios. Afortunadamente, el sistema de gobierno siguió evolucionando (lo que discutiremos en detalle más adelante), pero siempre con una gran concentración de poder en el Ejecutivo.

Ciertamente, las ramas Ejecutiva y Legislativa están obligadas a trabajar en coordinación, pero para cumplir con el objetivo de la separación de poderes es necesario que cada una mantenga su individualidad e independencia. Es de lamentar que, a causa de varios factores, incluyendo la influencia política en nuestra sociedad y en nuestro gobierno, sólo unas pocas veces en la historia se haya logrado el balance al que nos debe llevar la doctrina de la distribución horizontal de los poderes. A lo largo de este trabajo de investigación y análisis veremos las relaciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa y sus roles

⁶RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 573 (1986).

⁷Banco Popular v. Corte, 63 D.P.R. 66 (1944) (citando a Myers v. United States, 272 U.S. 52).

⁸*Id.*

⁹Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 11 (1979).

en la aprobación de leyes, en el ejercicio del poder del veto legislativo y del veto de partidas, así como en la aprobación de los nombramientos del Gobernador. Otras facultades concedidas por la Constitución a estas dos ramas del gobierno serán discutidas posteriormente.

I. Trasfondo Histórico

A. La Carta Autonómica de 1897

Estando Puerto Rico en sus últimos días bajo el gobierno absolutista español, éste aprobó la Carta Autonómica de 1897. En la misma se proveyó para la creación de un Parlamento Insular dividido en dos cámaras y un gobernador, quien sería representante de la Metrópoli y ejercería a nombre de ésta la autoridad suprema.¹⁰ La Cámara de Representantes, la cual era completamente electiva, constaría con un representante por cada 25,000 habitantes. Los representantes tenían que ser españoles nacidos en Puerto Rico o que hubiesen vivido aquí durante los cuatro años anteriores a su elección. Dicho nombramiento era por el término de cinco años.¹¹ La segunda cámara era el Consejo de Administración, el cual constaría de 15 miembros: 7 que serían designados por el Rey y 8 que serían elegidos por el pueblo de acuerdo a la Ley Electoral. Estos dos cuerpos estaban facultados para legislar, pero tenían una limitación: que sólo podrían hacerlo sobre aquellas materias que no se hubiera reservado expresamente el Gobierno español. Los miembros de este Parlamento serían los responsables de hacer los presupuestos de la Isla.¹²

La Carta Autonómica, en su Título V, concedía al Rey, y en su nombre al Gobernador General, la facultad de convocar, suspender, cerrar sesiones y disolver separada o simultáneamente la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración.¹³ Claramente, aunque se

¹⁰Carta Autonómica de 1897, Documentos Históricos relacionados con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1 L.P.R.A. pág. 1.

¹¹Carta Autonómica de 1897, Documentos Históricos relacionados con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹²*La Asamblea Legislativa y el Proceso Legislativo*, Manual de la Oficina de Servicios Legislativos, Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Disponible en la Biblioteca Legislativa, El Capitolio, San Juan, P.R.

¹³ *Supra* nota 11.

creaba en Puerto Rico un Parlamento con representación del pueblo, que sería parte del gobierno, esta Ley concentraba el poder en el Gobernador, impidiendo que nuestra Isla fuera liberada de la tiranía española.

B. Puerto Rico Bajo la Ley Foraker 1900-1917

Según ya mencionamos, durante el periodo entre 1898 y 1900 Puerto Rico continuó bajo gobierno militar. Pero el 12 de abril de 1900 nuestro sistema de gobierno sufrió algunos cambios como resultado de la aprobación de la Ley Foraker. Esta Ley trajo a Puerto Rico un gobierno civil, el cual podemos considerar como la primera experiencia de autogobierno que tuvieron los isleños.¹⁴ No obstante, el gobierno propio concedido a Puerto Rico fue moderado por los poderes que Estados Unidos se reservaba para asegurar la “apropiada” y “necesaria” tutela.¹⁵ Es importante notar que esta Ley hace a los puertorriqueños “ciudadanos de Puerto Rico y como tales con derecho a la protección de los Estados Unidos”.¹⁶

Para ese momento el gobernador de la Isla era nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, siendo así el representante oficial del gobierno norteamericano y, a su vez, la cabeza ejecutiva del gobierno de Puerto Rico.¹⁷ Dicho nombramiento era por el término de cuatro años y requería el consentimiento del Senado de los Estados Unidos.¹⁸ El gobernador tenía todos los poderes de los gobernadores de los territorios, incluyendo el poder para vetar cualquier legislación adoptada.¹⁹ Con la llegada de los norteamericanos, el pueblo puertorriqueño esperaba un cambio positivo respecto al autoritarismo bajo el que habían estado sometidos durante más de 400 años. La realidad fue otra, pues el poder para gobernar seguía concentrado en una sola persona: el Gobernador.

