

amicus

Revista de Política Pública y Legislación UIPR

El proceso de residenciamiento

Carlos Ramos González

El verano de 2019 entre interrogantes legales

Julio Fontanet Maldonado

**Cómo cambiar nuestra Ley Suprema: Un análisis del
Artículo VII de la Constitución de Puerto Rico**

Jorge M. Farinacci Fernós

**¿Y si construimos la Constitución que queremos...? Por un
proceso constituyente anclado en los derechos humanos**

Yanira Reyes Gil

**La creación del cargo de vicegobernador: una propuesta a la que
le llegó su hora**

Aníbal Acevedo Vilá

El Poder Legislativo y los sucesos del “Verano del 19”

Erick Vázquez González

amicus

Revista de Política Pública y Legislación UIPR

Derechos Reservados
© Editorial InterJuris, 2019

JUNTA EDITORA

Jorge M. Farinacci Fernós
Christian A. Nieves Rodríguez
Erick Vázquez González
Zoé Negrón Comas

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Laura Wood | vosgrafica.com

COORDINADOR

Lcdo. César A. Alvarado Torres
Decano Asociado de Asuntos Académicos

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Dennis W. Hernández
Presidente de la Junta de Síndicos, UIPR

Manuel J. Fernós
Presidente
Universidad Interamericana de Puerto Rico

Julio E. Fontanet Maldonado
Decano
Facultad de Derecho, UIPR



Editorial InterJuris
Facultad de Derecho
Universidad Interamericana de Puerto Rico
PO Box 70351
San Juan, PR 00936-8351
Tel. (787) 751-1912, ext. 2193
Fax (787) 751-9003
amicus@juris.inter.edu

Cítese esta Revista de la siguiente manera:
2 Amicus, Rev. Pol. Púb. y Leg. UIPR __ (2019)

EDITORIAL

Al inicio del verano de 2019, la Junta Editora de *AMICUS* estaba trabajando en los artículos que compondrían el segundo número del Volumen II. Nuestro objetivo era publicar dicho número a finales de agosto. No obstante, algo interesante pasó en Puerto Rico durante ese verano de 2019.

Los acontecimientos que vivimos fueron de naturaleza histórica e impactaron diversas áreas de nuestro quehacer social. El derecho no fue la excepción. Ya fuesen interrogantes sobre la exposición penal de un gobernante o el proceso de residenciamiento, discusiones sobre los déficits democráticos que contiene la Constitución y sobre los mecanismos para enmendarla, así como conversaciones de pueblo sobre qué cambios debemos realizar al texto constitucional, los eventos del verano de 2019 requieren de un análisis jurídico.

Desde que comenzaron estos eventos, la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico estuvo activa en el proceso de discusión pública, incluyendo la celebración de varios foros y la intervención de nuestros profesores(as) y estudiantes en entre-

vistas en los medios de comunicación. Como parte de esa importante aportación al debate público, la Junta Editora de *AMICUS* decidió dedicar el segundo número del Volumen II a artículos enfocados en los diferentes asuntos jurídicos que aún quedaron pendientes tras el verano de 2019. Por razón de la impresionante velocidad de los acontecimientos, los artículos ofrecidos en este número tienden a ser un poco más cortos que los que ordinariamente publicamos. Pero su calidad, relevancia y utilidad son altísimas. Confiamos que contribuirán a la conversación de pueblo sobre qué país tenemos y qué país queremos.

Aprovechamos para anunciar que los artículos originalmente pautados para publicarse en el segundo número del Volumen II serán publicados en el tercer número de dicho Volumen, el que esperamos tener listo para el mes de noviembre.

EN ESTA EDICIÓN



Jorge Farinacci Fernós

Catedrático Auxiliar | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. y M.A. Historia y J.D. (Magna Cum Laude), Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. LL.M. Harvard University; S.J.D. Georgetown University. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico para los cursos de Historia del Derecho, Investigación, Derecho Internacional Público y Derecho Administrativo.



Julio E. Fontanet Maldonado

Catedrático | Facultad de Derecho, UIPR

B.A., University of Central Florida (Dean's List); J.D., Universidad Interamericana de Puerto Rico (Cum Laude) LL.M., University of Chicago; Post Grado, Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Derecho, Euskal Herriko Unibersitatea. Profesor en esta Facultad de Derecho desde 1991 en los cursos de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Teoría, Doctrina y Práctica de la Litigación, Clínica de Asistencia Legal, Derecho Penal Internacional, Derecho Probatorio y Derecho y Psicología. Además, es Decano de la Facultad de Derecho desde el año 2013.



Yanira Reyes Gil

Catedrática | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. 1993 (magna Cum Laude) y J.D. (1996), ambos de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Doctora en Sociología (Ph.D) de Purdue University (2002) con concentración en derecho, Sociedad y Criminología y otra especialización en Familia, Sexo y Género. Abogada en la práctica privada 1999-2000; Abogada de la Corporación de Servicios Legales, 2001; Profesora a jornada parcial en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, 2002-2004; Directora de la Oficina de Procuraduría Estudiantil de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, 2003-2004; Profesora consejera de la revista *Clave*; Profesora a jornada completa en la Facultad de Derecho desde 2004, donde dicta los cursos para los programas de Juris Doctor en Español e Inglés en materias como Derecho Constitucional I y II, Introducción al Derecho, Sociología del Derecho y Derecho y Cambio Social, y a nivel doctoral Metodologías de Investigación, entre otros. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros en temas relacionados a los derechos humanos y derechos de las mujeres. Es feminista y activista en temas de derechos humanos. Es integrante fundadora del Instituto de Mujeres, Género y Derecho (Inter-Mujeres) y miembro de la Junta Directiva del Instituto Caribeño de Derechos Humanos. En la actualidad, además, es la Decana de Asuntos Académicos de la Facultad de Derecho de la UIPR.



Carlos E. Ramos González

Catedrático | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. (1974) (Magna Cum Laude), Post-Grado en Ciencias Sociales de la Universidad de Estocolmo en Suecia (1975), Juris Doctor de la Universidad de Puerto Rico (1978) y una Maestría en Derecho de la Universidad de California, Berkeley (1987). Ha sido Decano, Decano de Estudios y Director del programa de Educación Clínica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. En esta misma Universidad, desde 1980, enseña cursos de Derecho Constitucional I y II, Derechos Civiles, Derecho y Sexualidad, Derechos de los Confinados, Educación Clínica y Teoría, Doctrina y Práctica de la Litigación. Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos sobre las materias que enseña. Es Académico de Número de la Academia Puertorriqueña de Jurisprudencia y Legislación. Es miembro de la Junta de Directores de la Oficina Legal de la Comunidad y el Centro de Periodismo Investigativo.



Aníbal Acevedo Vilá

Profesor Adjunto | Facultad de Derecho, UIPR

B.A., Universidad de Puerto Rico, 1982; JD, Universidad de Puerto Rico, 1985; LL.M., Universidad de Harvard, 1987. Representante a la Cámara por Acumulación, 1993-2000; Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington, 2001-2004; Gobernador de Puerto Rico, 2005-2008. Profesor Adjunto en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, en la Universidad Interamericana de Puerto Rico y de la Pontificia Universidad Católica de Ponce. Abogado en la práctica privada de la profesión, divide su tiempo entre el ejercicio de la profesión y la participación activa en el análisis de la actualidad jurídica de Puerto Rico en asuntos de política pública.



Erick J. Vázquez González

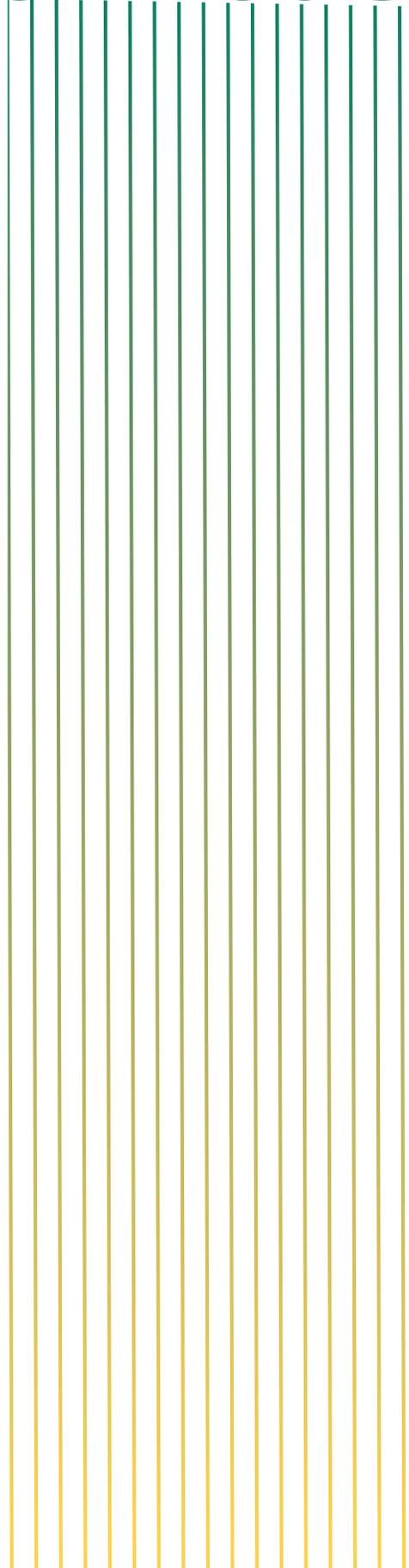
Estudiante | Facultad de Derecho, UIPR

Natural de San Lorenzo. Bachillerato en Ciencia Política de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Estudiante de 2do año de Juris Doctor en la Facultad de Derecho de la UIPR. Ayudante Legislativo desde el 2013 en la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Presidente de la Organización Estudiantil Sobre Asuntos Legislativos y Política Pública (OESAL), adscrita a la Facultad de Derecho de la UIPR.

CONTENIDO

EL PROCESO DE RESIDENCIAMIENTO <i>Carlos Ramos González</i>	135
EL VERANO DE 2019 ENTRE INTERROGANTES LEGALES <i>Julio Fontanet Maldonado</i>	143
CÓMO CAMBIAR NUESTRA LEY SUPREMA: UN ANÁLISIS DEL ARTÍCULO VII DE LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO <i>Jorge M. Farinacci Fernós</i>	153
¿Y SI CONSTRUIMOS LA CONSTITUCIÓN QUE QUEREMOS...? POR UN PROCESO CONSTITUYENTE ANCLADO EN LOS DERECHOS HUMANOS <i>Yanira Reyes Gil</i>	166
LA CREACIÓN DEL CARGO DE VICEGOBERNADOR: UNA PROPUESTA A LA QUE LE LLEGÓ SU HORA <i>Anibal Acevedo Vilá</i>	177
EL PODER LEGISLATIVO Y LOS SUCESOS DEL “VERANO DEL 19” <i>Erick Vázquez González</i>	192

amicus



El proceso de residenciamiento

ARTÍCULO

*Carlos E. Ramos González**

I. Introducción

Los eventos que llevaron a la renuncia del gobernador de Puerto Rico también propiciaron un arduo debate público sobre el proceso de residenciamiento contemplado en la Constitución de Puerto Rico. De hecho, la Cámara de Representantes de Puerto Rico dio los primeros pasos para iniciarlo.¹ Se trata de un procedimiento que nunca se había comenzado desde la vigencia de la Constitución en 1952. Es un proceso peculiar y excepcional que conlleva un juicio que se ventila en una de nuestras ramas políticas –la Asamblea Legislativa– el cual puede culminar con la destitución del funcionario imputado.

II. Antecedentes

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el artículo IV sección 10 establece que “[e]l Gobernador podrá ser destituido por las causas y mediante el proceso

que esta Constitución establece en la Sección 21 del Artículo III”.² Esta última dispone en lo pertinente, que “[...] [s]erán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación [...]”.³ Se trata de una de las formas de finalizar una gobernación antes de concluir el término para el cual fue electo. Otras formas de terminación son por renuncia, muerte o incapacidad permanente sobre las cuales alude la Constitución en el artículo IV, sección 7 relativas al proceso de sucesión en caso de ocurrir una vacante el cargo del gobernador o gobernadora.⁴ La destitución se hace a través de un *juicio de residencia*. De ahí el término *residenciamiento* para referirnos a este proceso, concepto que fue el empleado por la Comisión de la Rama Legislativa de la Convención Constituyente en su propuesta inicial.⁵

Este articulado tiene su origen en lo dispuesto por la Ley de Gobernador Electivo de 1947 la cual enmendó la Ley Orgánica Jones de 1917.⁶ Las leyes orgánicas del Congreso que

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

1 *El PIP echa a correr el residenciamiento en la Cámara de Representantes*, NOTICEL (15 de julio de 2019), <https://www.noticel.com/ahora/politica/el-pip-echa-a-correr-el-residenciamiento-en-la-camara-de-representantes/1095763017> (última visita 5 de septiembre de 2019). Véase, R. de la C. 1465 de 15 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

2 CONST. PR art. IV, § 10.

3 CONST. PR art. III, § 21.

4 CONST. PR art. IV, § 7.

5 4 DIARIO SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2586 (1952).

6 An Act to Amend the Organic Act of Puerto Rico: Election of Governor, Pub. Law 362, 39 Stat. 955, 80th Cong., 1st Sess (August 5, 1947).

nos gobernaron previo a las disposiciones de esta ley, nada disponían sobre este proceso por ser el gobernador un cargo que era nombrado por el presidente de los Estados Unidos. La Constitución dispone, además, que este proceso de residencia puede ser utilizado para los cargos de Contralor⁷ y para destituir a los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico⁸. Distinto a lo dispuesto en la Constitución de los Estados Unidos, el proceso de residencia no está disponible para ningún otro cargo público.⁹

No es de extrañar que, al elaborar la norma constitucional aplicable a la destitución del gobernador, los constituyentes puertorriqueños no se arriesgaran a crear figuras gubernamentales desconocidas por las prácticas de gobernación norteamericanas. Debe siempre recordarse que la estructura de gobernanza territorial que se creaba no solo estaba limitada por los parámetros de la Ley 600, además, por el interés de que la misma fuese eventualmente aprobada por el Congreso de los Estados Unidos.¹⁰ En consecuencia, los constituyentes puertorriqueños decidieron incorporar una estructura parecida a la

7 CONST. PR art. III, § 22.

8 CONST. PR art. V, § 11.

9 Véase, CONST. EE. UU. art. II, § 4. En Estados Unidos también pueden ser removidos por rescindimiento el Presidente, Vice-presidente, y “all civil officers of the United States”.

10 Véase, 1 DIARIO SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 621-23 (1952). Véase, Ley Núm. 600 del 3 de julio de 1950, 1 HIST. L.P.R.A. § 3. La sección 3ra dispone, en lo pertinente

Al ser adoptada la constitución por el pueblo de Puerto Rico, el Presidente de los Estados Unidos queda autorizado para enviar tal constitución al Congreso de los Estados Unidos, si él llega a la conclusión de que tal constitución está de acuerdo con las disposiciones aplicables de esta Ley y de la Constitución de los Estados Unidos. Al ser aprobada por el Congreso, la constitución entrará en vigor de acuerdo con sus términos.

dispuesta en una de las enmiendas a las leyes orgánicas y a la establecida en la Constitución de los Estados Unidos: el *impeachment*.¹¹

Por su pertinencia, es de rigor una reflexión breve sobre los orígenes de esta disposición en la Constitución de los Estados Unidos.

III. El impeachment en el constitucionalismo norteamericano

Como he mencionado, el proceso está contenido en la Constitución de los Estados Unidos, aunque el concepto *impeachment* no se encuentra definido en parte alguna de ese documento fundacional. Su origen es inglés y, al igual que en Inglaterra, identifica los funcionarios que pueden ser sujetos al proceso, así como la naturaleza de la conducta que puede ser imputada.¹² Es un proceso creado y administrado únicamente por *lex parlamentaria*. Es decir, fuera del ámbito de la ley ordinaria para ser regido únicamente por las normas del parlamento.¹³ El procedimiento penal ordinario y el procedimiento legislativo no se conectan aunque, ambos, pueden adoptar principios aplicables. Al incorporarse en la Constitución los constituyentes norteamericanos, quisieron que

[...] *The framers of our Constitution, looking to the impeachment trial of Eng-*

11 Véase, CONST. EE. UU. art. II, § 4. Véase, Pub. Law 362, 39 Stat. 955, (August 5, 1947) 80th Cong., 1st Sess. (La ley de Gobernador Electivo enmendó la sección 771 y 772 de la Ley Jones y añadió sección 12a).

12 *The Law of Impeachment*, THE AMERICAN LAW REGISTER (1852-1891) 643-44 (Vol. 15, No. 11, New Series Vol. 6). <https://www.jstor.org/stable/pdf/3303883.pdf?refreqid=excelsior%3A15d81ca1754bb17b540493ccc24c826d> (última visita 5 de septiembre de 2019) (publicado por la Revista Jurídica de la Universidad de Pennsylvania).

13 *Id.* en la pág. 646.

*land, and to the writers on parliamentary and common law, and to the constitutions and usages of our own states, saw that no Act of Parliament or any state legislature ever undertook to define an impeachable crime. They saw that the whole system of crimes, as defined in Acts of Parliament and as recognized at common law was as prescribed for and adapted to the ordinary courts.*¹⁴

Es decir, la intención original fue que la conducta sujeta a rescindimiento estuviese bajo el control único del Congreso.