La Ley Foraker disponía para la creación de una Asamblea Legislativa compuesta por dos cámaras. Estas eran: el Consejo Ejecutivo y la Cámara de Delegados. La primera estaría compuesta por 11 integrantes,

¹⁴Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 14 (1979).

¹⁵LYMAN J. GOULD, LA LEY FORAKER 37 (1969).

¹⁶*Id.*

¹⁷*Supra* nota 14.

¹⁸*Supra* nota 15.

¹⁹*Supra* nota 14.

todos designados por el Presidente de los Estados Unidos. De esos 11, 6 eran parte del Gabinete del Gobernador de Puerto Rico y ocupaban los cargos de: Secretario de Puerto Rico, Fiscal General, Tesorero, Contador, Comisionado de Interior y Comisionado de Instrucción.²⁰ Los cinco puestos restantes serían ocupados por puertorriqueños de “buena reputación”.²¹ A este Consejo se le delegaron varios poderes, entre ellos: regular los procedimientos electorales, conceder franquicias con la aprobación del gobernador, promulgar reglamentos bajo las leyes, nombrar y supervisar la burocracia, aprobar ciertas ordenanzas municipales y determinar los salarios de todos los oficiales.²² Además, la Ley le concedía amplios poderes, específicamente a los seis miembros del Consejo que estaban a cargo de los departamentos; y el hecho de que eran nombrados por el Presidente y sólo él podía destituirlos, aumentaba aun más su autoridad e independencia.²³

Vemos una clara violación al principio de la doctrina de separación de poderes que constaba con más de cien años desde que fuera adoptada por la Constitución de los Estados Unidos. No había forma de lograr la independencia entre el Ejecutivo y esta cámara perteneciente al Poder Legislativo por dos razones: en primer lugar, si todos eran nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y, en segundo lugar, si seis de los miembros del Consejo Ejecutivo eran parte del Gabinete del Gobernador. El Consejo Ejecutivo fue descrito como “el cuerpo legislativo más interesante al cual un estudiante de las instituciones políticas americanas podría prestarle atención”.²⁴ Esto, definitivamente, nos hace formularnos varias preguntas respecto a los norteamericanos al aprobar esta legislación. Primeramente, no somos del criterio de que la creación del Consejo Ejecutivo con las características antes mencionadas haya sido por desconocimiento de la doctrina de la separación de poderes. El

²⁰La Asamblea Legislativa y el Proceso Legislativo, Manual de la Oficina de Servicios Legislativos, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Biblioteca Legislativa, El Capitolio, San Juan, Puerto Rico.

²¹Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 15 (1979).

²²Ley Foraker § 18, 28, 29, 31, 32, 36, de 12 de abril de 1900.

²³Supra nota 21.

²⁴Pedro Muñoz Amato, *Major Trends in the Constitutional History of Puerto Rico*, 12 REVISTA DE DERECHO, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE PUERTO RICO 242, 269 (1949).

Tribunal Supremo de los Estados Unidos se expresó con relación a dicha doctrina, por voz del juez Miller en el caso *Kilbourn v. Thompson*:²⁵

It is believed to be one of the chief merits of the American system of written constitutional law that all powers entrusted to the government, whether state or national are divided into three grand departments, the executive, the legislative, and judicial; that the functions appropriate to each of these branches of government shall be vested in a separate body of servants, and that the perfection of the system requires that the lines which separate and divide these departments shall be broadly and clearly defined. It is also essential to the successful working of the system that the persons entrusted with the power in any one of the branches shall not be permitted to encroach upon the powers confided to the others, but that each shall by the law of his creation be limited to the exercise of the powers appropriate to its departments and no others.

Luego de leer esta expresión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, podemos reafirmar que los congresistas norteamericanos debían tener conciencia respecto a la separación de poderes, por lo que nos inclinamos a pensar que tuvieron varios motivos e intenciones específicas para crear este cuerpo. Primero, que deseaban darle al pueblo de Puerto Rico la impresión de hacer unos cambios de los cuales ellos se verían beneficiados, al concederle cierta participación en el gobierno; y segundo, que pensaban que no habría quién desaprobara esa ley y mucho menos quién la impugnara ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Es impresionante observar cómo el Congreso de los Estados Unidos al crear el Consejo Ejecutivo en el Gobierno de Puerto Rico, violó abiertamente un principio fundamental de su propia Constitución, y más aun con el conocimiento que poseían sobre las interpretaciones del Supremo al respecto, pero ésta fue la realidad.

Por otro lado, la Cámara de Representantes estaba compuesta por 35 miembros, todos electos por voto popular cada dos años.²⁶ Este cuerpo legislativo compartía su autoridad para legislar con el Consejo Ejecutivo. Aunque observando el número de integrantes de ambas cámaras podríamos pensar en la existencia de cierto balance, a pesar de la

²⁵103 US 168, 191. Comparecencia del Presidente del Senado de Puerto Rico ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, *La regla de incompatibilidad y la separación de poderes*, 38 REV. COL. AB. P.R. 7, 53 (1977).

²⁶*La Asamblea Legislativa y el Proceso Legislativo*, Manual de la Oficina de Servicios Legislativos, Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Disponible en Biblioteca Legislativa, El Capitolio, San Juan, Puerto Rico.

estructura del Consejo Ejecutivo. El mismo no se alcanzaba, ya que, en última instancia, tanto el Gobernador como el Congreso podían vetar las leyes.

1. Puerto Rico Bajo la Ley Jones 1917-1952

En 1917 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Jones, también conocida como la Carta Orgánica de Puerto Rico.²⁷ Esta Ley daba continuidad a la doctrina de la separación de poderes y dividía el gobierno en los tres departamentos tradicionales. El gobernador encabezaba nuevamente la Rama Ejecutiva, pero sin la competencia del Consejo Ejecutivo.²⁸ Esta vez el término del nombramiento del Ejecutivo era indefinido, pero seguía siendo nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con el consejo y consentimiento del Senado.²⁹ Acercándonos a nuestra realidad actual, la Ley Jones le concedía al Gobernador la facultad de nombrar algunos funcionarios de la Rama Ejecutiva, por ejemplo: al Tesorero y a los Comisionados de Interior, Agricultura, Trabajo y Salud, todos sujetos al consejo y consentimiento del Senado.³⁰

Bajo la Ley Jones se organizó el Poder Legislativo, estableciendo una Asamblea Legislativa compuesta por dos cámaras: el Senado, compuesto por 19 miembros y la Cámara de Representantes, que contaba con 39 integrantes.³¹ Esta última adquirió, mediante dicha legislación, el poder de intervención en la aprobación del presupuesto, función realmente contraria a la Ley Foraker.³² Por otro lado, al Gobernador se le concedió el poder de vetar las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.³³ Teníamos entonces un Ejecutivo designado por el Presidente de los Estados Unidos y una Rama Legislativa electa por el pueblo, lo que comenzó a provocar mayores y más frecuentes confrontaciones entre ambos poderes.

²⁷Ley Jones, 1 L.P.R.A., pág. 54.

²⁸Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 16 (1979).

²⁹Ley Jones, 1 L.P.R.A., pág. 54 (§12, 1917).

³⁰*Id.* en §13.

³¹*Supra* nota 28.

³²JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 151 (1981).

³³Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 16 (1979).

El Congreso enmendó la Ley Jones en 1947 con el propósito de hacer de la gobernación un puesto electivo; por primera vez en su historia, se le garantizaba a los puertorriqueños el derecho de elegir su Jefe Ejecutivo.³⁴ Este paso no solamente produjo cambios en la política y en las relaciones ejecutivo-legislativas de la Isla, sino que también dio lugar a que las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos fueran modificadas.

C. Efecto de la Ley Pública 600

En el año 1950, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley 600. La misma concedía a los puertorriqueños el derecho de adoptar una Constitución hecha por ellos mismos.³⁵ Para ese momento Puerto Rico ya tenía un gobernador electo por el pueblo, quien fuera Don Luis Muñoz Marín. Su elección fue en 1948. La adopción de la Ley 600 ocurrió en 1950 y ya en 1952 nuestra Isla contaba con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Vemos cómo en un periodo relativamente corto, nuestro sistema sufrió drásticos cambios. Más adelante veremos los efectos de estos acontecimientos, especialmente en cuanto al desarrollo de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

II. Análisis

A. Separación de Poderes: Ramas Ejecutiva y Legislativa

1. Enfoque General

El hecho de la existencia de ramas gubernamentales separadas, pero de igual calibre, ha provocado algunas dificultades al estudiar la doctrina de la separación de poderes.³⁶ Muchos han pasado por alto el hecho de que la separación absoluta nunca ha existido y nunca se pretendió que existiera.³⁷ Esa inexistencia de absoluta separación nos lleva al

³⁴Id. en 17.

³⁵Id. en 17.

³⁶RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 572 (1986).

³⁷Id.

establecimiento de un sistema de contrapesos (“checks and balances”), que persigue el propósito de interrelacionar las distintas ramas de gobierno, manteniendo así un “equilibrio dinámico” que asegura el efectivo funcionamiento del sistema.³⁸ Madison, en *El Federalista*, escribió que nunca se pretendió que cada una de las ramas gubernamentales funcionara en un vacío, completamente independiente y alejada de las otras.³⁹ El Tribunal Supremo de Puerto Rico añadió a esta expresión que “...no se puede afirmar con demasiado énfasis que las ramas gubernamentales están tan interrelacionadas en sus funciones como son independientes entre sí”.⁴⁰

En Puerto Rico podemos hablar de muy pocos momentos en que se haya dado el balance que busca la Separación de Poderes y, a su vez, de una gran influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo a lo largo de nuestra historia. Ciertamente, la política ha sido fuerte baluarte de esta situación, provocando la ausencia de independencia y separación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa. Respecto a la acumulación de poder, *El Federalista* expuso: “ La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, bien de una, algunas o muchas personas, y ya sea por herencia, nombramiento propio o electivo, puede declararse con razón que es la definición exacta de la tiranía.”⁴¹ ¿Ha continuado Puerto Rico bajo una tiranía ininterrumpida desde 1493 hasta hoy?