Aunque infrecuente, el rescindimiento se ha iniciado contra varios presidentes de la nación norteamericana así como contra otros funcionarios que han ostentado diversos cargos públicos, incluyendo jueces federales.¹⁵ El proceso aparece articulado a través de varias cláusulas del artículo I, sección 2 de la Constitución de Estados Unidos. El poder único de iniciar el proceso mediante la imputación de la conducta que constituye causa de rescindir radica en la Cámara de Representantes.¹⁶ El Senado tiene el poder único de celebrar el juicio de rescidencia donde será necesaria una votación de dos terceras partes de la composición del cuerpo para lograr una convicción.¹⁷ Tal convicción solo tendrá el efecto de removerlo del cargo sin excluir o afectar el inicio de un proceso penal separado bajo la ley ordinaria.¹⁸ Por su parte, el artículo II, sección 4, identifica lo que consti-

tuye conducta sujeta a rescindimiento: “[...] conviction of Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”.¹⁹

Existe un claro consenso constitucional de que no es necesaria una convicción ni acusación formal para iniciar el proceso.²⁰ Mucho más problemático ha sido llegar a un consenso sobre una definición de esta frase que explique la conducta constitutiva de una ofensa que pueda dar paso al juicio de rescidencia.²¹ Así, por ejemplo, en la historia constitucional son conocidos los intentos de algunos senadores por iniciar un proceso de rescindimiento contra el entonces Juez Asociado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, William Douglas. De forma reiterada, muchos sectores conservadores expresaron su interés en destituir a este juez por considerar que muchas de sus decisiones eran ultra liberales y en contra de lo dispuesto en el texto de la Constitución. Ante las dudas sobre las causas que podían dar inicio a este proceso, un senador que más tarde se convertiría en presidente de los Estados Unidos, Gerald Ford, llegó a afirmar que “una ofensa sujeta al proceso de rescindimiento era cualquiera que una mayoría de la Cámara de Representantes considerara que lo era”.²² El comentario sin duda fue parcialmente validado dos décadas más tarde por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos cuando resolvió que como regla general las controversias vinculadas a un rescindimiento no eran revisables por ser un proceso esencialmente político –carente de justiciabilidad– que la Constitución encargaba solo al Congreso ejecutarlo.²³

14 *Id.* (énfasis suplido).

15 *Nixon v. U.S.*, 506 U.S. 224 (1993).

16 CONST. EE. UU. art. I, § 2, cl. 5.

17 CONST. EE. UU. art. I, § 2, cl. 6.

18 CONST. EE. UU. art. I, § 2, cl. 7.

19 CONST. EE. UU. art. II, § 4.

20 LAURENCE H. TRIBE, *AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW* 155 (3era ed. 2000).

21 *Id.* en la pág. 169-75.

22 ERWIN CHERMERINSKY, *CONSTITUTIONAL LAW* 383 (3era ed. 2009).

23 *Nixon v. U.S.*, 506 U.S. 224 (1993) (rescindimiento de un juez federal).

El entendido constitucional puertorriqueño en sus orígenes

El artículo III, sección 21 de la Constitución de Puerto Rico sintetiza en una sola cláusula el proceso de rescindimiento y la conducta que puede dar paso al inicio de este proceso. En lo pertinente, dispone lo siguiente

La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de rescindimiento y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular *acusación*. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de rescindimiento; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará *fallo condenatorio* en un juicio de rescindimiento sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total que componen los miembros del Senado, y la *sentencia* se limitará a la separación del cargo. La persona rescindida quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la Ley. Serán causas de rescindimiento la traición, el soborno, otros delitos graves y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de rescindimiento del Gobernador.²⁴

Los términos *acusación*, *fallo condenatorio* y *sentencia*, evidentemente, son tomados del proceso penal que contempla la ley ordinaria. No obstante, aunque similar a la disposición contenida en la Constitución federal, se trata de procesos constitucionalmente muy distintos. Lo expresaba de forma diáfana el delegado Gutiérrez Franqui en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico de la siguiente forma

El proceso de rescindimiento no es un proceso judicial, es un proceso político, es un proceso de gobierno. Político en el sentido de gobierno. No es un proceso judicial de administración de justicia, ni está sujeto a revisión, ni puede ser modificada una decisión del Senado por ningún tribunal. De manera que no es función judicial la de un senado de estado o la del Senado de Puerto Rico actuando en un proceso de rescindimiento.²⁵

El historial de la Convención Constituyente es parco y en ocasiones confuso para comprender a plenitud el lenguaje empleado por el constituyente. Eso incluye, la comprensión cabal de la traducción utilizada al emplear términos que procedían de la Constitución de los Estados Unidos. De igual forma, no quedan claras las razones definitivas que motivaron la inclusión de la frase: *delitos menos graves que impliquen depravación*. El asunto se complica ante la decisión de un único procedimiento de rescindimiento para atender la destitución de

²⁴ CONST. PR art. III, §21.

²⁵ 1 DIARIO SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 459 (1952).

funcionarios que ocupan distintos cargos públicos. A mi juicio, la conducta constitutiva de ofensa *residenciable* podría variar según fuera el funcionario objeto de imputación. Los imperativos en conducta y desempeño que se espera de un gobernador o gobernadora no necesariamente son similares a los que se espera de un juez o jueza del Tribunal Supremo o de un contralor o contralora. Así, por ejemplo, la imparcialidad al adjudicar y su independencia no son imperativos que se buscan en un gobernador o gobernadora. El abuso de poder, la subversión del orden constitucional, la persecución del enemigo político, por ejemplo, son conductas que podrían ser objeto para iniciar un proceso de residenciamiento más afines de un gobernador o gobernadora o un contralor o contralora. Además, el gobernador o gobernadora es un funcionario electo cuya destitución conlleva anular o revocar el voto emitido por unos electores en las urnas.

No es de extrañar que en el Diario de Sesiones se reflejen estas mismas dudas. Por un lado, el interés por definir conducta específica que pudiera dar base al residenciamiento para así evitar iniciar un proceso por razones baladíes o caprichosas.²⁶ Por el otro, la preocupación ante el abuso de poder, el incumplimiento con otras disposiciones constitucionales –bien de carácter estructural o que violan derechos constitucionales– la ineptitud, la negligencia inexcusable o la conducta personal crasamente impropia podrían quedarse fuera del entendido constitucional si solo se incluía como conducta imputable aquella que fuera constitutiva de delito en la ley ordinaria. Para el entonces delegado José Trías Monge, por ejemplo, aun una imputación baladí podría dar base a un proceso

que no estaría sujeto a revisión judicial.²⁷ Sería el proceso político-electoral el que se encargaría de castigar a una asamblea caprichosa. Esta posición del delegado Trías fue muy criticada por otros delegados.²⁸ Lo cierto es que, similar a lo dispuesto en la Ley de Gobernador Electivo, un fallo condenatorio en el Senado requeriría de una votación de tres cuartas partes de la composición del cuerpo. Con este requisito se hacía más difícil lograr una destitución, o al menos, comparado con el procedimiento federal que solo requiere una votación de dos terceras partes. Lograr ser *baladí* al tipificar una conducta que culmine en un voto de residenciamiento, requeriría de una votación mucha más difícil de conseguir.

Lo cierto es que se empleó el concepto *delitos* en un intento de traducir “other high crimes and misdemeanors”. ¿Significó ello que el constituyente puertorriqueño se quiso acercar más la conducta imputable a residenciamiento a una similar a aquella constitutiva a ciertos delitos en ámbito penal ordinario? ¿Se quiso alejar del constituyente norteamericano?

V. El entendido constitucional puertorriqueño contemporáneo

No existen opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico que aborden de forma definitiva este asunto. La única que se acerca es una breve *Sentencia* publicada con votos de conformidad (3 votos y una opinión), una opinión concurrente y disidente (con un voto), una opinión disidente (con tres votos) y otra opinión disidente relacionada con el proceso

26 3 DIARIO SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 1801 (1952).

27 *Id.*

28 *Id.*

de expulsión de un legislador.²⁹ En este breve escrito no es nuestro propósito analizar con profundidad los contornos de esta sentencia y las opiniones emitidas.³⁰ Pero, podemos identificar varias normas que podrían ser pertinentes al proceso de rescisión a tenor con dicha sentencia aunque se aclara que la misma está anclada en el proceso de expulsión de un legislador. Se trata de un proceso que: (1) la constitución asigna textualmente de forma única a la rama legislativa. Como tal, no es revisable por la rama judicial por lo cual debe ser utilizado de forma prudente y cautelosa; (2) no se debe seguir de forma contraria a lo dispuesto en la Constitución, en cuyo caso podría ser un asunto que sí sería justiciable y revisable ante la rama judicial; (3) es necesario seguir un debido proceso de ley que contenga unos cargos debidamente notificados, con oportunidad de presentar prueba por el imputado y hay que ofrecer la oportunidad de refutar la prueba ofrecida en contra.

La sentencia también concluye que las causas de expulsión deben estar ceñidas a conductas constitutivas de delitos estatuidos.³¹ Pero, tuvo mucha dificultad para explicar esta conclusión razón por la cual, posiblemente, se explica que no tuviese los votos necesarios

para emitir una Opinión. Se especifica que una mayoría —no así el Tribunal— de los votos que deniegan la solicitud del legislador destituido-apelante discrepa sobre el alcance de la referencia otros *delitos graves* contenida en la sección 21 del Artículo III. El Tribunal se dividió al analizar si todas las conductas constitutivas de delito grave deben ser motivo de rescisión o expulsión. Tampoco pudo coincidir si determinadas disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental que tipifican delitos graves, son suficientes y válidos para expulsar un legislador.

La experiencia constitucional reciente, ocasionada por la conducta del gobernador renunciante, produjo dos importantes informes que trascendieron la opinión pública del País.³² Ambos se centran en analizar las expresiones y conducta contenidas en el *chat* que mantenía el entonces gobernante. Su foco principal es determinar si las mismas podrían ser suficientes para iniciar un proceso de rescisión. Pero, al así hacerlo, analizan si son conductas de tal magnitud que equivalen al tipo de *delitos* que la Constitución contiene como *residenciales*. Es decir, expresiones y conducta reflejadas en el chat que no fueran constitutivas de delito bajo la ley penal ordinaria, quedaban fuera del foco principal del análisis. De hecho, la encomienda asignada por el Presidente de la Cámara de Representantes limitaba el campo de acción a la búsqueda de “prueba de que

29 Nogueras v. Rexach Benítez, 141 DPR 470 (1996).

30 José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional*, 67 REV. JUR. UPR 847, 847-50 (1998) (comentando a *Nogueras v. Rexach Benítez*, en la nota al calce dijo que “la opinión del Juez Hernández Denton explica que limita su análisis al cargo bajo la Ley de Ética Gubernamental porque ése fue el cargo que enfatizó la Comisión de Ética del Senado. Por el contrario, la opinión del Juez Negrón García concluye que ambos cargos eran suficientes para la expulsión. La opinión de la Jueza Naveira de Rodón, por su parte, concluye que el cargo bajo la ley contributiva era insuficiente para la expulsión por cuanto durante ese mismo cuatrienio la Asamblea Legislativa había rebajado ese delito de grave a menos grave. Ese análisis es insuficiente por cuanto aún restaría analizar si se trata de un delito menos grave que implica depravación, asunto que esa opinión —en patente contradicción consigo misma— rehusó abordar por considerarlo innecesario”).

31 *Nogueras*, 141 DPR en la pág 472.

32 Informe del Comité Especial para Iniciar el Proceso de Residencia del Gobernador de Puerto Rico, NOTICEL (19 de julio de 2019), https://media.noticel.com/o2com-notimedia-us-east-1/document_dev/2019/07/24/Informe%20Especial%20Residencia%20Gobernador%20para%20Camara_1564005617756_39044922_ver1.0.pdf (última visita 6 de septiembre de 2019). Véase, Informe del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico sobre posible rescisión del gobernador de Puerto Rico, Noticel (18 de julio de 2019), https://media.noticel.com/o2com-notimedia-us-east-1/document_dev/2019/07/19/INFORME%20SOBRE%20RESIDENCIAMIENTO_1563549827237_39008653_ver1.0.pdf (última visita 6 de septiembre de 2019).

hubo comisión de delito”.³³

VI. Reflexión final a modo de conclusión

Todo procedimiento de rescindimiento de un gobernador electo que pueda culminar con su destitución tiene que insertarse en su justa dimensión: constituye anular la decisión del pueblo mediante votación directa. La Constitución de Puerto Rico representa la voluntad original del pueblo de Puerto Rico, aunque mediatizada y autorizada por el Congreso de los Estados Unidos. Pero, ese mismo documento magno delega en sus legisladores, al ejercer sus prerrogativas y obligaciones constitucionales, que manifiesten la voluntad original del pueblo ahora convertida en voluntad constituida. Por lo tanto, lo que constituye conducta delictuosa suficiente para ser rescindible, solo debe estar en manos de la Asamblea Legislativa. Cualquier error en el análisis de la Cámara de Representantes sobre la suficiencia de esa conducta a estos fines, no debe ser objeto de revisión judicial salvo cuando se trate de una decisión claramente abusiva y carente de cualquier elemento de razonabilidad. De lo contrario, la conducta imputada como rescindible sería una revisable ante la rama judicial, trastocando así la doctrina de separación de poderes. Fuera de este tipo de actuación, corresponde al pueblo mismo castigar a una asamblea legislativa constitucionalmente errada en este contexto.

33 *Id.* El anejo A del Informe del Comité Especial dispone que “[l]as funciones específicas que tendrán que realizar los miembros del Comité Especial serán las siguientes: a) [...]; b) Verificar si en este documento, existe prueba de que hubo comisión de delito por parte del Gobernador de Puerto Rico como participante de dichas conversaciones; c) [...]”.

Por lo tanto, el inicio del procedimiento, la investigación propiamente a ejecutarse y, la posterior articulación de los cargos de residencia, deben estar enmarcados inicialmente en un marco de probidad. Específicamente, el detonante del proceso debe ser conducta que implique la posible comisión de los delitos mencionados en la Constitución. Pero, la brújula que guíe el proceso puede y debe trascender esta limitación. El propósito último, lo esencial, debe ser si el gobernante faltó crasamente la confianza pública por su conducta indignante. El requisito de tres cuartas partes en la votación del Senado debe ser suficiente contrapeso para incentivar esta probidad y evitar el abuso constitucional. La probable ausencia de justiciaabilidad e indisponibilidad de revisión judicial magnifica esta responsabilidad institucional. De igual forma, es posible que expresiones y conductas aisladas no constituyan delito bajo el foco de la ley penal ordinaria. Sin embargo, una de ellas puede ser de tal magnitud, o analizadas todas en su conjunto, que puedan constituir una traición a la confianza pública por ser indignante o corrupta. Más aún: expresiones o conductas previas a advenir al cargo de gobernador o gobernadora, constitutivas de delito o no, si se hicieran públicas o se concretizaran mientras se desempeña en el cargo, podrían ser causa para rescindimiento en tanto estén vinculadas al desempeño que se espera de su gobernante. Esta decisión es aún más acuciosa si se trata de un gobernante no electo que ha sumido el cargo por razón de la cláusula de sucesión que contiene la Constitución.³⁴ Después de todo, la traición no está tipificada como delito en nuestra ley ordinaria pero sí está incluida en la Constitución como causa de juicio de residencia.

34 CONST. PR art. IV, § 7. *Véase*, Ley para Proveer el orden de Sucesión y Sustitución para el Cargo de Gobernador, Ley Núm. 7 de 24 de Julio de 1952, 3 LPRÁ § 8.

Lo mismo ha de decirse sobre el juicio de residencia en el Senado. Se requiere lo fundamental del debido proceso de ley: ser notificado adecuadamente, presentar prueba y oportunidad de refutar la prueba en contra. En adelante, las normas aplicables al juicio de residencia serán de hechura parlamentaria. Eso incluye la suficiencia de la prueba que ha de aquilatar el Senado constituido como *jurado*. Es parte de la historia constitucional de los Estados Unidos, el voto decisivo del Senador Robert Byrd en el enjuiciamiento del Presidente Bill Clinton. Al explicar su voto en contra del residenciamiento, argumentó que aunque su conducta constituía “high crimes and misdemeanors”, lo mejor para la nación norteamericana era que continuara como presidente.³⁵ Lo contrario, también deber ser constitucionalmente permitido.

El análisis antes expuesto armoniza nuestro texto constitucional, la discusión en la Asamblea Constituyente y el reconocimiento de un texto proveniente de las leyes orgánicas y la Constitución de los Estados Unidos. Ante la ausencia de otros mecanismos constitucionales de destitución de un gobernante, frente a lo difícil de una votación de tres cuartas partes del cuerpo deliberativo del Senado en un juicio de residencia, corresponde liberar a la rama legislativa del amarre del principio de legalidad en el contexto que reflexionamos. Fue la presión del pueblo la que movió a la Asamblea Legislativa a investigar la posible remoción de un gobernante que perdió toda legitimidad obtenida a través del voto directo.

Nuestro País demostró lo que esto significa si ésta actúa a destiempo o de forma imprudente.

35 Byrd: Clinton guilty, but should stay?, United Press International (February 7, 1999), <https://www.upi.com/Archives/1999/02/07/Byrd-Clinton-guilty-but-should-stay/1230350213492/> (última visita 6 de septiembre de 2019).

El verano de 2019 entre interrogantes legales

ARTÍCULO

*Julio E. Fontanet Maldonado**

I. Introducción

El verano de Puerto Rico 2019 será siempre recordado; y por muchas razones. Desde la perspectiva política y social, las lecciones y vivencias son inconmensurables. Desde el punto de vista jurídico, los hechos que dieron base a las distintas situaciones vividas en dicho reducido periodo de tiempo produjeron un sinnúmero de controversias que requirieron de análisis jurídico y de manera urgente.

Primeramente se discutía si los comentarios esgrimidos en el mal recordado chat de *telegram* por funcionarios públicos y personas muy cercanas al gobernador -aparte de ser sexistas y homofóbicos- constituían violaciones a la ley penal. Paralelamente se discutía si de conformidad con la Constitución de Puerto Rico, el gobernador podría ser residienciado por su participación en el chat. La discusión continuó entonces sobre la naturaleza y los requisitos del proceso de residienciamiento. Ante toda esta discusión, así como las protestas y reclamos de renuncia, el gobernador anunció su renuncia. Fue entonces que surgieron otras controversias paralelas, las cuales giraban en torno a los nombramientos en receso y el orden sucesorio del gobernador. Esto último propició la presentación de acciones judiciales en las

que *inter alia* se cuestionaba una enmienda a Ley 7 de 1952, que fue aprobada en el 2005 y que alegadamente excluía al Secretario de Estado de tener que ser confirmado por la Cámara y el Senado para poder sustituir de manera permanente al gobernador. Dicha controversia fue atendida y adjudicada de manera unánime por el Tribunal Supremo de Puerto Rico¹.