2. Relaciones Entre Ejecutivo y Legislativo, 1938-1952

En 1938, Don Luis Muñoz Marín fundó el Partido Popular Democrático, el que obtuvo una rampante victoria en las elecciones de 1940 y nuevamente en 1944.⁴² Durante ese tiempo Rexford G. Tugwell era el Gobernador de Puerto Rico, aun designado por el Presidente de los Estados Unidos. Por su parte, Muñoz era el Presidente del Senado.

³⁸Comparecencia del Presidente del Senado de Puerto Rico ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, *La regla de incompatibilidad y la separación de poderes*, 38 REV. COL. AB. P.R. 7, 53 (1977).

³⁹Supra nota 37.

⁴⁰Banco Popular v. Corte, 63 D.P.R. 66 (1944).

⁴¹RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 572 (1986).

⁴²Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 22 (1979).

Había una relación muy estrecha entre ambos; el sincero aprecio de cada uno hacia el otro, a pesar de sus ocasionales y profundas diferencias, llevó a Tugwell a entender y ejercer la gobernación de un modo distinto.⁴³

Su misión era fundamentalmente propiciar, sin perjudicar los intereses de los Estados Unidos, la feliz realización de la voluntad puertorriqueña y gobernar con el partido de la mayoría, si bien añorase servirle de mentor.⁴⁴ Esta situación provocó un cambio en las relaciones entre el Ejecutivo y la Legislatura, las que desde siempre habían sido muy controversiales. Muestra de este cambio en el Ejecutivo es la relación del uso del poder de vetar entre la administración de Winship (penúltimo gobernador nombrado por el Presidente) y la administración de Tugwell. El primero vetó el 55% de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, mientras Tugwell vetó el 42% de las leyes aprobadas durante su incumbencia.⁴⁵

Como consecuencia de la enmienda a la Ley Jones en 1948, que hacía del jefe ejecutivo un puesto electivo, Luis Muñoz Marín resultó primer gobernador electo por el pueblo puertorriqueño. Como presidente del P.P.D. y del Senado, Muñoz gozaba del respeto de todos sus compañeros y la gran mayoría lo veía como su superior. Esto resultó ser un ataque a la separación de poderes establecida en nuestra Constitución, ya que aun luego de la transición de Muñoz del Legislativo al Ejecutivo, los legisladores continuaban en una actitud de sumisión a él. El proceso que siguió condujo al desarrollo de un Ejecutivo sumamente fuerte y una Asamblea Legislativa debilitada.⁴⁶

La Ley Núm. 140 de 18 de abril de 1949, por ejemplo, autorizó al Gobernador a realizar cambios en las agencias y departamentos ejecutivos con varios objetivos muy beneficiosos para el pueblo, pero se requería que el Gobernador preparara un plan de reorganización para cada agencia o departamento y lo presentara a la Asamblea Legislativa, que se reservó el derecho de aprobarlos o desaprobarlos, pero sin modificarlos.⁴⁷ Lo impactante de todo esto es que el Gobernador sometió catorce planes de

⁴³2 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 270 (1981).

⁴⁴*Id.*

⁴⁵Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 22 (1979).

⁴⁶RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 623 (1986).

⁴⁷*Id.* en 625.

reorganización⁴⁸ y sólo uno fue desaprobado. Vemos entonces que, a pesar de tener un gobierno puertorriqueño totalmente electo por el pueblo, Puerto Rico continuaba con un Ejecutivo que poseía mayor poder que el Legislativo, por lo que no había tal cosa como sistema de contrapesos. Seguíamos bajo un gobierno tirano disfrazado de democracia.

En 1952, se aprobó la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Muñoz Marín fue reelecto gobernador y ahora, bajo la Constitución, debía ser jefe de la Rama Ejecutiva y, a su vez, coparticipante del proceso legislativo.⁴⁹ Pero la realidad era que la Asamblea Legislativa, cuya mayoría era popular, continuaba teniendo consideraciones especiales con Muñoz por ser Presidente de su partido y por su rol anterior como Presidente del Senado. Esto le daba al Gobernador la autoridad política necesaria para participar en la discusión de los problemas internos de la Legislatura.⁵⁰ También vemos que los legisladores le consultaban a Muñoz sobre la adopción de posiciones políticas dentro de la Asamblea y, en cierto modo, los presidentes de las Cámaras actuaban como jefes de agencias administrativas.⁵¹ Este patrón de conducta no ha variado mucho y todos los partidos, cuando llegan al poder dominando tanto la Gobernación como la Legislatura, toman ventaja de la situación. Por tal razón es que vemos que, cuando esto sucede, generalmente el Gobernador ejerce gran influencia en la Asamblea Legislativa y desaparece toda posibilidad de que la separación de poderes tome vigencia en nuestro ordenamiento.

3. Funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Bajo la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico 1952-2002

Bajo la nueva Constitución, la Asamblea Legislativa continuaba compuesta por dos cámaras, sobre las cuales se dispuso que: “cada cámara será el único juez de la capacidad legal de sus miembros, de la validez de las actas y del escrutinio de su elección; elegirá sus funcionarios, adoptará las reglas propias de cuerpos legislativos para sus

⁴⁸*Id.*

⁴⁹Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 39 (1979).

⁵⁰*Id.*

⁵¹*Id.*

procedimientos y gobierno interno; y, con la concurrencia de tres cuartas partes de los miembros de que se compone, podrá decretar la expulsión de cualquiera de ellos por las mismas causas que se señalan para autorizar juicios de residencia...”.⁵² La sección 16 de la Constitución, por su parte, establece la facultad de la Asamblea Legislativa para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones.⁵³ Por otro lado, al Gobernador se le conceden los poderes de voto legislativo, voto de partidas y nombramientos, entre muchos otros.

a. El voto legislativo

En cuanto a los proyectos de ley, los que fueren aprobados por ambas cámaras se someterán al Gobernador y se convertirán en ley si éste lo firma o si no lo devuelve con sus objeciones a la cámara de origen dentro de diez días (exceptuando los domingos) a partir de la fecha en que lo hubiese recibido.⁵⁴ Esta disposición constituye lo que se conoce como el “veto legislativo”. El Gobernador siempre había tenido este poder; pero lo que nunca se había establecido era la facultad de la Asamblea Legislativa de ir por encima del voto. Este proceso requiere la aprobación de dos terceras partes del número total que compone cada una de las cámaras.⁵⁵

Hemos encontrado que la Carta Autonómica de 1897 contenía una disposición con algunas semejanzas a la sección 19 de la Constitución de Puerto Rico. La misma establecía lo siguiente:

Cuando el Gobernador General entienda que un acuerdo del Parlamento Insular extralimita sus facultades, atenta a los derechos de los ciudadanos reconocidos en el Título 1 de la Constitución, (refiriéndose a la Constitución española), o a las garantías ... remitirá el acuerdo al Consejo de Ministros del Reino, el cual, en un periodo que no excederá de dos meses, lo aprobará o lo devolverá al Gobernador General, exponiendo los motivos que tenga para oponerse a su sanción y promulgación... Si transcurrieran dos meses sin que el Gobernador Central hubiera manifestado su opinión sobre un acuerdo de las cámaras que le hubiere sido transmitido por el Gobernador General, ésta procederá a su sanción y promulgación.⁵⁶

⁵²CONST. E.L.A. art. III, sec. 9.

⁵³Id. en sec. 16.

⁵⁴Id. en sec. 19.

⁵⁵Supra nota 50 en 29.

⁵⁶Carta Autonómica de 1897 (Título VII Art. 43 sec. 2º), Documentos Históricos relacionados

Vemos cómo el Gobierno español ejercía el “poder del veto” de un modo particular, pero, al igual que hoy, requiriendo que si el Consejo de Ministros lo devolvía, tenía la obligación de brindar sus motivos y que, si transcurría el término establecido, el proyecto se convertiría en ley. Esto es señal de que no era un gobierno del todo tirano, sino que buscaba en cierto modo un balance; además de que daba lugar e importancia a las decisiones de las Cámaras y, respecto a las leyes (acuerdos), no tomaba medidas que hoy podríamos llamar arbitrarias o caprichosas, sino que tenía que dar razones cuando se oponía a una de éstas.

Durante el tiempo en que el gobernador de Puerto Rico era nombrado, la Legislatura aprobaba numerosas leyes en las que en realidad no creía, pero que políticamente podían ser beneficiosas, con el único propósito de que el Gobernador las vetara,⁵⁷ lo que provocaba en el pueblo la imagen de una Legislatura “buena” y un Ejecutivo “malo”. Esta práctica concluyó cuando Luis Muñoz Marín llegó la gobernación, ya que los miembros de la mayoría no podían avergonzar a su líder principal.⁵⁸ Por su parte, el Gobernador no tenía la necesidad de utilizar el veto como un mecanismo para penalizar o amenazar a los legisladores, ya que él era la cabeza de un partido muy disciplinado y le bastaba con su poder de persuasión y su autoridad política para lidiar con ellos.⁵⁹

Bajo la actual administración, hemos visto cómo la Gobernadora de Puerto Rico ha hecho uso del veto legislativo al desaprobar recientemente un proyecto cuyo autor fue el Presidente del Senado. Siendo ambos del mismo partido, esto demostró cierto choque político y, a su vez, nos dejó ver cómo más tarde el Presidente, quien contaba con los votos necesarios para ir por encima del veto, no lo hizo. Vemos, que después de cincuenta años, todavía la práctica de Muñoz prevalece en las relaciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa.

b. El veto de partidas

con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1 L.P.R.A., pág. 1.

⁵⁷ *Supra* nota 50 en 29.

⁵⁸ *Supra* nota 50 en 30.

⁵⁹ *Id.*

Las leyes Foraker y Jones ya incluían el voto de partidas. Este consiste en conceder al Gobernador la autoridad de eliminar una o más partidas o disminuir éstas y de reducir, al mismo tiempo, los totales correspondientes, cuando la Asamblea apruebe cualquier proyecto de ley que asigne fondos en más de una partida.⁶⁰

Aunque el voto de partidas era una facultad extendida a los gobernadores de la mayoría de los estados, su inserción a las leyes Foraker y Jones servía propósitos primordialmente coloniales, ya que era un método más, mediante el cual el gobernador no electo podía controlar la acción legislativa.⁶¹ La incorporación de esta disposición a la Constitución de Puerto Rico contribuía a acentuar el marcado desbalance que existía entre el Gobernador y la Asamblea Legislativa.⁶² El propósito de esta medida, según el juez Negrón López, era “evitar que un número de partidas de asignaciones, que no tendrían el respaldo de la mayoría, reúnan entre sí mayoría para fabricar una serie de asignaciones”.⁶³ Cuando se le da el poder del voto de partidas al Gobernador, se evita esto que, en la mala práctica legislativa, se llama el “logrolling”.⁶⁴ No obstante, el intercambio de favores políticos (“logrolling”), dentro de la Asamblea Legislativa y entre ésta y la Rama Ejecutiva, lamentablemente, ha sido una práctica tradicional en Puerto Rico que continúa en nuestros días. Esto provoca la ausencia de criterios propios y de sinceridad dentro del proceso legislativo y, por consiguiente, una pobre representación por parte de los legisladores, que muchas veces actúan movidos por sus propios intereses y no por los intereses del pueblo.

La Constitución de 1952 daba continuidad al voto de partidas, lo que creaba una condición peligrosa, pues “si el voto de partidas se combina con el presupuesto ejecutivo, no sólo hace demasiado fuerte la posición del jefe del ejecutivo y reduce, por consiguiente, la legislatura a un poco más que un sello de goma, sino que también estimula al ejecutivo a descuidar la tarea de imprimir un liderato fuerte y claramente definido en el proceso de formular el presupuesto, puesto que se encuentra en condiciones de usar *a posteriori* el voto de partidas”.⁶⁵ Quedó así

⁶⁰Supra nota 49.

⁶¹3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 162 (1981).

⁶²Id. en 162-163.

⁶³Supra nota 62 en 163.

⁶⁴2 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, 880 (195).

⁶⁵Supra nota 62 en 163.

establecido, una vez más, un mecanismo que aumentaba el poder del Gobernador y, a su vez, la ausencia del sistema de contrapesos buscado por la separación de poderes.

c. Los nombramientos

La sección cuatro del artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece como facultad del Gobernador el nombrar, en la forma en que se disponga por la Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado; mientras que la sección cinco establece específicamente que para el ejercicio del Poder Ejecutivo el Gobernador estará asistido de Secretarios de Gobierno que nombrará con el consejo y consentimiento del Senado.⁶⁶ Como podemos observar, esta disposición obliga al Jefe Ejecutivo a consultar su designación de funcionarios con una de las cámaras de la Asamblea Legislativa, lo que crea una dependencia entre ambas ramas.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, por su parte, ha expresado que: “En lo que atañe a los nombramientos, la Rama Ejecutiva no puede despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confieren la Constitución y las leyes. Tampoco puede el Senado o la Rama Legislativa usurpar el poder de nominación del señor Gobernador mediante afirmaciones indicativas de que confirmará únicamente a determinados candidatos”.⁶⁷

Una muestra contundente de la influencia del Gobernador en el Senado es la cantidad de nombramientos confirmados y rechazados durante los últimos dos años del Gobernador Tugwell y los años de gobernación de Luis Muñoz Marín. En 1945 y 1946, bajo la incumbencia de Tugwell, el Senado rechazó 21 y 28 nombramientos, respectivamente.⁶⁸ Mientras que desde 1949 hasta 1954, sólo un nombramiento fue rechazado.⁶⁹ Durante los cuatro términos en los que gobernó Muñoz Marín, él sometió un total de 2,100 nombramientos ante el Senado, de los cuales sólo 5 fueron rechazados, rechazándose así sólo

⁶⁶ CONST. E.L.A. art. IV seccs. 4 y 5.