Como secuela de la renuncia del gobernador, se convirtieron en académicas muchas de las controversias planteadas, particularmente las relacionadas al proceso de residienciarlo, así como a la posibilidad de que el gobernador fuera procesado criminalmente mientras fungía como tal o que tuviera la facultad de auto-indultarse. No obstante, las interrogantes legales continuaron discutiéndose e inclusive algunas personas planteaban que era posible residienciarlo a pesar de su renuncia. Sí pues, nuestro ordenamiento jurídico se privó de nutrirse doctrinalmente de todas estas controversias como consecuencia de la falta de tramitación judicial de estos importantes asuntos (por tornarse académicos) y así esclarecer muchas de las interrogantes surgidas. A tono con lo anterior,

* Catedrático y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Es también fundador y director del Proyecto Inocencia de Puerto Rico.

¹ Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 2019 TSPR 138.

constituye una gran oportunidad el discutir en esta publicación algunos de los asuntos que quedaron pendientes. Nos parece que desde la perspectiva penal surgen tres asuntos interesantes que ameritan ser discutidos. En primer orden, la naturaleza del proceso de residenciar al primer ejecutivo en comparación con el procesamiento penal ordinario. En segundo lugar, debe contestarse la interrogante de si un gobernador puede ser acusado por conducta criminal mientras ostenta el puesto de gobernador. Finalmente es relevante considerar, tomando en cuenta los eventos vividos, la facultad de un gobernador de indultarse a sí mismo. Comencemos.

II. La discusión de los temas:

La facultad de la Asamblea Legislativa de residenciar al gobernador está contemplada en el Artículo 3, sección 21 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante Constitución del ELA). La misma dispone lo siguiente:

“[L]a Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin

la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la Ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador.”²

Dicha disposición se redactó tomado como base la contemplada en el Artículo I sección 2 y 3 de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América (en adelante Constitución federal)³ aunque existen algunas diferencias.⁴ Como puede verse, en el artículo citado de la Constitución del ELA se establece la facultad que tiene tanto la Cámara como el Senado para tramitar tan importante proceso, así como también las funciones de cada cuerpo. En relación a esto último, le compete a la Cámara de Representantes iniciar el proceso y de tomar la determinación de formular una acusación, lo cual requerirá la concurrencia de dos terceras

2 CONST. PR art. III, § 21.

3 CONST. EE. UU. art. I, § 2: [T]he House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment. § 3: [T]he Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

4 Las dos diferencias fundamentales consisten en que para poder autorizar la presentación de cargos solo se requiere una mayoría simple de los miembros de la Cámara. Por otro lado para poderlo encontrar culpable en el Senado se requerirá la anuencia de dos terceras partes de sus miembros.

partes de los representantes.⁵ Por su parte, el Senado tiene el poder de juzgar al gobernador y emitir un fallo condenatorio cuando concurren tres cuartas partes de los miembros del Senado. En dicha disposición también se establecen las causas de residencia, las cuales son la traición, el soborno, otros delitos graves y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación.⁶ Finalmente, también se dispone que las cámaras legislativas se podrán auto convocarse para atender los respectivos procesos.

La disposición constitucional no provee sobre cómo se inicia el proceso en la Cámara de Representantes, ni cuáles son las normas procesales a ser aplicadas tanto en la Cámara como en el Senado. Debe advertirse que el proceso de residencia en su etapa de formulación de cargos y en la etapa de juicio son sustancialmente diferentes a los procesos criminales ordinarios; aquí se trata más de un juicio político. Debe tenerse presente que el proceso no culmina en una condena criminal o en una sentencia de cárcel. La única determinación que se tomaría a nivel del juicio político es la separación del cargo de gobernador.

Ante la ausencia de normas específicas relacionadas al proceso y tomando en consideración la naturaleza particular del proceso de residencia, le compete exclusivamente a la

Asamblea Legislativa establecer las normas y el procedimiento a ser aplicados. En nuestra historia constitucional nunca se ha iniciado un proceso de residencia en contra de algún gobernador; no obstante, la experiencia en los Estados Unidos puede aportar algunas ideas sobre cómo proceder. El primer proceso se hizo contra el presidente Andrew Johnson en 1968 y posteriormente en la década de los setenta cuando se inició un proceso en contra del presidente Nixon el cual no culminó, como consecuencia de la renuncia del presidente. Más recientemente en 1999, se tramitó un proceso en contra del presidente Bill Clinton en el cual no hubo un fallo condenatorio.

Los procesos en contra de Nixon y de Clinton comenzaron con una investigación de un fiscal especial independiente, la cual fue evaluada por la Cámara de Representantes con el propósito de determinar si era procedente el inicio del proceso de rescindimiento. Culminada dicha investigación se presentó entonces una resolución para dar comienzo al proceso y referirlo a la Comisión de lo Jurídico, de manera que se determinara si se procedía con la presentación de cargos en el Senado. Precisamente en el caso del entonces gobernador, el representante Dennis Marques Lebrón presentó una resolución similar, en la que se solicitaba iniciar el proceso de residencia del gobernador y que se creara una comisión especial para comenzar dicho proceso.

En el escenario planteado sobre la conducta del entonces gobernador Ricardo Rosselló, se encontraban cientos de páginas de un chat -cuya autenticidad no se cuestionaba- donde además de expresiones desafortunadas había a nuestro juicio, fuertes indicadores de posible conducta delictiva, como por ejemplo: (i) el delito de conspiración, (ii) el de apropiación ile-

5 La Cámara de Representantes podría utilizar las disposiciones de su Reglamento, véase R. de la C. 1 del 2 de enero de 2017, según enmendada, 1ra. Ses. Ord., 18va. Asam., o en la alternativa, adoptar un procedimiento especial para tramitar este novel asunto.

6 Sobre la naturaleza de los delitos que contemplen depravación, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Morales Merced v. Tribunal Superior* incluyó la siguiente definición: “En general la consideramos como un estado o condición del individuo, compuesto por una deficiencia inherente de su sentido de la moral y la rectitud; en que la persona ha dejado de preocuparse por el respeto y la seguridad de la vida humana y todo lo que hace es esencialmente malo, doloso, fraudulento, inmoral, vil en su naturaleza y dañino en sus consecuencias.”

gal, (iii) el de violaciones a la Ley de Ética Gubernamental, (iv) el de intervención indebida con las operaciones gubernamentales y (v) el de discrimen ilícito, entre otras. La interrogante planteada era si los cuerpos legislativos tenían que esperar por una investigación de todos los posibles delitos incurridos, así como la identificación de prueba suficiente para poder emitir un fallo condenatorio y así entonces poder iniciar los trabajos. Si bien es cierto que puede ser prudente esperar por una investigación a esos efectos, nada impide que dicha investigación sea realizada como parte del proceso de rescindimiento que se lleve a cabo en la Cámara.

Dicha investigación puede ser realizada por los propios legisladores que sean nombrados o por investigadores independientes. Cabe destacar que hubo dos estudios realizados que pretendían identificar la posible comisión de delitos por el gobernador en el chat. La propia Cámara de Representantes comisionó uno y otro fue preparado por el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico. Del informe presentado por el Colegio, se identificaron al menos quince (15)⁷ posibles delitos cometidos. Por su parte, el informe comisionado por la Cámara concluyó la existencia de cinco posibles delitos⁸ por parte del entonces gobernador.

Así pues, era evidente que la Cámara de Representantes tenía la obligación ministerial de iniciar el proceso y decidir sobre si procedía la formulación de cargos ante el Senado. Para entender cómo se canalizaría el proceso ante la Cámara y posteriormente en el Senado es necesario identificar –a manera de resumen– las siguientes diferencias fundamentales entre el proceso de rescindimiento y el de la tramitación ordinaria de un caso criminal:

	Proceso de rescindimiento	Proceso penal
Determinación de culpabilidad:	A ser determinado por los cuerpos legislativos.	Más allá de duda razonable.
Aplicación de las reglas de evidencia:	A ser determinado por los cuerpos legislativos.	Son de total aplicación.
Derechos del Acusado:	A ser determinados por la asamblea legislativa, pero se tiene que garantizar los derechos básicos contenidos en el debido procedimiento de ley procesal.	Los contemplados en el Art. II sección 7, 10, 11 y 12 de la Constitución del ELA y los derechos fundamentales de la constitución federal reconocidos por el Tribunal Supremo de EE. UU.

7 Los delitos fueron los siguientes: los artículos 251, 252, 254, 250, 177, 245, 242(a), 167, 246, 284, 244, 264 del Código Penal de 2012; el artículo contemplado en 18 U.S.C. 241 y los artículos 4.2 y 4.7 de la Ley de Ética Gubernamental.

8 Los delitos fueron los siguientes: Artículos 252, 246 (b) y 263 del Código Penal. Además, violaciones a la Ley de Ética Gubernamental en sus artículos 4.2 (b) y 4.2 (k).

	Proceso de residenciamiento	Proceso penal
Procedimiento como tal	A ser determinado por los cuerpos legislativos.	El establecido en las reglas de procedimiento criminal.
Procesos de Revisión y apelación:	No están contemplados.	Los establecidos en las reglas de procedimiento criminal.
Sentencia:	Remoción del cargo.	La establecida en el delito por cual fue encontrado culpable.

Al analizar estas diferencias, resulta evidente que tomando en consideración la naturaleza de lo expresado en el chat, existían grandes probabilidades de que el gobernador fuera residienciado, por lo que realmente su renuncia no fue sorpresiva. Ciertamente en el proceso de juicio que se hubiere conducido en el Senado, era necesario presentar prueba adicional (deposiciones, documentos) para poder sustentar la mayoría de los cargos. No obstante, teniendo nuevamente presente la naturaleza de lo que es un juicio político vis a vis un juicio penal ordinario su situación era muy precaria. Así pues, la evaluación de los cargos hubiese sido más de naturaleza política que formalista. Como se señala en el Informe del Colegio al citar al delegado de la Convención Constituyente, Gutierrez Frankie: “El proceso de residenciamiento no es un proceso judicial, es un proceso político, es un proceso de gobierno. Político, en el sentido de gobierno. No es un proceso judicial de administración de justicia, ni está sujeta a revisión, ni puede ser modificada por una decisión del Senado ni por ningún tribunal.”⁹

⁹ Véase *Informe del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico sobre posible residenciamiento del Gobernador de Puerto Rico*, MICROJURIS <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2019/07/informe-sobre-residenciamiento.pdf> (última visita 10 de septiembre de 2019)

La próxima interrogante consiste en identificar si en nuestro ordenamiento jurídico – distinto al federal en cuanto a la figura del presidente – se provee con claridad la posibilidad de que un gobernador incumbente pueda ser procesado criminalmente por conducta realizada durante su gestión como gobernador. Dicha pregunta surgió ante planteamientos de que lo que procedía exclusivamente era el proceso de residienciar al gobernador. Cabe advertir que esa interrogante se nutrió del debate existente en los Estados Unidos sobre la imposibilidad de acusar a un presidente en funciones; debate que se ha intensificado por las posturas sobre el particular del propio presidente Donald Trump. En Puerto Rico -como veremos más adelante- parece ser un asunto menos polémico.

La Constitución del ELA no impide el procesamiento criminal de un gobernador en funciones y además, esa posibilidad está contemplada en la Ley del Fiscal Especial Independiente¹⁰

¹⁰ Ley para Crear la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, 3 LPRA § 99h.

Artículo 1. — Declaración de Política Pública y Creación de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.) Constituye la política pública del Gobierno de Puerto Rico fomentar la dedicación de sus funcionarios y empleados a la gestión y al servicio público con honestidad, excelencia profesional y personal, así como con dedicación absoluta al bienestar y desarrollo integral de nuestro pueblo. Para lograr estos objetivos resulta medular fortalecer la institucionalidad de un foro neutral e independiente para dilucidar rápidamente los actos atribuibles a funcionarios gubernamentales; y asegurar que las investigaciones sean objetivas, imparciales, independientes y de excelencia. Para lograr los objetivos señalados, se crea la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, como una entidad autónoma administrativa, funcional y fiscalmente de la Rama Ejecutiva. Esta Oficina estará integrada por un Panel con tres (3) miembros en propiedad y dos (2) miembros alternos, cuyos miembros serán seleccionados de entre los ex jueces o ex juezas de los tribunales, según el procedimiento en adelante dispuesto, y aquel personal designado por el primero para ejercer las encomiendas expresamente delegadas bajo esta Ley ¹¹

La propia ley establece con claridad la posibilidad de investigar y procesar a varios funcionarios públicos electos, incluyendo al primer ejecutivo. En su Artículo 4 se dispone lo siguiente:

Artículo 4. — Investigación preliminar.

(1) El Secretario de Justicia llevará a cabo una investigación preliminar en todo caso en que obtenga información bajo juramento que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si se ha cometido cualquier delito grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario. El Secretario deberá notificar al Panel en aquellos casos en que se implique a cualquiera de los siguientes funcionarios:

- (a) El Gobernador;
- (b) ¹²

Adviértase, que dicha disposición no está condicionada a que no se inicie un proceso de rescindimiento. Es decir, el procesamiento penal no está supeditado a las acciones u omisiones de la Asamblea Legislativa referente al proceso de rescindir. Así pues, podría ser encausado criminalmente, independiente el curso de acción que opte la Asamblea Legislativa, pero además cabe destacar, podría iniciarse el procesamiento penal del gobernador simultáneamente al proceso de rescindimiento. Inclusive, el gobernador puede ser procesado criminalmente a pesar de que haya renunciado

¹¹ 20 LPRA § 99H.

¹² 20 LPRA § 99k.

a su cargo. Por otra parte hay que reconocer que a nivel federal el asunto es más complicado. Durante la presidencia de Nixon surgió más intensamente este debate, y el Departamento de Justicia Federal aprobó un memorando en el cual se concluía que un presidente en funciones no podía ser acusado. Dicha postura fue reafirmada en dicho departamento en el año 2000. De la lectura de ambos memorandos, se plantea el argumento de que procesar criminalmente a un presidente en funciones violentaría el principio de la separación de poderes incluido en la Constitución. Específicamente en el Memo del año 2000 se concluye lo siguiente:

“In 1973, the Department concluded that the indictment or criminal prosecution of a sitting President would impermissibly undermine the capacity of the executive branch to perform its constitutionally assigned functions. We have been asked to summarize and review the analysis provided in support of that conclusion, and to consider whether any subsequent developments in the law lead us today to reconsider and modify or disavow that determination.¹³ We believe that the conclusion reached by the Department in 1973 still represents the best interpretation of the Constitution.”¹³

A tenor con lo anterior, cuando el presidente incurra en conducta delictiva tendrá que ser primeramente residenciado y entonces, posteriormente podrá ser acusado criminal-

mente. Bajo el ordenamiento jurídico federal -según ambos memorandos- no puede acusarse criminalmente a un presidente durante su incumbencia; lo que procede, según expresado anteriormente, es el proceso de residenciarlo y luego el de su procesamiento penal.

Finalmente, nos compete atender el poder del gobernador a conceder indultos. Más específicamente, si tiene la facultad para conceder un indulto a su propia persona. La facultad constitucional del gobernador para conceder indultos está plasmada en el Artículo IV sección 4 de la Constitución del ELA. Entre los poderes incluidos en dicha sección se encuentra:

“[S]uspender la ejecución de sentencias en casos criminales, conceder indultos, conmutar penas y condonar total o parcialmente multas y confiscaciones por delitos cometidos en violación de las leyes de Puerto Rico. Esta facultad no se extiende a procesos de residencia.¹⁴

Por su parte, la Constitución de Estados Unidos en su Artículo II sección 2, establece que el presidente tendrá la facultad de suspender la ejecución de las sentencias y conceder indultos por delitos cometidos contra los Estados Unidos, excepto en los juicios por residencia. Señala Raúl Serrano Geysls que el origen de dicha disposición se remonta a la prerrogativa que en el pasado ejercía la corona inglesa. Señala también el autor, que en el *Federalista* Número 69, Hamilton expresó que los poderes conferidos en la disposición constitucional mencionada se asemejaban a los poseídos para

¹³ Memorandum for the Attorney General (October 7, 200), https://biotech.law.lsu.edu/blaw/olc/sitting_president.htm (última visita 10 de septiembre de 2019)

¹⁴ CONST. PR art. IV, § 4.

esa época por el rey de Gran Bretaña y el gobernador de Nueva York. Éste último, fue uno de los gobernadores con mayores poderes en los trece estados originales.¹⁵ A pesar de las similitudes existían también, unas grandes diferencias, las cuales Hamilton resaltaba en sus famosos ensayos.

Así pues, en principio puede colegirse que el poder conferido es uno muy amplio y que estaba ausente de reglamentación por parte de la legislatura y además, sujeta de manera muy limitada a revisión judicial. Inclusive en *Shick v. Read*,¹⁶ se resolvió que el poder de conceder indultos es uno de naturaleza plenaria que emana directamente del texto de la Constitución y no es uno que esté sujeto a modificaciones por parte del Congreso. De esta forma, para atender cualquier interrogante sobre la capacidad del presidente para conceder indultos, es imperativo interpretar textualmente el artículo mencionado. De su lectura surgen dos limitaciones evidentes:

1. El poder de indulto es únicamente para delitos federales, por lo que no afectaría el procesamiento de delitos estatales.
2. No es de aplicación para los procesos de rescindimiento.

Al examinar la disposición análoga en nuestra Constitución, es evidente que sólo aplica a procesos penales en la jurisdicción de Puerto Rico, y al igual que en la constitución federal, no aplica a procesos de rescindimiento. Como puede apreciarse del texto de ambas constituciones, no surge si el primer ejecutivo tiene

la facultad para auto indultarse, pero tampoco surge una limitación expresa a ello. Tomando en consideración que nuestra disposición fue copiada de la federal, resulta relevante hacer referencia al Federalista Núm. 69.

Existen dos referencias importantes en el Federalista Núm. 69 que a nuestro juicio permiten concluir que el auto-indulto no estaba contemplado al redactarse la constitución federal y donde, además, se esgrimen dos poderosos argumentos para descartar la posibilidad de su existencia. Al describir las facultades y obligaciones del presidente según contemplada en constitución propuesta, Hamilton destaca en lo pertinente lo siguiente:

The President of the United States can be impeached, tried, and, on conviction of treason, bribery, or other high crimes or misdemeanors, removed from office. Afterwards he would be liable to prosecution and punishment in the ordinary course of law.

The king of Great Britain is sacred and inviolable. He is not accountable to any constitutional tribunal. And a national revolution is the only way he can be punished.

In the delicate and important area of personal responsibility, the President of the United States will stand on no better ground than the governor of New York. And he will have more personal liability than the governors of

15 RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 610 (2013).

16 419 U.S. 256 (1974).

Massachusetts and Delaware.¹⁷

Resulta evidente que para Hamilton y los otros padres fundadores era importante distanciarse de la figura del monarca inglés que podía vivir en completa impunidad y que no podía ser procesado criminalmente. Solamente un proceso revolucionario (*national revolution*) podría exigirle cuentas a dicho monarca. Así pues, resultaría inconcebible que se contemplara la posibilidad de un auto-indulto por parte del presidente en casos criminales, lo que lo equipararía peligrosamente a la figura del monarca inglés. Más aún, resulta evidente el deseo y/o la posibilidad de que el presidente una vez residenciado, pudiera ser posteriormente procesado criminalmente en los procesos penales ordinarios. La posibilidad de un auto-indulto descartaría también este segundo escenario. Así pues, un auto-indulto por parte del presidente sería de dudosa validez constitucional

La segunda referencia que se identifica en el Federalista Núm. 69 es cuando Hamilton destaca su preocupación con los poderes del gobernador de Nueva York sobre los indultos que incluía -distinto a la propuesta federal sobre el particular- el indulto en caso de residenciamiento (*impeachment*).¹⁸ Particularmente le preocupaba la posibilidad de fomentar la impunidad en algún grado, en la medida en que se permitiese el indulto en casos en los cuales existía la posibilidad de iniciar el proceso de residencia. A esos efectos destacó:

[F]or example, if a governor of New York led a conspiracy, un-

til the design ripened into actual hostility he could insure his accomplices entire impunity.

On the other hand, although the President of the United States can pardon treason when prosecuted in the ordinary course of law, he could not shelter and offender from the effects of impeachment and conviction.

Wouldn't the possibility of impunity for the preliminary steps be a greater temptation to continue a conspiracy led by the governor of New York against the public liberty, than he more limited possibility of an exemption from death and confiscation if the final execution of the plan and actual appeal to arms should miscarry?...¹⁹ Nuevamente el tema de la impunidad, particularmente por parte de un gobernador o del presidente, puede identificarse como una preocupación vital de Hamilton. Así pues, puede verse su crítica a la posibilidad de que el gobernador de Nueva York pudiera indultar a los que conspiraron conjuntamente con él; pero por otro lado, se descartaba por Hamilton que bajo los poderes de indulto incluidos en la constitución federal, el presidente pudiera actuar de esa forma. A tono con lo anterior, resulta evidente que la Constitución Federal no contempló la posibilidad de un auto-indulto en la medida en que claro está, dicha facultad no se incluyó expresamente, pero además, tomando en consideración la vehemente crítica al hipotético escenario existente en el estado de Nueva York sobre el indulto a posible coautores.

A tono con lo anteriormente expresado, no se requiere de mucho análisis para concluir que

17 Alexander Hamilton, *The Federalist* Vol. II, reimpresso en ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON & JOHN JAY, *THE LAWBOOK EXCHANGE* 232 (2005).

18 Debe advertirse que aunque permitía el indulto en casos de residenciamiento, se exceptuaban de dicha posibilidad los casos de traición y asesinato.

19 HAMILTON, *supra*, en la pág. 235

todo lo anterior es de total aplicación a la figura del gobernador en Puerto Rico, tomando en consideración la similitud entre ambas disposiciones constitucionales. Ahora bien, en el caso de Puerto Rico es aún más patente, al permitirse por nuestra normativa el que un gobernador o exgobernador pueda ser procesado criminalmente mientras ostenta el cargo. Argumentar lo contrario sería plantear que un primer ejecutivo en un esquema constitucional similar al nuestro o al de los Estados Unidos, no está sujeto al estado de derecho, sino que está por encima del mismo. Nada de lo expresado en el contrato social que es la constitución -sea la federal o la del ELA- le confirió dicha autoridad.

III. Reflexiones finales

Es evidente concluir que Puerto Rico no es el mismo país como consecuencia del verano 2019. Si bien es cierto que los mayores cambios son de naturaleza política, debemos tener presente que la amplia discusión y difusión de las diversas controversias legales sirvieron de plataforma para un proceso de aprendizaje y como “medidor” de algunas disposiciones y estructuras legales. La discusión del proceso de residenciamiento y la eventual renuncia del gobernador, permitió a las personas internalizar el poder que tienen como ciudadanos y cómo este trasciende el votar cada cuatro años. En ese sentido, las estructuras legales y la normativa legal existente deben ser más eficientes para propender una mayor participación ciudadana en los asuntos políticos. Es de esperarse propuestas de reforma constitucional en un futuro relativamente cercano. Por el momento, las lecciones aprendidas sobre la imputabilidad de un gobernador y las controversias relacionadas con la ley de

sucesión de este último son un inicio, y en la dirección correcta.

Cómo Cambiar Nuestra Ley Suprema: Un Análisis del Artículo VII de la Constitución de Puerto Rico

ARTÍCULO

*Jorge M. Farinacci Fernós**

I. Introducción

La Constitución de Puerto Rico contiene un sinnúmero de limitaciones y contradicciones. Mientras su Carta de Derechos sigue siendo de avanzada y ordena su más extensiva interpretación (lo que, en parte, ha hecho innecesario su constante modificación formal), el diseño del sistema de gobierno padece de serios déficits democráticos. Estas fallas estructurales han quedado expuestas durante los eventos vividos en Puerto Rico durante el verano de 2019. Asuntos tales como el referéndum revocatorio, la iniciativa ciudadana, la doble vuelta electoral, la representación legislativa proporcional, la selección democrática de la persona que sustituya a un(a) Gobernador(a) tras una vacante permanente, entre otros mecanismos ausentes en nuestra Constitución, demuestran que esta aún tiene mucho que recorrer en cuanto a su desarrollo democrático. Respecto a la Carta de Derechos, si bien constituye un catálogo mínimo del que deberíamos estar orgullosos como pueblo, tampoco puede afirmarse que está completa.

Lo anterior ha iniciado una conversación pública sobre la necesidad o conveniencia de enmendar la Constitución o, incluso, redactar una nueva Ley Suprema. A su vez, esto requiere un análisis de *cómo* se podrían implementar estas propuestas modificativas. Es decir, cuál es el estado de derecho actual en cuanto a posibles cambios al sistema constitucional. Esto incluye el estado de derecho respecto a *cómo se cambia el proceso para cambiar la Constitución*.

Comenzamos con una apreciación general: de la misma manera que la Constitución padece de serias fallas democráticas en cuanto a la estructura del aparato gubernamental de nuestro país, *también* padece de fallas democráticas en cuanto al asunto de posibles cambios al texto constitucional. Como ha observado el Tribunal Supremo:

[P]artimos de la premisa de que la Convención Constituyente formuló un procedimiento para que el pueblo pudiese introducir modificaciones a nuestra Ley Suprema para adaptarla a las exigencias y los requerimientos de la realidad. También partimos de la premisa de que, en el ejercicio de su poder soberano, *el pueblo incluyó en el Art. VII de la Cons-*

* B.A., M.A. y J.D. (Universidad de Puerto Rico); LL.M. (Harvard Law School); S.J.D. (Georgetown University Law Center). Catedrático Auxiliar, Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

titución . . . unos límites expresos e implícitos sobre el alcance de las enmiendas que se podrían incorporar.¹

Estas limitaciones son tanto procesales como sustantivas. En este artículo atenderemos ambos tipos.

Según se informó en el Informe de la Comisión de Preámbulo, Ordenanzas y Procedimientos de Enmiendas a la Constitución:

Nuestra proposición sustituta sobre procedimientos de enmiendas a la constitución persigue dos objetivos básicos: hacer de la constitución un documento estable, de mayor autoridad y dignidad que una ley, a la vez que un instrumento flexible, sensible a cambios fundamentales en la opinión pública y en las necesidades sociales.

Una constitución, desde luego, es más que una ley ordinaria, es la ley que gobierna al gobierno. Sus disposiciones limitan las leyes que hace el gobierno. La estabilidad de la constitución es esencial al adecuado desarrollo, dentro de un régimen de ley, de las instituciones y principios que en ella se organizan y establecen. Las constituciones deben estar fuera del alcance de la pasión súbita y el juicio pasajero y, siendo tan alto el fin que ellas cumplen, el procedimiento para enmendarlas debe ser lo suficientemente

difícil como para invitar al análisis sereno y cuidadoso.

Por otro lado, las constituciones deben corresponder fielmente a la realidad social que sirven. Disparidades iniciales profundas entre la realidad y el documento, o la incapacidad de una constitución para crecer con la sociedad a la cual rige llevan inevitablemente al deterioro de la constitución y a su abandono. Toda constitución debe contener el mecanismo necesario para responder a cambios fundamentales en el medio social. Si bien el procedimiento para enmendar la constitución debe ser lo suficientemente rígido para impartirle estabilidad a la constitución y distinguirla de las leyes ordinarias, el procedimiento a su vez debe ser lo suficientemente flexible para que la constitución pueda ceder ante una opinión pública informada y consciente y continuar así reflejando los postulados esenciales de vida de la comunidad.²

La Convención Constituyente demostró una resistencia a incorporar medidas de democracia directa. Insistió en basar nuestro sistema constitucional, exclusivamente, en la democracia representativa.³ En ese sentido, la participación del Pueblo sería considerablemente

¹ Berríos Martínez v. Gobernador II, 137 DPR 195, 201 (1994) (énfasis suplido).

² 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE 3173 (1952) (para propósitos de este artículo utilizamos la versión digital disponible en: <http://www.oslpr.org/v2/PDFS/DiarioConvencionConstituyente.pdf>).

³ Véanse las expresiones del delegado Trias Monge en 3 DIARIO DE SESIONES, *supra nota* 2, en la pág. 2273, y las expresiones del delegado Benítez, *Id.* en la pág. 2279.

pasiva. Este se vería limitado a elegir sus representantes y, como veremos, ratificar las propuestas de cambio constitucional presentadas e iniciadas por la Asamblea Legislativa.⁴ Se trata de un poder de iniciativa legislativa de naturaleza absolutamente discrecional y exclusiva.⁵ La Convención Constituyente rechazó un sinnúmero de mecanismos adicionales para enmendar la Constitución, incluyendo la iniciativa popular.⁶ Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento para enmendar la Constitución, si bien no representa un obstáculo insuperable, intencionalmente limita las opciones disponibles al Pueblo y lo limita a un actor secundario.

Además de una confianza desmedida en la capacidad de la democracia representativa

4 Véanse las expresiones del delegado García Delgado objetando que, en el mecanismo de enmienda adoptado, “todo el poder se le confiere . . . a la Asamblea Legislativa”. 3 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 2, en la pág. 2272.

5 Córdova y Otros v. Cámara de Representantes, 171 DPR 789, 803 (2007).

6 Véase 3 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 2, en la pág. 2283 (rechazando el mecanismo de iniciativa popular). Específicamente, la Convención derrotó una propuesta del Partido Estadista Puertorriqueño que hubiese permitido que, una vez se recogieran las firmas equivalentes a 1/5 parte del electorado, se pudiera forzar a la Asamblea Legislativa a convocar un referéndum constitucional. Solo 17 delegados votaron a favor de esta propuesta. Para la discusión completa, véase *Id.* en las págs. 2269-83.

A su vez, todas las propuestas democratizadoras del Partido Socialista fueron rechazadas (e.g. iniciativa, referéndums legislativos y referéndum revocatorio). Véase, además, Córdova y Otros, 171 DPR en las págs. 804-05; 3 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 2, en las págs. 2272 (expresiones del delegado García Delgado) (“[S]e le debe garantizar [a los] electores del pueblo de Puerto Rico . . . el poder de solicitar, por lo menos, de la Asamblea Legislativa, que la enmienda sea propuesta y sea sometida en referéndum. Si se está defendiendo en esta [C]onstitución la voluntad del pueblo, no veo cómo esa voluntad del pueblo pueda estar defendida sin un articulado en esta [C]onstitución que le permita a ese pueblo, sin intervención de segundas personas, solicitar directamente, de quien sea pertinente, que se enmiende la [C]onstitución según los deseos de ese número de votantes”.); J. TRÍAS MONGE, III HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 259 (1980).

para canalizar adecuadamente los deseos del Pueblo, la Convención Constituyente también demostró una *desconfianza* de la capacidad del Pueblo de modificar *su Constitución* sin la intervención de sus representantes electos. Este sentimiento ha encontrado eco en las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Según el Tribunal Supremo, el poder soberano del Pueblo “debe ejercerse de forma que el ordenamiento constitucional pueda mantener su coherencia, libre de los caprichos momentáneos y arbitrarios de las mayorías”.⁷ Como consecuencia, “es necesario que el procedimiento de enmienda garantice que las enmiendas estén realmente respaldadas por el consenso general y que éstas surjan de una consideración cuidadosa e informada por todos los electores”.⁸

Sin duda, coincidimos con la propuesta de que enmendar la Constitución es un asunto serio que no debe tomarse livianamente, más todavía cuando se propone redactar una Ley Suprema nueva. Las decisiones constitucionales solamente se deben tomar cuando el Pueblo está en condiciones para ejercer su poder constituyente. Este tipo de ejercicio de la política constitucional, a diferencia de la política ordinaria, requiere unas condiciones sociales particulares extraordinarias. Identificar esas condiciones no es fácil y se presta para confusión social, permitiendo así un retroceso en nuestro desarrollo constitucional, en vez de un *avance*.⁹

Pero esta preocupación no está limitada a las acciones del Pueblo. La Asamblea Legislativa también puede errar en su análisis y puede manipular una situación para lograr un apoyo artificial del electorado. La experiencia hace

7 *Berrios Martínez*, 137 DPR en las págs. 210-11.

8 *Id.* en la pág. 212.

9 Véase José J. Álvarez González & Ana I. García Saúl, *Derrecho Constitucional*, 65 REV. JUR. UPR 799, 875 (1996).

unos años en cuanto al intento de eliminar el derecho absoluto a la fianza es testimonio de esta realidad. Si bien había un consenso aparente entre los líderes de los partidos políticos de mayoría y las primeras encuestas daban una victoria aplastante al “Sí”, mientras más tiempo pasaba y se discutía con mayor profundidad los cambios propuestos, la balanza se viraba y triunfó el “No”. En ese caso, fue el Pueblo el que frenó el capricho momentáneo de una amplia mayoría de la Asamblea Legislativa.

II. Limitaciones Procesales

Los mecanismos *exclusivos* para enmendar o, incluso, reemplazar la Constitución están contenidos en el Artículo VII del texto constitucional actual.¹⁰ En esencia, existen solamente dos (2) vías para alterar o reemplazar la Constitución de Puerto Rico. *Ambas surgen por iniciativa exclusiva y absolutamente discrecional de la Asamblea Legislativa*,¹¹ lo que constituye el primer escollo democrático, al excluirse al Pueblo como el actor principal del cambio constitucional.¹²

10 En este Artículo me limitaré a analizar los mecanismos de enmienda constitucional permitidos, precisamente, por la Constitución. Como cuestión histórica, muchas de las constituciones del mundo no fueron adoptadas siguiendo los mecanismos establecidos en las constituciones que reemplazaron. Un ejemplo claro de esto fue la Constitución de los Estados Unidos frente los Artículos de la Confederación. Se trata de procesos *extralegales* e, incluso, *ilegales* que, de recibir apoyo popular, generan una *nueva legalidad*. En ese sentido, el Pueblo siempre se reserva el poder de ignorar el orden constitucional actual y establecer uno nuevo. Véase Jorge M. Farinacci-Fernós, *The Constitution is Dead! Long Live the Constitution!*, 24 BARRY L. REV. __ (2019, por publicarse).

11 *Córdova y Otros*, 171 DPR en la pág. 803.

12 Siempre es posible una acción directa del Congreso de los Estados Unidos en cuanto a este asunto. Esa posibilidad queda fuera del alcance de este escrito. Por ahora, nos limitaremos a analizar los mecanismos de enmiendas formales establecidos en la propia Constitución de Puerto Rico.

A. Enmiendas Puntuales y el Referéndum de Ratificación

La primera alternativa está recogida en la Sección 1 del Artículo VII:

La Asamblea Legislativa podrá proponer enmiendas a esta Constitución mediante resolución concurrente que se apruebe por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada cámara. Toda proposición de enmienda se someterá a los electores capacitados en referéndum especial, pero la Asamblea Legislativa podrá, siempre que la resolución concurrente se apruebe por no menos de tres cuartas partes del número total de los miembros de que se compone cada cámara, disponer que el referéndum se celebre al mismo tiempo que la elección general siguiente. Cada proposición de enmienda deberá votarse separadamente y en ningún caso se podrá someter más de tres proposiciones de enmienda en un mismo referéndum. Toda enmienda contendrá sus propios términos de vigencia y formará parte de esta Constitución si es ratificada por el voto de la mayoría de los electores que voten sobre el particular. Aprobada una proposición de enmienda, deberá publicarse con tres meses de antelación, por lo menos, a la fecha del referéndum.