⁶⁷ Hernández Agosto v. López Nieves, 114 D.P.R. 60 (1983).

⁶⁸ Raúl Serrano Geyls, *Executive-Legislative Relationships in the Government of Puerto Rico*, 14 REV. JUR. U.I. 37 (1979).

⁶⁹ *Id.*

un .2% de los mismos.⁷⁰ Esta situación dio un giro durante la gobernación de Roberto Sánchez Vilella, sucesor de Muñoz, quien rompió con su partido en 1968.⁷¹ Para todos los efectos, la Gobernación y la Legislatura pertenecían a partidos diferentes.⁷² Fue a partir de ese momento que se efectuaron la mayoría de los rechazos a los nombramientos de Sánchez Vilella.⁷³ Como vemos, el control casi absoluto del Gobernador sobre la Legislatura no continuó por mucho tiempo y, posteriormente, con la llegada de Don Luis A. Ferré a la gobernación, la situación se fue a un extremo.

En 1969 comenzó a gobernar Don Luis Ferré y en los primeros días de enero ya había enviado sus nombramientos y su programa de gobierno a la Asamblea Legislativa.⁷⁴ Luego de un mes y medio todavía el Senado no quería considerar los nombramientos y hasta la prensa del país le envió mensajes al Partido Popular, exhortándolos a cumplir con su deber, pues lo contrario sería perjudicar al pueblo.⁷⁵ La Comisión de Nombramientos actuó, pero para hacer las cosas peor aun, enviándole a cada Secretario nominado un cuestionario muy extenso junto a una solicitud de empleo, algo totalmente inadecuado e improcedente.⁷⁶ Presionados por la opinión pública y por un enérgico planteamiento del Gobernador hecho por televisión, el Senado confirmó los primeros 13 nombramientos.⁷⁷

Hemos mencionado anteriormente la existencia de dos períodos de nuestro Gobierno en los cuales se dio un fenómeno muy peculiar: que dos partidos políticos contrarios dirigían las ramas Ejecutiva y Legislativa. Uno de éstos fue el ya mencionado término de incumbencia de Luis A. Ferré, de 1969-1972. El otro fue el cuatrienio de 1981-1984, durante el cual el gobernador era Carlos Romero Barceló, del Partido Nuevo Progresista, mientras el Senado estaba dominado por el Partido Popular

⁷⁰CARMEN RAFFUCCI ET AL, SENADO DE PUERTO RICO 1917- 1992 ENSAYOS DE HISTORIA CONSTITUCIONAL 245 (1992).

⁷¹Efrén Rivera Ramos, *Comentarios Sobre Historia Constitucional de Puerto Rico (Volumen V)* de José Trías Monge 65 REV. JUR. U.P.R. 629 (1996).

⁷²Supra nota 71.

⁷³*Id.*

⁷⁴ANTONIO QUIÑONES CALDERÓN, LA OBRA DE LUIS A. FERRÉ EN LA FORTALEZA 17 (1975).

⁷⁵*Id.*

⁷⁶*Id.*

⁷⁷*Id.*

Democrático.⁷⁸ A pesar de que esta situación aparentaba conducir a un mal funcionamiento del Gobierno, la realidad fue que en dichos períodos se dio un balance entre las ramas Ejecutiva y Legislativa y, por consiguiente, el principio de la separación de poderes tomó vigencia en Puerto Rico.

En 1981 el Presidente del Senado, Miguel Hernández Agosto, instó un recurso de *mandamus* ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico para que le ordenara al Gobernador Romero Barceló que enviara a dicho cuerpo, para su consejo y consentimiento, la nominación de unos funcionarios (miembros de su Gabinete), que el Gobernador había decidido retener en sus cargos por un segundo término tras su victoria electoral de 1980.⁷⁹

Ni en la Constitución ni en las leyes de Puerto Rico hay disposición alguna que le imponga ese deber.⁸⁰ No obstante, Hernández Agosto presentó el mencionado recurso judicial. El Tribunal Supremo rechazó los planteamientos del Presidente del Senado e indicó que en la Convención Constituyente se propuso y se rechazó un texto que limitaba el término de los secretarios de gobierno al término de incumbencia del Gobernador que los nombró y que tanto el Gobernador Luis Muñoz Marín como el Gobernador Roberto Sánchez Vilella siguieron consecuentemente la práctica de no someter al Senado las nominaciones de los funcionarios de gobierno que decidieron retener en sus respectivos cargos para el nuevo cuatrienio.⁸¹ En la opinión disidente de ese mismo caso, el Juez Díaz Cruz alegó que el retener a los funcionarios equivalía a un renombramiento que requería la confirmación por el Senado.⁸² De lo contrario, se estaría negando al nuevo Senado electo “su legítima participación en el proceso nominativo” y “se estaría subvirtiendo el mandato popular” de que sea el nuevo Senado “el que pase juicio y decida si confirma o no a los secretarios y jefes de gobierno redesignados”.⁸³ El juez disidente sostenía que el Gobernador de Puerto

⁷⁸RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 627 (1986).