Podemos identificar este primer mecanismo como la enmienda puntual. Los elementos

principales de esta disposición constitucional son: (1) aprobación de una resolución concurrente por dos terceras partes del total de los miembros que componen cada cámara, (2) ratificación popular mediante referéndum, (3) votación separada por cada enmienda, (4) selección de un máximo de tres proposiciones de enmienda por referéndum, (5) inclusión de los términos de vigencia de la enmienda, y (6) publicación de la propuesta de enmienda, mínimamente, tres meses antes de que se celebre el referéndum. De estos elementos, debemos explorar más detalladamente tres de ellos: (1) trámite legislativo, (2) ratificación popular y (3) máximo de tres proposiciones de enmienda. Atendamos cada asunto separadamente.

En primer lugar, como vimos, el origen de cualquier cambio constitucional es, necesariamente, *legislativo*. Es decir, es una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa iniciar el proceso para alterar el orden constitucional. Como consecuencia, incluso la Rama Ejecutiva queda totalmente excluida del trámite constitucional, salvo en su rol de *administrar* los mecanismos de implementación como, por ejemplo, organizar el referéndum ratificatorio. Pero, en cuanto al asunto sustantivo de la propuesta de enmienda constitucional, la Rama Ejecutiva no tiene participación alguna. En ese sentido, por ejemplo, la resolución concurrente que se apruebe en ambas cámaras no está sujeta al veto de un(a) Gobernador(a). Lo mismo ocurre con el segundo mecanismo establecido en la Sección 2 del Artículo VII, excepto, claro está, en cuanto la aprobación de las leyes habilitadoras correspondientes, en las que, evidentemente, habrá participación del Ejecutivo.

De igual forma, hace falta que la resolución concurrente reciba el aval de dos terceras partes de *la totalidad de la membresía de cada cámara*, lo cual incluye vacancias y abstencio-

nes. Esta membresía puede variar, dependiendo de si se activó la llamada *Ley de Minorías*, como producto del último evento electoral, y se expandió la composición de alguna de las cámaras legislativas. En todo caso, hace falta el voto afirmativo de dos terceras partes de cada cámara, calculado a partir de la composición *total* de cada cuerpo.¹³ En caso de que se quiera celebrar el referéndum de ratificación el mismo día de las elecciones generales, hará falta el voto afirmativo de tres cuartas partes de cada cámara.

En segundo lugar, tenemos la ratificación popular. En esta segunda etapa del proceso de enmienda, el rol del Pueblo es considerablemente pasivo. Se limita a aceptar o rechazar la propuesta de la Asamblea Legislativa. Claro está, cada propuesta debe presentarse separadamente, de forma que la ciudadanía pueda pasar juicio sobre cada una individualmente. Bastará con el aval mayoritario del Pueblo que participe en el referéndum, habiéndose derrotado en la Convención Constituyente una propuesta que requeriría dos terceras partes del aval popular para ratificar una enmienda.

Como se explica en el libro *La Nueva Constitución*:

La enmienda constitucional presupone, primeramente, que se usen procedimientos especiales para garantizar que dicha enmienda está en efecto respaldada por el consenso que en realidad representa la aquiescencia general al cambio propuesto. En segundo término, como envuelve una alteración de fundamentos, presupone una consideración

13 Véase PIP v. ELA, 186 DPR 1 (2012); 3 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 2, en la pág. 2269.

más cuidadosa y deliberada que la que necesita dársele a los cambios en la ley ordinaria.

.....

El propósito principal del referéndum es, por supuesto, determinar si el cambio propuesto a la ley fundamental tiene o no el respaldo del electorado. Si la cláusula constitucional sobre el referéndum está bien redactada, tendrá disposiciones para la consecución del objetivo a través de dos medios: uno, estableciendo condiciones que permitan al pueblo familiarizarse con las disposiciones de la enmienda propuesta, y, de este modo, votar con conocimiento de causa; y el otro, estableciendo condiciones por cuya virtud la votación total refleje, con la mayor exactitud posible, la actitud del electorado hacia la proposición.¹⁴

En tercer lugar, la Constitución solamente permite que se presenten tres (3) “proposiciones de enmiendas” por referéndum. Es decir, *se trata de un mecanismo para limitar considerablemente la extensión de las modificaciones al texto constitucional*. El mecanismo establecido en la Sección 1 del Artículo VII de la Constitución sirve únicamente para cambios puntuales y no para una revisión general.

En *Berrios Martínez v. Gobernador II*, el Tribunal Supremo adoptó una definición *amplia* del concepto “proposiciones de enmien-

das”. Esto, a pesar de que podría concluirse que el diseño original de la Constitución era mucho más estricto.¹⁵ Específicamente, el Tribunal Supremo *rechazó* una lectura estrecha que hubiese equiparado cada cambio al texto con una sola enmienda. Pero también rechazó una lectura excesivamente amplia que hubiese permitido enmiendas complejas que afectaran varias disposiciones diferentes y no-relacionadas. Es decir, rechazó una lectura que hubiese permitido una revisión general por vía de una sola enmienda.

Por el contrario, la Opinión en dicho caso adoptó el estándar de “propósito único” para determinar qué constituye una enmienda singular.¹⁶ Para ello, recurrió a la jurisprudencia estatal de los Estados Unidos. Tras identificar que el objetivo de la limitación constitucional de tres proposiciones de enmienda era evitar la elaboración de bloques de enmiendas o *log-rolling*, así como revisiones generales disfrazadas de enmiendas singulares, el Tribunal Supremo resolvió que el estándar de “propósito único” requiere que haya suficiente interdependencia entre los cambios sugeridos para que se trate de un solo cambio sustantivo y para que se pueda presumir razonablemente que los electores emitirían un voto uniforme sobre todo el cambio.¹⁷

14 LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, 521 y 532 (citado en *Berrios Martínez v. Gobernador II*, 137 DPR 195, 212 (1994)).

15 NUEVA CONSTITUCIÓN, *supra* nota 14, en las págs. 532-33 (citado en *Berrios*, 137 DPR en las págs. 13-14)) (“Para que los ciudadanos voten con conocimiento de causa, no se les debe sobrecargar sometiéndoles varias enmiendas a la vez. Es importante, por lo tanto, que se imponga alguna clase de límite al número de enmiendas que puede someterse al electorado. Algunos estados fijan un límite de tres enmiendas para una determinada elección, y la constitución del estado de Kentucky no permite que se consideren más de dos enmiendas en una misma votación. Veintiocho estados indican lo siguiente en sus constituciones: si dos o más proposiciones de enmienda se presentan a ratificación deben votarse independientemente una de otra. El estado de Missouri va aún más lejos al requerir que las proposiciones de enmienda se sometan en papeletas separadas y sin insignias de partido de clase alguna”).

16 *Berrios Martínez*, 137 DPR en la pág. 219.

17 *Id.*

Por ejemplo, no se podría presentar un nuevo Artículo V (Rama Judicial) completo y llamarle una sola enmienda. De esta forma, se evita que, con el nombre de “tres enmiendas”, se proponga al Pueblo un nuevo Artículo III (Rama Legislativa), IV (Rama Ejecutiva) y V (Rama Judicial). Sin duda, en ese caso, estaríamos ante una revisión sustancial del texto constitucional y no enmiendas puntuales.

El estándar adoptado por el Tribunal Supremo requiere identificar suficiente unidad de propósito en los cambios propuestos como para concluir que se trata, verdaderamente, de *un solo cambio*, aunque este impacte más de una disposición del texto constitucional. En estos casos, si bien se alteraría más de una parte de la Constitución, se entiende que ello es puramente incidental y tiene el fin de mantener la coherencia del texto, de forma que un cambio aislado no quede incompleto. Por ejemplo, si se quiere presentar una enmienda constitucional para que el o la Secretario(a) de Estado sea electo o electa, posiblemente haya que cambiar más de una sección del Artículo IV. Pero se trataría de una sola enmienda, pues su propósito es singular. Su impacto en múltiples disposiciones sería puramente incidental.

El estándar de “propósito único” ha sido objeto de fuertes críticas,¹⁸ pero sigue siendo la postura actual del Tribunal Supremo de Puerto Rico.¹⁹ Incluso, podría afirmarse que la decisión del Tribunal Supremo en *PIP v. ELA* amplió considerablemente la operación de ese estándar, permitiendo cambios abarcadores que, en términos jurídicos, se consideren como una sola enmienda. Eso tiene que ver con el problema del “nivel de generalidad con que se

aplicaría el criterio de propósito único”.²⁰ En *PIP v. ELA*, un cambio sustancial a la composición de ambas cámaras legislativas se consideró una sola enmienda. El estándar aplicado en dicho caso ofusca un tanto la línea entre enmiendas singulares y revisión sustancial o general.

Por último, cabe destacar la necesidad de que las propuestas de enmienda sean suficientemente específicas y operativas. El mecanismo intentado para adoptar una legislatura unicameral resultó inoficioso, toda vez que (1) no se utilizó el mecanismo de resolución concurrente, intentándose llegar al mismo resultado mediante la aprobación de una ley ordinaria y (2) no se le consultó al Pueblo la propuesta de enmienda como tal, sino la idea, con miras a convocar posteriormente un referéndum formal.²¹

B. Convención Constituyente: ¿Revisión General o Limitada?

La segunda alternativa está recogida en la Sección 2 del Artículo VII:

La Asamblea Legislativa podrá, mediante resolución concurrente aprobada por dos terceras partes del número total de los miembros de que se compone cada cámara, consultar a los electores capacitados si desean que se convoque a una convención constituyente para hacer una revisión de esta Constitución. La consulta se hará mediante referéndum que se celebrará al mismo tiempo que la elección general; y si se deposita a favor

18 Véase Álvarez González & García Saúl, *supra* nota 9, en la pág. 869.

19 *PIP*, 186 DPR 1.

20 Álvarez González & García Saúl, *supra* nota 9, en la pág. 871.

21 *Córdova y Otros v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789, 795 y 806.

de la revisión una mayoría de los votos emitidos sobre el particular, se procederá a la revisión en Convención Constituyente elegida en la forma que se disponga por ley. Toda revisión de esta Constitución deberá someterse a los electores capacitados en referéndum especial para su aprobación o rechazo por mayoría de los votos que se emitan.

Esta alternativa nunca ha sido implementada en Puerto Rico, menos aún interpretada por el Tribunal Supremo. Por tanto, lo más que podemos hacer es ofrecer un análisis de primera impresión. Precisamente, la incertidumbre que rodea esta disposición constitucional hace que algunos la vean con mucha cautela.²² Dicha preocupación crece a medida que el mecanismo establecido en la Sección 1 del Artículo VII se entienda insuficiente para canalizar los cambios necesarios a la Constitución. En ese caso, se tendría que recurrir a la Sección 2, sin saber de antemano sus entornos, efectos y límites, abriendo así una potencial Caja de Pandora.

Comencemos con la operación de este segundo mecanismo. Al igual que con la Sección 1, el proceso inicia exclusivamente en la Asamblea Legislativa. Si bien haría falta la misma mayoría para adoptar la resolución concurrente correspondiente, nótese que la mayoría de dos terceras partes haría que la consulta popular sobre la deseabilidad de convocar a una convención constituyente se celebre el mismo día que la elección general. Esto, a diferencia de la Sección 1, en donde haría falta una votación de

tres cuartas partes de cada cámara para que el referéndum sobre las enmiendas individuales coincida con una elección general.

Al igual que con la Sección 1, si una mayoría de las personas que participan en el referéndum avala la propuesta presentada por la Asamblea Legislativa, entonces se celebraría una elección a una convención constituyente. La *forma* en que se llevaría a cabo dicha elección sería atendida por ley. La revisión llevada a cabo por la convención constituyente sería, nuevamente, llevada a un referéndum para ratificación popular.

Debemos detenernos un momento en el asunto más importante de la Sección 2. Se trata del concepto “revisión”. De ordinario, cuando pensamos en una convención constituyente, nos imaginamos un cuerpo que habrá de redactar una Constitución *nueva y completa*. Es decir, de una revisión *general* de la Constitución con miras a producir un texto nuevo que reemplace al anterior, aunque se preserven algunas disposiciones. Se trata, precisamente, de una repetición del ejercicio realizado en 1951-1952.

Evidentemente, una de las posibilidades que emana de la Sección 2 es la convocatoria a una convención constituyente para llevar a cabo una revisión *general* de la Constitución. La pregunta restante es si la Sección 2 permite la convocatoria a una convención constituyente para llevar a cabo una revisión *limitada o parcial* de la Constitución.²³ Es decir, si se puede limitar, de antemano, las áreas o asuntos que la convención constituyente podría atender. Por ejemplo, limitar el mandato de la convención constituyente a una revisión del Artículo III (Rama Legislativa) *únicamente*.

22 Álvarez González & García Saúl, *supra* nota 9, en la pág. 872 (“La incertidumbre que rodea al proceso de enmienda mediante el método de convención constituyente es de tal naturaleza que aconseja no intentar ese método mientras esa incertidumbre persista”).

23 *Id.* (“La interrogante central es: ¿puede convocarse a una convención constituyente con propósitos limitados y agenda fija?”).

Ni del texto ni del historial de la Sección 2 del Artículo VII de la Constitución surge una contestación categórica. La Constitución no define el concepto “revisión” ni utiliza los adjetivos “general” o “limitada”. Por su parte, los colegas Álvarez González y García Saúl estiman que “[a] nuestro juicio, existen mejores argumentos en apoyo de la contestación en la negativa” en cuanto a si se puede limitar o fijar la agenda de una convención constituyente convocada bajo la Sección 2.

Según estos juristas, el lenguaje de la Sección 2 “parece demasiado preciso y terminante como para admitir limitaciones a la agenda de la convención”.²⁴ Los compañeros apuntan a cómo la Convención Constituyente de 1952 diseñó que la consulta popular sobre la deseabilidad de convocar una nueva convención coincidiera con la elección general, a diferencia de lo que ocurre con las enmiendas bajo la Sección 1. Esto aparenta ser indicio de que, precisamente por la naturaleza general de la convención que sería convocada, los constituyentes se encargaron de asegurar la mayor participación electoral posible. Esto se logró haciendo que dicha consulta sea el mismo día de la elección general, cuando, históricamente, más personas se presentan a los centros de votación. Por último, Álvarez González y García Saúl proponen que es posible que se convoque una convención constituyente limitada, pero se arriesga a que este organismo ignore ese mandato y se exceda de las áreas que podría atender, presente dicha propuesta al Pueblo, el Pueblo la avale en referéndum, y que ningún tribunal se atreva a desaprobarlo. Sería la versión puertorriqueña del *runaway convention*.

Si bien la posibilidad de un *runaway convention* siempre es real, yo no estoy tan seguro

de que, como cuestión de derecho, sea imposible limitar los poderes de revisión de una convención constituyente convocada bajo la Sección 2 del Artículo VII. Es decir, entiendo que *sí se puede fijar* la agenda de una convención constituyente para que solamente lleve a cabo una revisión *parcial* de la Constitución, limitada a ciertos asuntos o disposiciones en particular. Veamos por qué.

En primer lugar, tenemos que distinguir un proceso constituyente que rompe con el ordenamiento constitucional anterior y uno que es *producto* de dicho ordenamiento. Es decir, no es lo mismo una constituyente tras el triunfo de un proceso revolucionario que simplemente deja sin efecto el sistema anterior, que un proceso constituyente que *surge directamente* de la autorización otorgada por el sistema constitucional vigente.²⁵ Precisamente, si se convoca a una convención constituyente bajo la Sección 2 del Artículo VII, dicha convención tendría, de entrada, unos límites. No sería un proceso de borrón y cuenta nueva. Y si existen algunos límites, pueden existir otros.

En segundo lugar, no podemos olvidar que *el proceso constituyente de 1951-1952 fue, precisamente, limitado*. Dicho proceso tenía que conformarse a las exigencias establecidas por el Congreso federal. Lo mismo podría pensarse de un proceso convocado bajo la Sección 2, en cuyo caso estaría limitado *a los deseos de la Asamblea Legislativa que lo convocó y del Pueblo que lo avaló*. Como hemos visto, *la Asamblea Legislativa tiene una discreción absoluta en cuanto al contenido de las propuestas modificativas*. Bajo la Sección 1, esto le permite seleccionar el contenido de las enmiendas. Bajo la Sección 2, esto le permite escoger la

²⁵ Véase Farinacci-Fernós, *supra* nota 10 (distinguiendo los cambios formales a la Constitución entre mecanismos formales legales, extralegales e ilegales).

²⁴ *Id.*

naturaleza de la revisión llevada a cabo por la convención. En otras palabras, le tocaría a la Asamblea Legislativa diseñar el tipo de convención que se convocaría. Eso incluiría los límites a la revisión que podría llevar a cabo la convención.

En tercer lugar, la misma doctrina constitucional estatal que el Tribunal Supremo de Puerto Rico utilizó para interpretar los contornos de la Sección 1 del Artículo VII puede y debe utilizarse para analizar la Sección 2. Y esa doctrina, mayoritariamente, *concluye que sí se puede limitar la revisión llevada a cabo por una convención constituyente*.²⁶ Esto, a diferencia de lo que podría ocurrir a nivel de la Constitución federal.²⁷ El elemento crucial para este análisis es si, en efecto, *el Pueblo mismo autorizó una convención limitada*.²⁸ En el caso de Puerto Rico, si la Asamblea Legislativa propone una convención limitada, y *el Pueblo vota a favor de ello a través del primer refe-*

26 Véase 158 A.L.R. 512; Steven Miller, *Getting to a Citizens' Constitutional Convention: Legal Questions (Without Answers) Concerning the People's Ability to Reform California's Government through a Constitutional Convention*, 44 LOY. L.A. L. REV. 545, 558 (2011); Joseph R. Grodin, *Popular Sovereignty and its Limits: Lessons for a Constitutional Convention in California*, 44 LOY. L.A. L. REV. 623, 635 (2011); Lawrence Schlam, *State Constitutional Amending, Independent Interpretation, and Political Culture: A Case Study in Constitutional Stagnation*, 43 DE PAUL L. REV. 269, 350 (1994); G. Alan Tarr & Robert F. Williams, *Foreword: Getting from Here to There: Twenty-First Century Mechanisms and Opportunities in State Constitutional Reform*, 36 RUTGERS L. J. 1075, 1091 (2005).

27 Véase Schlam, *supra* nota 26; Michael Stokes Paulson, *A General Theory of Article V: The Constitutional Lessons of the Twenty-Seventh Amendment*, 103 YALE L.J. 677 (1993); Walter E. Dellinger, *The Recurring Question of the "Limited" Constitutional Convention*, 88 YALE L.J. 1623 (1979). Recordemos que a nivel federal no hay aval popular directo al llamado a una convención constituyente. De igual forma, recordemos que a nivel federal es posible convocar una convención constituyente sin el *Congreso*.

28 Véase Miller, *supra* nota 26, en la pág. 558 (“[C]ourts have recognized limits to the subject matter of a constitutional convention if the people have approved those limitations”). (énfasis suplido); Grodin, *supra* nota 26, en la pág. 635.

réndum, resultaría evidente que el mandato popular en cuanto a esa convención —que no es otra cosa que un organismo que *responde* a la voluntad del soberano— tendría efecto jurídico.

En estos casos, solamente haría falta un tribunal con voluntad para poner en vigor dicho mandato.²⁹ Como explica Joseph Grodin:

[T]he governing constitutional provision, or the call for the convention, may preclude submission to the voters of the extra-agenda proposals, and both elected officials and courts may be directed to enforce that preclusion. Courts that have considered the question have been willing to enforce limitations by ordering extra-agenda proposals off the ballot.³⁰

Si bien hay elementos políticos y sociales que serán determinante en qué ocurra finalmente —como ocurrió con el texto propuesto por la Convención Constituyente que se reunió en Filadelfia a finales de siglo 18—, esto no quiere decir que exista un total vacío jurídico. En términos estrictamente jurídicos, entiendo que nada impide convocar una convención limitada y exigir que dichos límites sean respetados, a través de las instituciones existentes. Para esto están, precisamente, *los tribunales*.

En fin, si bien coincido con aquellas voces que expresan preocupaciones sobre la viabilidad práctica de una convención constituyente limitada, dado, precisamente, el alto riesgo de que no se observen dichos límites—. Entiendo que ello no es obstáculo para concluir que, como cuestión jurídica, la revisión limitada

29 Miller, *supra* nota 26, en la pág. 559.

30 Grodin, *supra* nota 26, en la pág. 635.

o parcial es posible y judicialmente exigible. Precisamente, la posibilidad de una convención constituyente limitada elimina algunos de los riesgos asociados con la revisión general o total. En el contexto específico de los acontecimientos en Puerto Rico durante el verano de 2019, esto nos permitiría convocar una convención constituyente *únicamente* para revisar, por ejemplo, los Artículos III y IV de la Constitución. De esta forma, podríamos corregir los serios déficits democráticos que estos Artículos contienen, *sin el riesgo que se toquen los derechos del Pueblo contenidos en los Artículos II y VI*.

III. Limitaciones Sustantivas

Los procesos de modificación constitucional establecidos en el Artículo VII de la Constitución, ya sea la enmienda puntual o la convención constituyente (parcial o general), están limitados en cuanto a su contenido sustantivo. *No todo está sujeto a consideración o cambio*. Se trata de la inherente tensión o, en palabras del Tribunal Supremo de Puerto Rico, de la “continua lucha que existe entre la soberanía popular y la supremacía constitucional”.³¹ Según el Tribunal Supremo, el Pueblo de Puerto Rico cedió parte de su soberanía popular al establecer la Constitución y, mediante esta, los límites a la capacidad del Pueblo de cambiarla. Se trata de una lógica circular de naturaleza más política que jurídica. Por ahora, nos circunscribimos a los límites sustantivos que surgen de la Sección 3 del Artículo VII y de los debates en la Convención Constituyente.

La Sección 3 del Artículo VII lee:

Ninguna enmienda a esta

Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno que por ella se establece o abolir su Carta de Derechos. Cualquier enmienda o revisión de esta Constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el Congreso de los Estados Unidos aprobando esta Constitución[,] con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico y con la Ley Pública 600 del Congreso Octogésimoprimer, adoptada con el carácter de un convenio.

Esta Sección aplica tanto al mecanismo de enmienda puntual establecido en la Sección 1 como, incluso, al mecanismo de convención constituyente establecido en la Sección 2.³²

En cuanto al contenido sustantivo de esta disposición, notamos cierta vaguedad. En primer lugar, no está del todo claro qué es la “forma republicana de gobierno” y cuáles son sus entornos específicos. Si bien resultaría claro que esto evitaría adoptar un gobierno militar, resulta menos claro si, por ejemplo, esto impediría adoptar un sistema parlamentario.³³ En segundo lugar, si bien se prohíbe “abolir” la Carta de Derechos, no queda del todo claro cuánto de la Carta de Derechos se puede quitar. Es decir, ¿se limita la prohibición de abolir a la ausencia *total* de una Carta de Derechos, de forma que base con que queda una sola oración o sección?

Sobre esto, el historial de la Convención

³² PIP v. ELA, 186 DPR 1 (2012).

³³ Por su parte, el delegado González Blanes objetó esta disposición por redundante, toda vez que la Ley 600 ya exige que el gobierno de Puerto Rico tenga una forma republicana. 3 DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 2, en la pág. 2295-96.

³¹ Berríos Martínez v. Gobernador II, 137 DPR 195, 210 (1994).

Constituyente arroja un poco de luz, pero no resuelve categóricamente el asunto. Veamos este curioso intercambio entre los delegados Reyes Delgado (PS) y Trías Monge (PPD):

Reyes Delgado: Compañero Trías, ¿verdad que la carta de derechos no podría ser abolida mediante enmienda, pero podría ser enmendada?

Trías Monge: Sí, señor.

Reyes Delgado: ¿Y podría abolir cualquier garantía de las que aparecen consignadas hoy en la carta de derechos? ¿No es eso?

Trías Monge: Técnicamente, sí; democráticamente, no. Nuestro tipo de democracia no permitiría abolición o supresión de ninguno de los derechos fundamentales ahí consignados.³⁴

¿Qué significa esto? ¿A qué se refiere Trías Monge con “[t]écnicamente, sí; democráticamente, no”? ¿Cómo que “[n]uestro tipo de democracia” no permite que se abole o suprima un derecho fundamental de la Carta de Derechos? ¿Quién define qué derecho es fundamental y, por tanto, no podría ser suprimido, y qué derecho no lo es, por tanto, sí podría ser abolido? Esta contestación de Trías Monge es problemática y, hasta cierto punto, circular. Podría pensarse que esto, en efecto, sirve de límite sustantivo a lo que se puede adoptar mediante enmienda o revisión constitucional. Es decir, que el poder del Pueblo para cambiar la Carta de Derechos no se extiende a suprimir derechos fundamentales. Queda por determinar cuáles son esos derechos y si, en efecto, la su-

premacía constitucional puede ir por encima de la voluntad popular. *A medida que ese encontronazo se haga por vía del Artículo VII*, puede pensarse que la supremacía constitucional vencerá, aunque sea temporariamente. Es decir, que cuando el Pueblo opta por usar el Artículo VII para cambiar la Constitución, *acepta implícitamente los límites sustantivos que la propia Constitución y la Convención Constituyente establecieron.*

En tercer lugar, resultan curiosas las referencias a la Ley de Relaciones Federales y la Ley 600 como límites inherentes a lo que se puede adoptar mediante una enmienda o revisión constitucional, sobre todo cuando se hace desde la óptica de la “compatibilidad”. Al final del día, el asunto de qué es compatible con estos cuerpos normativos federales es uno que, en su momento, deberán dilucidar las instituciones federales, ya sea el Congreso o la Judicatura. Según Joel I. Colón-Ríos, estas referencias significan que “ninguna enmienda o revisión podrá alterar las normas que regulan la relación política con Estados Unidos”.³⁵ De ese ser el caso, significa que la llamada *Asamblea Constitucional de Estatus* sería un mecanismo fuera de lo establecido en el Artículo VII de la Constitución.

IV. Enmiendas al Artículo VII

En términos puramente conceptuales, no hay tal cosa como una perfecta lógica circular. Y es que, en última instancia, *los límites procesales y sustantivos que establecen el Artículo VII son, con importantes excepciones*

34 *Id.* en las págs. 2292-93.

35 Joel I. Colón-Ríos, *¿Pueden haber enmiendas constitucionales inconstitucionales? Una mirada al derecho comparado*, 42 REV. JUR. UIPR 207, 210 (2008).

*relacionadas a la condición colonial de Puerto Rico,*³⁶ susceptibles de modificación. Es decir, el propio Pueblo puede usar las Secciones 1 y 2 del Artículo VII para, precisamente, *hacer enmiendas a las Secciones 1 y 2 del Artículo VII.*

Por ejemplo, podemos visualizar que se apruebe una enmienda constitucional para permitir la iniciativa popular como alternativa de modificación constitucional o para aumentar la cantidad de enmiendas que se puedan considerar a la vez. La pregunta es, ¿hay límites *sustantivos* a esa capacidad del Pueblo de enmendar las disposiciones sobre cómo se enmienda la Constitución?

Colón-Ríos piensa que sí. Por ejemplo, él entiende que no se podría enmendar la Constitución para exigir que futuras enmiendas reciban el 100% de los votos para ser aprobadas.³⁷ En cuanto la probabilidad de ello, entiendo que Colón-Ríos debe tener razón. Pero, recordando el intercambio entre Reyes Delgado y Trías Monge, estoy convencido que se trata de un asunto más *político* que *jurídico*. A fin de cuentas, las constituciones y, sobre todo, el ejercicio de la soberanía popular son fenómenos sociales y políticos más que jurídicos. Si una mayoría del electorado aprueba una enmienda constitucional que exija prospectivamente unanimidad para enmendar la Constitución, entiendo que esto conllevaría una fractura irremediable del contrato social y el fin del ordenamiento democrático-constitucional. En ese caso, solamente la lucha política resolvería el asunto.

Pero en cuanto a lo que vivió Puerto Rico

durante el verano del 2019, entiendo que sí es mucho lo que podemos conseguir a través de modificaciones al texto constitucional, *incluso a través del Artículo VII.* En primer lugar, podemos adoptar enmiendas puntuales para instaurar la doble vuelta o requerir una elección especial en caso de una vacante permanente en el puesto de Gobernador(a). En segundo lugar, podemos convocar una convención constituyente *limitada* para reformar, únicamente, los Artículos III y IV de la Constitución, con miras a hacerlos más democráticos. En última instancia, también podemos enmendar el Artículo VII para, precisamente, flexibilizar los mecanismos de modificación constitucional, por ejemplo, ampliando la cantidad de enmiendas que se pueden considerar simultáneamente, estableciendo expresamente la posibilidad de una convención constituyente limitada o permitiendo la iniciativa popular.

El principal escollo a todo esto, como vimos, *es que todo proceso de cambio constitucional tiene que iniciar en la Asamblea Legislativa.* Si el Pueblo quiere convertirse en protagonista de su propio sistema constitucional y democrático, tendrá que exigir a sus representantes electos que inicien el proceso. No será fácil. Pero si algo aprendimos durante el verano de 2019 es que, en última instancia, el Pueblo siempre decide.

36 Nos referimos, precisamente, a las limitaciones contenidas en la Sección 3 que versan sobre requisitos normativos impuestos por el gobierno federal. Es decir, las demás exigencias contenidas en la Ley de Relaciones Federales y la Ley 600 (que incluye, como vimos, una garantía de forma republicana de gobierno).

37 Colón-Ríos, *supra* nota 35, en la pág. 211.

¿Y si construimos la Constitución que queremos...? Por un proceso constituyente anclado en los derechos humanos

ARTÍCULO

*Yanira Reyes Gil**

El verano de 2019 en Puerto Rico significó muchas cosas para nuestro país. Además de significar el momento de las movilizaciones colectivas más grandes en la historia de Puerto Rico, también significó la unión de diversos sectores, clases sociales, géneros, generaciones y experiencias en un solo reclamo: destituir al gobernante electo que había traicionado y humillado la dignidad de la gente. El arresto de los funcionarios cercanos del gabinete del Sr. Ricardo Roselló y, definitivamente, la divulgación de las comunicaciones entre él y sus secuaces, hicieron estallar la rabia que llevaba acumulándose, por años de precarización y embates, por las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Control Fiscal, y por el abandono, las muertes, el hambre y la necesidad que sucedieron a los huracanes Irma y María.

Los arrestos y la divulgación del *chat* revelaron políticas de desprecio y violencia hacia las mujeres, la comunidad LGBTTIQ, la gente gorda, la oposición política, la gente pobre y trabajadora, las feministas, los muertos de María y sus familias, y las víctimas del crimen. En fin, revelaron desprecio a todos y todas nosotras. Ellos, los gobernantes, fueron entonces percibidos por nosotros y nosotras, las gobernadas, como una claqué masculina, blanca y adinerada, aparte, ajena y alejada a nuestra realidad. Así, se ganaron ellos el coraje,

perdieron legitimidad.

Comenzaron, entonces, las exigencias de cambio en el puesto del gobernante. Las manifestaciones rápidamente pasaron de ser expresiones de repudio a ser exigencias de renuncia. El reclamo *#RickyRenuncia* fue acogido de manera colectiva y se convirtió en un solo grito que desbordaba las calles, los medios y las redes sociales. El mecanismo que seleccionó la gente fue el reclamo de renuncia y la participación directa sin intermediarios, sin procesos legales y sin espera. Al mismo tiempo, los organismos gubernamentales que estaban aún en pie fueron forzados a buscar las alternativas procesales que les permitirían insertarse en el proceso, ya sin poder defender al gobernante. Ya cuando la gente había optado por el proceso directo, la Legislatura, en su empeño de mantenerse vigente, se vio forzada a considerar procesos de residenciamiento.

La Legislatura se vio forzada porque la gente en permanente protesta exigía la renuncia, sin mecanismo y sin proceso, lo que implica, de por sí, un cuestionamiento a la función representativa de los “elegidos” por el Pueblo. La desconfianza en la acción oportuna y objetiva de la Legislatura también lleva al Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico a realizar un informe independiente. Este estudiaría

el proceso de residenciamiento, las actuaciones delictivas del gobernante, y le explicaría al Pueblo en la calle las posibilidades de actuar dentro del marco de la Constitución y sus limitaciones. Así lo hicimos.¹ Esto resultó en dos cosas: (1) la Cámara de Representantes recibió su propio informe y anunció el comienzo del proceso de residenciamiento; y, (2) por otro lado, la gente continuaba en protesta exigiendo la renuncia directa. La desconfianza en los representantes no se limitaba al Gobernador. La gente tampoco confiaba en los y las representantes para actuar en contra de su partido.

Por lo tanto, me resulta claro que la gente no quería intermediarios. Aunque aumentó el interés sobre los procesos constitucionales, la gente optaba por la acción política directa. A los cuestionamientos a la Legislatura como intermediarios para la destitución le siguieron cuestionamientos sobre el proceso de sucesión. Si la Legislatura no residencia al Gobernador, ¿podemos votar para destituirlo? ¿Qué pasa después de la renuncia? ¿Podemos elegir la sucesión? La respuesta es que no. La Constitución no provee para ello.

Empezamos a hablar de reformas constitucionales

En colectivo, descubrimos que la Constitución se nos quedó corta. En la misma ola de cambio, se comenzó a plantear la necesidad de enmendar la Constitución. Menciono algunas de las primeras propuestas, que están dis-

ponibles por haber sido publicadas o escritas y distribuidas, sin obviar todas las que surgieron durante esos días en las calles del Viejo San Juan, en programas de radio y televisión, en conversaciones formales e informales.

Rafael Cox Alomar, en una columna publicada en *El Nuevo Día*, tan temprano en el proceso como el 22 de julio de 2019, planteaba la necesidad de reformar la Constitución para revisar el orden de sucesión, de manera que sea un funcionario electo quien sustituya al Gobernador, y para incluir el referéndum revocatorio, las iniciativas legislativas ciudadanas, los límites a los términos de alcaldes y legisladores, y el pago de la deuda.² Días después, Irene Garzón planteaba también el referéndum revocatorio, la segunda vuelta para la elección del gobernante, y la creación del puesto de vicegobernador.³ Jorge Farinacci Fernós, reconociendo el límite de tres enmiendas que establece la Constitución de Puerto Rico,⁴ plantea tres enmiendas profundas y abarcadoras: reincorporar la sección 20 a la Carta de Derechos de la Constitución, el referéndum revocatorio y la doble vuelta electoral.⁵

Otras y otros comenzábamos a hablar de cambios más profundos a la Constitución, cambios que integraran, como hilo conductor, mayor participación del pueblo en las decisiones públicas y la ampliación de derechos democráticos. Por ejemplo, el ex Presidente del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, Alejandro Torres Rivera, en

1 [Documento] *Informe del CAAPR señala que hay bases jurídicas suficientes para el residenciamiento del gobernador*, MICROJURIS, (19 JULIO 2019) [HTTPS://ALDIA.MICROJURIS.COM/2019/07/19/DOCUMENTO-INFORME-DEL-CAAPR-SENALA-QUE-HAY-BASES-JURIDICAS-SUFICIENTES-PARA-EL-RESIDENCIAMIENTO-DEL-GOBERNADOR/](https://aldia.microjuris.com/2019/07/19/documento-informe-del-caapr-senala-que-hay-bases-juridicas-suficientes-para-el-residenciamiento-del-gobernador/).

2 Rafael Cox Alomar, *¿Y después de Rosselló qué?*, EL NUEVO DÍA, 22 DE JULIO DE 2019.

3 Irene Garzón Fernández, *Una necesaria reforma constitucional*, EL NUEVO DÍA, 26 DE JULIO DE 2019.

4 Discutiré este tema de manera breve más adelante, y en este volumen de Amicus el Profesor Farinacci Fernós aborda exhaustivamente los procesos de enmienda.