⁷⁹*Id.*

⁸⁰*Id.*

⁸¹Hernández Agosto v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 407 (1981).

⁸²*Supra* nota 68.

⁸³RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 627 (1986).

Rico poseía ya una desmedida concentración de poder que no debía aumentarse por la abdicación del poder de consejo y consentimiento del Senado.⁸⁴ Concurrimos con el planteamiento del Juez Díaz Cruz, pues de alguna manera se tienen que preservar y hacer valer las facultades de la Legislatura en su rol como rama co-administradora. Además, el requisito de consejo y consentimiento del Senado para los nombramientos del Gobernador es elemento esencial en el camino hacia el balance que busca nuestra Constitución al establecer la separación de poderes.

III. Conclusión

Ciertamente es un poco complejo reconocer que en nuestro ordenamiento no se cumple a cabalidad con el principio de la separación de poderes, situación por la que ha atravesado nuestro gobierno durante mucho tiempo. Al ser una realidad que todavía impera en la Isla, aceptarlo y actuar al respecto se nos hace más difícil. No podemos evadir el hecho de que en Puerto Rico, por disposición constitucional, rige la separación de poderes. Precisamente por esta razón se crea una gran encrucijada, ¿obedecemos a la Ley Suprema de Puerto Rico y damos fin a esta situación o continuamos tolerando y, en cierto modo, auspiciando esta violación a la Constitución?

La Convención Constituyente en uno de sus debates sobre la separación de poderes, por voz del señor Figueroa dijo: "...Y acordémonos también que en su parte orgánica debe establecer el funcionamiento de los tres poderes del gobierno dentro del equilibrio balanceado que ha establecido como una norma brillante y admirable la nación americana."⁸⁵ A pesar de que nuestra norma de separación de poderes proviene de la Constitución norteamericana, en Puerto Rico ésta no ha adquirido vigencia como en los Estados Unidos, esto debido a la realidad histórica que nos ha tocado vivir, la que hemos discutido anteriormente. E irónicamente, Estados Unidos, país que goza hoy de una genuina separación de poderes, fue uno de los forjadores de este sistema de apariencia de división tripartita en el Gobierno de Puerto Rico. Claro, con el sólo ejemplo del Consejo Ejecutivo, vemos cómo los intereses políticos dominaron a los congresistas. Como consecuencia de

⁸⁴Supra nota 71.

⁸⁵Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, pág. 1067.

todos estos factores, hoy Estados Unidos posee un gobierno equilibrado mientras Puerto Rico sufre de un desbalance.

Este desbalance de nuestro sistema es con relación a las ramas Ejecutiva y Legislativa. Por un lado, el Ejecutivo tiene una alta concentración de poder en sus manos, mientras la Legislatura es una debilitada. Dicha debilidad no nace de la estructuración de la Rama Legislativa, sino de la concentración de poder en manos del Gobernador.⁸⁶ Esto ha desembocado en la ausencia de independencia de la rama Legislativa, que por décadas ha estado, y continúa en gran medida, sometida al Ejecutivo.

Los partidos políticos, sin duda, han desempeñado un papel importantísimo en el desarrollo de la historia de nuestro gobierno. Generalmente, concurren varias circunstancias, pues cuando gana un partido, obtiene tanto la gobernación como la mayoría en la Asamblea Legislativa, condición que propicia la continuidad del desequilibrio en nuestro sistema. En este sentido, el sociólogo político Maurice Duverger ha señalado que “el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones” y que la separación real de los poderes es ...el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional”.⁸⁷ El sociólogo Duverger, más adelante expresa que “...Si el mismo partido ocupa al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría de las dos asambleas borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes”.⁸⁸ Esto es exactamente lo que ha ocurrido en Puerto Rico.

Somos del criterio de que el primer paso a seguir para lidiar con esta situación es despolitizar nuestra sociedad y fomentar el voto consciente de los puertorriqueños, a fin de lograr que tanto los electores como los candidatos, no se adhieran mucho a sus partidos, sino a sus verdaderos principios. Esto traería como consecuencia una independencia entre los candidatos, que a su vez actuarían en sus respectivos puestos como individuos y no como súbditos de un partido al que no pueden traicionar. En este punto comenzaría la evolución del Gobierno de Puerto Rico en busca del equilibrio perseguido por la “real separación de poderes”.

⁸⁶Entrevista con Lcdo. Fernando Martín, Senador y Portavoz del Partido Independentista Puertorriqueño, en El Capitolio, San Juan, Puerto Rico (7 de marzo, 2002).

⁸⁷*Supra* nota 84 en 582.

⁸⁸*Id.*