5 Jorge Farinacci Fernós, *Tres enmiendas constitucionales*, EL NUEVO DÍA, 29 DE JULIO DE 2019.

un manuscrito titulado *La renuncia de Ricardo Rosselló: el día después*, proponía que debíamos aprovechar la coyuntura para plantearnos cambios a otros aspectos fundamentales de la Constitución de Puerto Rico, para ampliar la democracia y ejercer nuestro derecho a la auto determinación:

La reciente experiencia nos indica, entre otras modificaciones, la necesidad de atender la representación proporcional de los partidos con relación al número de votos obtenidos en las elecciones en la Asamblea Legislativa; la unicameralidad; el referéndum revocatorio en los puestos electivos; la iniciativa ciudadana en los procesos de someter propuestas de legislación; el fortalecimiento del principio de separación entre Iglesia y Estado; la creación de la posición electiva de un Vice Gobernador; la representación territorial ciudadana en las elecciones municipales; la elevación a rango constitucional del principio de mérito en el servicio público; la consulta al pueblo en torno a decisiones que puedan afectar significativamente a generaciones presentes y futuras en asuntos tales como la protección del medio ambiente, las pensiones, los sistemas de retiro, la privatización de los servicios públicos y la legislación protectora del trabajo.⁶

6 Alejandro Torres Rivera, *La renuncia de Ricardo Roselló: el día después*, MINH (24 de julio de 2019) <https://minhpuertorico.org/index.php/columnistas/66-alejandro-torres-rivera/7344-alejandro-torres-rivera--minh>.

Esta servidora también planteó, en varios foros y programas de radio y televisión, la necesidad de revisar la Constitución.⁷ A enfrentar estos reclamos de cambios más profundos, surgieron voces que presentaron recelo, cautela o temor. Los argumentos principales eran las limitaciones propias del Artículo VII de la Constitución (asunto que discutiré más adelante) y asuntos relacionados a la falta de legitimidad y desconfianza en las y los legisladores de turno. Voces importantes, como mi querido profesor, Efrén Rivera Ramos, levantan preocupación ante la crisis política de quienes están en el poder y podrían liderar los procesos de enmiendas constitucionales.⁸ Otros, como Héctor Luis Acevedo, se oponen desde una posición teórica sobre los cambios constitucionales planteando que “[l]as constituciones que se enmiendan mucho tienden a perecer. Las constituciones que se enmiendan poco tienden a permanecer”.⁹

Límites estructurales al cambio constitucional

La Constitución de Puerto Rico sigue un modelo rígido. Bajo este modelo, se establece la permanencia del texto constitucional mediante mecanismos extraordinarios y, por demás, difíciles de alcanzar que obstaculizan

7 A manera de ejemplo puede verse la reseña al foro “Se busca un Gobernador/a” realizada por el Vocero. (*disponible en* Fernando Pereira, *Urge mayor participación del pueblo*, VOCERO (8 DE AGOSTO DE 2019) [HTTPS://WWW.ELVOCERO.COM/ACTUALIDAD/URGE-MAYOR-PARTICIPACION-DEL-PUEBLO/ARTICLE_4053BAF4-B4CC-11E9-A75C-A78FDE4F554D.HTML](https://www.elvocero.com/ACTUALIDAD/URGE-MAYOR-PARTICIPACION-DEL-PUEBLO/ARTICLE_4053BAF4-B4CC-11E9-A75C-A78FDE4F554D.HTML)).

8 Efrén Rivera Ramos, *Constitución y democracia*, EL NUEVO DÍA, 20 DE AGOSTO DE 2019.

9 Expresiones recogidas en Sadot Santana Miranda, *Urge medidas ante reclamos de enmiendas constitucionales*, METRO (12 DE AGOSTO DE 2019) [HTTPS://WWW.METRO.PR/PR/NOTICIAS/2019/08/12/URGE-MESURA-ANTE-RECLAMOS-ENMIENDAS-CONSTITUCIONALES.HTML](https://www.metro.pr/pr/NOTICIAS/2019/08/12/URGE-MESURA-ANTE-RECLAMOS-ENMIENDAS-CONSTITUCIONALES.HTML).

el cambio. Clasificadas así originalmente por James Bryce,¹⁰ las constituciones rígidas se diseñan con controles extremos para limitar los cambios, con el propósito de mantener su jerarquía sobre otras legislaciones. Sobre esto, explica Rodrigo Borja en su Enciclopedia de la Política que:

La Constitución rígida, en su forma extrema, no puede ser alterada sino por el poder constituyente o a través de un referéndum. Sus normas, por ser la expresión más alta del Derecho, están fuera del alcance de los legisladores ordinarios y, por tanto, poseen formalmente mayor garantía de permanencia y estabilidad. La Constitución *flexible*, en cambio, es susceptible de reforma por el poder legislativo mediante el procedimiento establecido para las demás leyes. La rigidez constitucional, sin embargo, tiene grados que van desde la inflexibilidad absoluta hasta la *semi-rigidez* de las Constituciones que pueden ser enmendadas por el parlamento ordinario pero mediante un procedimiento peculiar y con el voto de una mayoría especial.¹¹

La Constitución norteamericana y la de Puerto Rico siguen este diseño. El Artículo VII de nuestra Constitución establece que la Asamblea Legislativa es el cuerpo que puede comenzar el proceso de enmienda, pero se requiere una mayoría extraordinaria de dos terceras

partes para la aprobación de la resolución concurrente a ese respecto. Además, establece que cada enmienda debe ir referéndum del pueblo, que debe votarse por cada una por separado y que no se podrán considerar más de tres enmiendas por evento electoral.¹²

Desde su primera sección, el Artículo VII establece un proceso en extremo complejo, que requiere la acción legislativa, más allá de líneas de partidos. El límite de tres enmiendas impediría una revisión comprensiva de la Constitución y logra, por consiguiente, el mantenimiento de la mayoría de sus disposiciones. Para lograr una revisión más amplia, el propio Artículo VII provee otro mecanismo: la convención constituyente. La convención constituyente también deberá proponerse mediante resolución concurrente, lo que requiere ser aprobada por dos terceras partes de ambas cámaras legislativas. Esta propuesta, además, deberá ser presentada al Pueblo mediante referéndum el mismo día de las elecciones.¹³

No obstante, el obstáculo mayor que establece la Constitución está en la sección 3 del Artículo VII. Este obstáculo demuestra claramente la rigidez de la Constitución y, además, marca de manera contundente el carácter colonial y subordinado de la misma. Establece la sección 3:

Ninguna enmienda a esta Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno que por ella se establece o abolir su Carta de Derechos. Cualquier enmienda o revisión de esta Constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el

10 Véase JAMES BRYCE, CONSTITUTIONS (1905).

11 Rodrigo Borja, *Constitución*, ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA (17 DE JULIO DE 2018) [HTTP://WWW.ENCICLOPEDIADELAPOLITICA.ORG/CONSTITUCION/](http://www.ENCICLOPEDIADELAPOLITICA.ORG/CONSTITUCION/).

12 CONST. PR, ART. VII, § 1.

13 CONST. PR, ART. VII, § 2.

Congreso de los Estados Unidos aprobando esta Constitución con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico y con la Ley Pública 600 del Congreso Octogésimoprimer, adoptada con el carácter de un convenio.

De manera que, cualquier cambio que pretenda alterar la situación colonial de Puerto Rico está impedido por el texto constitucional. Carlos I. Gorrín Peralta, en una columna reciente, señala que se requiere pensar en mecanismos basados en la soberanía del pueblo:

Para canalizar los reclamos ante la actual crisis institucional, urge diseñar un mecanismo, basado en la soberanía que el constitucionalismo moderno y el derecho internacional le reconocen solo al pueblo, para enfrentar tanto las limitaciones coloniales a nuestro desarrollo, como la ineficacia de las estructuras de gobierno dispuestas en la constitución actual.¹⁴

¿Podemos hacer los cambios que queremos con los límites que tenemos?

A pesar de las voces de cautela, me parece que si algo quedó claro de todo el proceso del verano del 2019 es que la gente exige mayor participación democrática en las decisiones

de nuestro país. No solo surgieron estos debates en las protestas y su cobertura mediática, sino que perdura como punto consistente de discusión en las Asambleas de Pueblo que se están organizando alrededor de toda la isla.

Como mencioné anteriormente, ya se han hecho propuestas concretas que responden a la experiencia de la destitución del gobernante y la sucesión, tales como el referéndum revocatorio, la elección del sucesor, el vicegobernador, entre otras. Sin embargo, otras propuestas salen del marco de las limitaciones establecidas en el Artículo VII. Entre estas,¹⁵ el Partido

15 Al momento de redactar este artículo existen, además, las siguientes propuestas legislativas sobre este asunto: Res. Conc. de la C. 110 de 19 de agosto de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg. (presentada por los Representantes Varela Fernández y Aponte Dalmau): “Para crear la Comisión Especial Conjunta para la Revisión y Reforma de la Constitución de Puerto Rico; disponer sobre su composición, propósito, deberes y facultades; vigencia y otros fines relacionados”; Res. Conc. del S. 81 de 18 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg. (presentado por el Senador Independiente Vargas Vidot): “Para proponer al Pueblo de Puerto Rico mediante referéndum la convocatoria de una Convención Constituyente, según dispone la Sección 2 del Artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de consultar a los electores capacitados de Puerto Rico si desean que se convoque a una Convención Constituyente para hacer una revisión estructural de todo el documento constitucional . . .”; Res. Conc. del S. 82 de 29 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.: para incluir la elección del Gobernador por más del 50% y la doble vuelta electoral; Res. Conc. del S. 84 de 29 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.: para proponer el voto revocatorio para el Gobernador, legisladores y demás funcionarios electos en elecciones generales; Res. Conc. del S. 83 de 29 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.: para establecer límite de términos para el cargo del Gobernador (presentadas todas por el Senador Cirilo Tirado); Res. Conc. de la C. 104 de 25 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.: (presentado por el Representante Johnny Méndez): para crear el puesto de vicegobernador. Para listado y enlaces, véase [DOCUMENTOS] *Legisladores proponen cambios profundos a la Constitución*, MICROJURIS (20 DE AGOSTO

14 Carlos I. Gorrín Peralta, ¿Qué depara el futuro para Puerto Rico?, EL NUEVO DÍA, 6 DE AGOSTO DE 2019.

Independentista Puertorriqueño (PIP) presentó dos propuestas: una que propone cambios dentro de los límites del Artículo VII y otra que propone una revisión más amplia. La primera es la Resolución Concurrente del Senado 85 de 6 de agosto de 2019, que fue presentada por el Senador Dalmau Ramírez. Esta propone tres enmiendas: añadir el voto revocatorio, crear la elección especial para elegir la sucesión de gobernante destituido y establecer la doble vuelta electoral. La segunda, el Proyecto de la Cámara 2179 y P. del S. 1334, propone convocar una Asamblea Constituyente, que llaman Asamblea para un Nuevo Puerto Rico, para que inicie una revisión constitucional extensa, que incluya el tema de la relación colonial con los Estados Unidos y la ampliación de derechos ciudadanos.

De igual forma por décadas el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico (en adelante “Colegio”) ha propuesto el mecanismo de Asamblea Constitucional de Estatus para resolver el problema colonial de la isla. Conscientes de las limitaciones de la sección 3 del Artículo VII de la Constitución, la propuesta del Colegio ubica su fuente fuera del Artículo VII. Explica el ex presidente del Colegio, Alejandro Torres, que:

En esta Resolución, adoptada por unanimidad en el seno de la Comisión, se dispuso el reconocimiento del “método” de la “Asamblea Constitucional” como uno que “representa el mandato pleno del pueblo para atender su situación política”;

que la asamblea sería “depositaria de la voluntad soberana del pueblo puertorriqueño”; que ésta debe constituirse al amparo de su propia personalidad y capacidad”, donde su convocatoria debe ser sometida al pueblo en referéndum; que su autoridad será para “deliberar, y negociar con el gobierno de los Estados Unidos de América los términos mutuamente aceptables de relación jurídica, soberana que se sometan luego a la aprobación del pueblo de Puerto Rico, y según el caso, al organismo competente del gobierno de Estados Unidos si alguno”.¹⁶

Se descansa entonces en un poder que va más allá de los límites de la constitución vigente, un poder que resulta de un derecho a la autodeterminación y viene del pueblo en virtud de su soberanía. Ese poder se ha llamado desde hace siglos *poder constituyente*. Antonio Negri define este viejo concepto:

¿Qué es, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el poder constituyente? Es la fuente de producción de las normas constitucionales, esto es, el poder de hacer una constitución y, por lo tanto, de dictar las normas fundamentales que organizan los poderes del Estado; dicho de otra manera, el poder de instaurar un nuevo ordenamiento jurídico, es decir, de regular las relaciones

DE 2019) [HTTPS://ALDIA.MICROJURIS.COM/2019/07/22/DOCUMENTOS-LEGISLADORES-PROPONEN-CAMBIOS-PROFUNDOS-A-LA-CONSTITUCION/](https://ALDIA.MICROJURIS.COM/2019/07/22/DOCUMENTOS-LEGISLADORES-PROPONEN-CAMBIOS-PROFUNDOS-A-LA-CONSTITUCION/).

16 Alejandro Torres Rivera, *La Asamblea Constitucional de Estatus – III*, MINH (11 de septiembre de 2013) <http://minhpuertorico.org/index.php/columnistas/66-alejandro-torres-rivera/2100-alejandro-torres-rivera--minh..>

jurídicas en el seno de una nueva comunidad.¹⁷

Es un poder instaurado en la soberanía popular que no se rige por delimitaciones jurídicas previas y cuyo único control es el pueblo mismo en su ejercicio. Carlos I. Gorrín Peralta discute la teoría del poder constituyente y lo relaciona con el proceso de auto determinación de Puerto Rico. Señala:

El pueblo de Puerto Rico, como nación claramente definida, es titular de un poder constituyente que ha ejercido limitadamente en el pasado para aprobar una constitución para su gobierno local, pero no lo ha podido utilizar para definir los aspectos fundamentales de la relación con Estados Unidos, que ejerce autoridad sobre el país. También es el pueblo de Puerto Rico titular del derecho a la autodeterminación, pero tampoco ha podido ejercerlo, y está todavía sometido a una condición de subordinación política como territorio de Estados Unidos.

....

Por supuesto, el poder constituyente que debe invocar el pueblo de Puerto Rico es el originario. No es una, ni son múltiples enmiendas a la Constitución vigente lo que se busca en este momento, sino un proceso deliberativo, representativo, incluyente, dirigido a que el pueblo

redefina la relación fundamental con Estados Unidos, y que opte entre alternativas descolonizadoras, no territoriales, radicalmente distintas a la actual relación de subordinación política. Se necesita ejercitar el poder constituyente originario para repudiar la condición de territorio no incorporado, sujeto a la cláusula territorial, y sentar las nuevas bases sobre las que se debe erigir el Estado.¹⁸

Por supuesto, estamos hablando de un ejercicio supra-constitucional, basado en la soberanía popular. Es, en una última instancia, un ejercicio político de democracia colectiva. Citando de nuevo a Negri, “[h]ablar del poder constituyente es hablar de democracia”.¹⁹

¿Son las reformas constitucionales mecanismos de cambio reales y posibles?

Más que ideales utópicos que se basan en postulados teóricos políticos abstractos, el uso de las revisiones constitucionales para cambios sociales, jurídicos y políticos ha sido la realidad para varios países latinoamericanos en años recientes. De hecho, se habla de un nuevo constitucionalismo latinoamericano para referirse a la propuesta que interpreta los nuevos procesos de constitucionales como unos verdaderamente revolucionarios, que cuestionan los procesos antecedentes y se anclan en los derechos de individuos y su equidad ante

18 Carlos I. Gorrín Peralta, *Autodeterminación del pueblo de Puerto Rico mediante la Asamblea Constitucional de Status*, 71 REV. JUR. UPR 809, 824-25 (2002)

19 NEGRI, *SUPRA* NOTA 18, EN LA PÁG. 27.

17 ANTONIO NEGRI, EL PODER CONSTITUYENTE 28 (1992).

el Estado. Es un “constitucionalismo desde abajo”, que se origina en movimientos sociales y que “permite además un enfrentamiento a aquellas reformas que supusieron políticas de ajustes, recortes en materia de derechos sociales, junto a una flexibilización del mercado más la apertura a las grandes transnacionales; en otras palabras: esta estrategia constitucional permite un cuestionamiento al neoliberalismo y a sus premisas”.²⁰

Las experiencias en los hermanos países latinoamericanos dan cuenta de movimientos de reformas constitucionales originadas por exigencias de movimientos sociales fuertes que reclamaban inclusión, diversidad y mayores derechos democráticos. En particular, puedo mencionar las experiencias de Bolivia y Ecuador, donde se levantaron movimientos sociales que destituyeron e instituyeron, a través de la participación directa de nuevos sujetos sociales. “En efecto no pueden entenderse los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia sin atender al modo en que, de manera previa, distintos movimientos sociales (rurales y urbanos; sindicales y comunitarios; vecinales y sectoriales; de mujeres urbanas y de mujeres campesinas e indígenas; ambientalistas, etc.) lograron erigirse en fuerzas destituyentes”.²¹ Le han llamado también constitucionalismo “sin padres” porque, en ausencia de los consabidos “founding fathers”, son procesos constitucionales que nacen de la gente. Rubén Martínez Dalmau escribió sobre este tema:

El actual constitucionalismo latinoamericano es un constitucionalismo *sin padres*. Nadie, salvo el pueblo, puede sentirse progenitor de la Constitución, por la genuina dinámica participativa que acompaña los procesos constituyentes. Desde la propia activación del poder constituyente a través de referéndum, hasta la votación final para su entrada en vigor, pasando por la introducción participativa de sus contenidos, los procesos se alejan cada vez más de aquellos conciliábulos de sabios para adentrarse, con sus ventajas y sus inconvenientes, en su propio caos, del que se obtendrá un nuevo tipo de Constitución: más amplia y detallada, con mayor originalidad, más capacitada para servir a los pueblos, cercana de nuevo al sueño revolucionario.²²

Estos procesos surgen, entonces, de la demanda popular por derechos democráticos e inclusión. Por ello, las constituciones resultantes reflejan ese ánimo de participación directa de sectores diversos y sus reivindicaciones. Este nuevo constitucionalismo latinoamericano, entonces, se caracteriza por ser diverso y multicultural, por optar por la participación directa en lugar de la representativa y por el protagonismo de los derechos. Es multicultural y diverso porque añade nuevos sujetos sociales al orden constitucional, lo cual incluye la protección para minorías étnicas, raciales y de género.

20 Carlos Lascaró Castelar, *De la hegemonía (neo) constitucional a la estrategia del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 9:2 REV. JURÍDICAS MANIZALES (COLOMBIA) 58, 65 (2012)(DISPONIBLE EN: [HTTP://190.15.17.25/JURIDICAS/LOADS/JURIDICAS9\(2\)_5.PDF](http://190.15.17.25/JURIDICAS/LOADS/JURIDICAS9(2)_5.PDF)).

21 Marco Aparicio Whilelmi, *Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur*, en POR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 99 (2012)(ÉNFASIS SUPRIMIDO).

22 Rubén Martínez Dalmau, *El constitucionalismo “sin padres” y el proyecto de Constitución de Ecuador*, DE CAMINO A CASA, (4 DE SEPTIEMBRE DE 2019) [HTTPS://MARTINEZDALMAU.BLOGSPOT.COM/2008/09/EL-CONSTITUCIONALISMO-SIN-PADRES-Y-EL.HTML](https://martinezdalmau.blogspot.com/2008/09/el-constitucionalismo-sin-padres-y-el.html).

Prima la participación directa sobre la representativa, en claro rechazo al control partidista. Esto se demuestra con las diversas formas en que se garantiza la participación mediante referendos populares.

El rechazo al monopolio partidista se pone de manifiesto, por una parte, en el desarrollo de instituciones de democracia directa (los distintos tipos de referendos –de aprobación de leyes, de revocación de leyes vigentes, revocatorios del mandato de los funcionarios electos-, la iniciativa popular en la reforma constitucional y en la convocatoria misma de referendos, etc.) y, por otra parte, en la apertura a la participación social de los procedimientos de nombramiento de los titulares de los órganos de control y garantía (poder judicial, tribunal constitucional, órgano electoral, contraloría, defensoría del pueblo, fiscalía general del Estado). La participación ciudadana en la gestión pública se recoge igualmente en el marco de la elaboración de las políticas públicas de los distintos poderes territoriales del Estado, así como en el carácter participativo de los mecanismos administrativos de control de esas políticas públicas.²³

El protagonismo de los derechos se manifiesta en estas constituciones latinoamericanas a través de la inclusión de muchos derechos

civiles y humanos de distintas generaciones. Se resalta la inclusión de derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos se constituyen, no como derechos individuales frente al Estado a la usanza de los derechos individuales en nuestro sistema, sino como derechos humanos individuales y colectivos que pueden garantizarse plenamente mediante mecanismos de protección y justiciabilidad. Noguera Fernández identifica estos mecanismos de plena protección y justiciabilidad de los derechos en el nuevo constitucionalismo latinoamericano.²⁴ Primero, Noguera identifica la igual jerarquía de los derechos. Es decir, este acercamiento no distingue entre los derechos fundamentales (regularmente derechos políticos) y los no fundamentales (regularmente sociales y económicos), ofreciéndole igual protección a todos los derechos.

Segundo, Noguera señala a la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos. Este principio reconoce que no es posible garantizar derechos cívicos o políticos si la gente no tiene cubiertas sus necesidades básicas de vida. Por ejemplo, la nueva Constitución ecuatoriana de 2008, en el artículo 11.6, afirma: “Todos los principios y los derechos fundamentales son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.²⁵ Por su parte el artículo 13.1 de la Constitución boliviana de 2009 establece: “Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos”.²⁶

24 Véase Albert Noguera Fernández, *Derechos económicos, sociales y culturales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano: indivisibilidad de las obligaciones y justicia equitativa*, REV. GENERAL DE DER. PÚBLICO COMPARADO, No. 9 (2011).

25 CONST. REPÚBLICA DEL ECUADOR (*DISPONIBLE EN* [HTTP://WWW.OAS.ORG/JURIDICO/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF](http://www.oas.org/juridico/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF)).

26 NUEVA CONST. POLÍTICA DEL ESTADO (BOLIVIA) (*DISPONIBLE*

23 Aparicio Whilelmi, *supra* nota 22, en la pág. 123.

Tercero, identifica el principio de cláusula abierta en el reconocimiento de los derechos. Mediante este principio, se reconoce que los derechos consignados en las constituciones no excluyen otros derechos derivados de la dignidad humana que sean necesarios para su pleno desarrollo. Esto implica una noción de futuro progresiva, que integraría cualquier reconocimiento o exigencia local o internacional de nuevos derechos para el Pueblo. De este principio, es ejemplo el Art. 11.7 Constitución Ecuador 2008: “El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”.²⁷

Cuarto, se incluye la aplicabilidad directa y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos Humanos. Mediante este principio, se coloca al país en la discusión y aplicación de los derechos humanos que sean reconocidos más allá del plano local. Dice Noguera que “la aplicación directa supone que los preceptos constitucionales donde se establecen los derechos sociales no pueden considerarse como simples preceptos sobre la producción de normas, sino que son derechos exigibles, y que se pueden hacer valer judicialmente, sin necesidad alguna de que sean desarrollados por ley”.²⁸

Quinto, se señala el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de

regresividad. Este principio implica que, aún en procesos de reforma y cambio, no podemos retroceder en el reconocimiento de derechos. Este principio es fundamental para proteger los derechos alcanzados. El mismo debe convertirse en postulado básico de cualquier proceso de reforma constitucional y del trabajo legislativo cotidiano de cualquier país. Implica un freno necesario al poder legislativo y ejecutivo, particularmente en momentos como el nuestro en el que se observan intentonas legislativas para la reducción de los derechos sociales a merced de políticas de austeridad. Ejemplo de esto es el artículo 11.4 de la Constitución ecuatoriana de 2008 que señala: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.²⁹

Una propuesta que combina algunos de estos elementos del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” es la que lanza Joel Colón Ríos. Colón Ríos propone dos procesos para garantizar adelantar la democracia en el ejercicio del poder constituyente en Puerto Rico. El primer proceso es el que llama “asamblea constituyente convocada desde abajo”. En este modelo, la asamblea constituyente se convoca mediante iniciativa popular, se realiza un referéndum para convocarla; y se constituye mediante elección de delegados como ente soberano e independiente. El otro proceso es la iniciativa popular para enmendar la Constitución sobre aspectos no fundamentales. En ambos casos, lo que se convierte en principio rector es la participación democrática del pueblo.³⁰

EN: [HTTPS://WWW.OAS.ORG/DIL/ESP/CONSTITUCION_BOLIVIA.PDF](https://www.oas.org/dil/esp/CONSTITUCION_BOLIVIA.PDF).

27 CONST. REPÚBLICA DEL ECUADOR (DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.OAS.ORG/JURIDICO/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF](http://www.oas.org/juridico/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF)).

28 Noguera Fernández, *supra* nota 26, en las págs. 18-19.

29 CONST. REPÚBLICA DEL ECUADOR (DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.OAS.ORG/JURIDICO/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF](http://www.oas.org/juridico/PDFs/MESICIC4_ECU_CONST.PDF)).

30 Véase Joel Colón Ríos, *Democratizar a Puerto Rico*, 85 REV. JUR. U.P.R. 857 (2016).

Conclusión

Este artículo presenta algunas ideas y reflexiones que solo pretenden aportar a lo que, idealmente, es un proceso que apenas comienza. La discusión sobre las reformas constitucionales, en realidad, es una discusión sobre el país que queremos. Es tomar las riendas y construir nuestro futuro desde una perspectiva amplia, con participación directa de todos los sectores. Es no dejar en manos de unos pocos las decisiones que nos afectan a todos, todas y todes. Es seguir ejerciendo esa acción política directa que comenzó en las calles del Viejo San Juan en julio de 2019. Es incluir en las decisiones a los individuos y los colectivos que históricamente no han tenido lugar en la mesa de discusión.

Los procesos de reforma constitucional que necesitamos no se circunscriben a la decisión de sacar a un gobernante electo. Eso ya lo hicimos. Estos se extienden a reconocer los derechos de la gente pobre, de las mujeres, de la comunidad LGBTTIQ, de la clase trabajadora, de las niñas y niños, de la gente joven, de la gente vieja, de los negros y negras, de las personas con diversidad funcional, de la gente excluida de la fuerza laboral, de la comunidad inmigrante, de las comunidades y del Pueblo. Es importante reconocernos un espacio en la mesa de discusión. Es importante reconocer que nuestro futuro está en juego y que queremos vivir con dignidad desde la protección y promoción de nuestros derechos humanos y con la plena libertad de definirlos.

Este proceso no debe implicar el retroceso en derechos. Debemos asumir, con fuerza, el principio de la progresividad y la prohibición de regresividad en los derechos. En nuestro ejercicio del poder constituyente, como pueblo soberano, es preciso actuar libres de directri-

ces externas y con el pleno convencimiento de que la decisión final será solo nuestra y que no dependerá de la aprobación del Congreso de los Estados Unidos. La auditoría de la deuda, la prioridad en el pago de los servicios esenciales, la descolonización, la protección del ambiente, las acciones contra la violencia machista, la perspectiva de género en las políticas públicas, la protección de los derechos humanos individuales y colectivos, la educación pública y gratuita, la participación democrática directa, estos y otros deben ser metas en el proceso de construcción de Nuestra Constitución. En fin, un proceso constituyente anclado en los derechos humanos.



La creación del cargo de Vicegobernador: una propuesta a la que le llegó su hora

ARTÍCULO

*Aníbal Acevedo Vilá**

El verano de 2019 transformó a Puerto Rico. Más allá de la renuncia forzada del gobernador Ricardo Rosselló Nevares, en ese verano el pueblo de Puerto Rico descubrió una fuerza y un poder que no sabía que tenía: el poder de usar sus derechos constitucionales, especialmente, los de expresión, protesta y reparación de agravios, para ampliar sus poderes democráticos. En el verano 2019 el pueblo de Puerto Rico comprendió que sus derechos democráticos se ejercen de diversas formas, todos los días y no mediante el voto una vez cada cuatro años. Pero esa revelación/revolución no nos permitió participar del siguiente paso, y no fue por diseño, necesariamente, sino por la urgencia y la manera en que se suscitaron los acontecimientos. Los puertorriqueños que exigimos y logramos que el gobernador renunciara quedamos excluidos del proceso de selección de quien lo sustituyó. Por eso sostengo que ampliar y garantizar esos derechos democráticos que los puertorriqueños se ganaron en las calles requiere revisar el marco constitucional en el que vivimos.

Al terminar de escribir a finales del año pasado mi libro, *“Separación de poderes en Puerto Rico: entre la teoría y la práctica”*,¹ decidí

incluir un último capítulo titulado: “Reflexión final; agenda futura.” El propósito de dicho capítulo lo describí de la siguiente forma:

En este libro hemos examinado el modelo de separación de poderes establecido por la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tanto desde una perspectiva jurídica como práctica. Al momento de terminar de escribir el libro, estamos en una especie de suspensión extra-constitucional de nuestro modelo constitucional de pesos y contrapesos, y de nuestros limitados poderes democráticos de autogobierno. Todos esperamos que este periodo se supere lo más pronto posible. De forma paralela al adelanto de un cambio o reforma profunda de nuestra relación política y económica con los Estados Unidos, hay que adelantar una agenda de

Puerto Rico: entre la teoría y la práctica. Actualmente ofrece el curso de Separación de Poderes en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana.

* El autor fue Representante por Acumulación; Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington; y Gobernador de Puerto Rico. Es autor del libro *Separación de Poderes en*

1 ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, *SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA* (2018).

cambio constitucional y democrático interno que permita superar y evitar los errores del pasado. Esa agenda se tiene que adelantar, independientemente, de la decisión final que se tome sobre nuestra relación política con los Estados Unidos.

Más allá de algunas imprecisiones o desbalances que emanan del propio texto constitucional, y que discutimos durante los pasados nueve capítulos, en este libro hemos visto, además, que una de las mayores deficiencias de nuestro esquema de separación de poderes emana de la subordinación política y electoral de los miembros de la rama legislativa al poderío político del gobernador. A mi entender, esa subordinación política nace de una deficiencia democrática. La forma mediante la cual se eligen los legisladores en Puerto Rico los hace depender de forma exagerada de la fuerza política del candidato a gobernador y —en muchos casos— del candidato a alcalde de su partido político. Esa dependencia política tiene el efecto de haber creado una desconexión entre el legislador y sus constituyentes. Esas y otras deficiencias constitucionales requieren de una reforma democrática que impacte ambas ramas políticas. Una vez concluya el presente y doloroso periodo de burda intervención y menoscabo de poderes demo-

cráticos ocasionado por la ley PROMESA y los poderes otorgados a la JSAF, será, además, impostergable, una revisión profunda de nuestro esquema constitucional en su aplicación a los temas fiscales y presupuestarios.²

Más adelante en ese mismo capítulo, bajo el subtítulo, “Reformas democráticas”, señalé:

La única solución a los problemas de la democracia tiene que ser mayor democracia. La experiencia democrática del pueblo puertorriqueño, además de ser limitada por su condición colonial (agravada por PROMESA), ha sido de muy corta duración. Luego del proceso de 1952, no ha ocurrido ningún cambio significativo en nuestro modelo democrático, salvo la separación de la papeleta a la alcaldía, y luego de la papeleta legislativa. El desbalance de poderes que hemos identificado en varias instancias de este libro requiere de cambios profundos en nuestro modelo democrático, que, a su vez, tienen un efecto sobre el balance de poderes.³

Entre las recomendaciones generales que incluí en dicho capítulo se encuentran la de crear el cargo de vicegobernador electo y la de separar las elecciones del gobernador y los alcaldes de la de los legisladores. Recuerdo

² *Id.*, en las págs. 455-56.

³ *Id.*, en la pág. 456.

que en las diversas presentaciones que hice del libro a principios de 2019 en universidades y otros foros, dije que reconocía que muchas de las preocupaciones y propuestas que estaba haciendo no eran temas de discusión inmediata, pero sí relevantes. Resaltaba que, aunque nunca en la historia de Puerto Rico un gobernador no había concluido su término, si eso ocurría en el futuro, íbamos a terminar el cuatrienio con un gobernador no electo. Jamás imaginé que esa iba a ser la realidad a la que nos enfrentaríamos en el verano de 2019, con el agravante de que la renuncia de Rosselló Nevares ocurrió en un momento en el que la posición de secretario del Departamento de Estado no estaba ocupada por una persona debidamente confirmada por el Senado y la Cámara de Representantes, como exige nuestra constitución. Esta circunstancia inesperada, además de generar controversias públicas, políticas y judiciales, ha tenido el efecto de que el tema de reformas constitucionales y democráticas se haya convertido en agenda de discusión en el momento presente.

La renuncia del secretario de Estado, Luis Rivera Marín, el 13 de julio de 2019; el anuncio de renuncia del gobernador Rosselló Nevares el 24 de julio, efectivo el 2 de agosto; el nombramiento de Pedro Pierluisi el 30 de julio como secretario de Estado y su juramentación por haber sido su designación un nombramiento de receso; así como su juramentación privada como gobernador el viernes 2 de agosto a las 5:00 P.M., desataron una cadena de eventos nunca vistos en la historia de Puerto Rico. La crisis constitucional creada por la juramentación de Pierluisi en estas circunstancias culminó con la decisión unánime y atinada de nuestro Tribunal Supremo en el caso *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*,⁴ emitida el 7

de agosto de 2019.

Independiente de lo resuelto en ese caso, que no es la materia de análisis en este escrito, lo que sucedió en el verano 2019, cuando el pueblo de Puerto Rico, en protestas masivas y contundentes desde las calles, forzó la salida de su gobernador electo, y de todos los eventos que se sucedieron, causó una situación de hechos jamás imaginada por nuestros constituyentes. Que el marco constitucional adoptado en el 1952 haya resuelto la inestabilidad que se creó en el momento, no es óbice para detener los esfuerzos de reformar nuestra Carta Magna para hacerla más democrática y responsiva a los reclamos del pueblo. Como he dicho antes, la única solución a los problemas de la democracia es mayor democracia.

La consecuencia real de lo que pasó en el verano 2019 es que tendremos una gobernadora por los próximos 17 meses que no fue elegida por el voto popular y que cuando fue nominada y confirmada por el Senado como secretaria del Departamento de Justicia nadie estaba pensando en sus posibilidades de que algún día asumiera el cargo de gobernadora en propiedad.

Lo que ocurrió presenta cuatro retos democráticos fundamentales:

1. Por la ausencia constitucional de la figura de un vicegobernador electo, la renuncia de Rosselló Nevares suponía que iba a ser sustituido por una persona no electa por el pueblo.
2. Por las fechas en que ocurrieron los eventos, Rosselló Nevares anunció su renuncia para una fecha en la que, por sus propios actos, no había secretario de Estado. Eso, en teoría, le permitía

4 *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 2019 TSPR 138.

escoger “de dedo” a su sucesor inmediato, sujeto a la confirmación del Senado y la Cámara de Representantes.

3. Ante la ausencia de un secretario de Estado, los hechos anticipaban que, por disposición de ley, iba a asumir el cargo de gobernador o gobernadora, una persona que además de no haber sido electa, por la posición que ocupaba, tampoco pasó por el proceso de confirmación de ambos cuerpos legislativos, como se dispone para la posición de secretario de Estado. Los demás secretarios del gabinete del gobernador solo tienen que ser confirmados por el Senado.
4. Faltando 17 meses para que concluyera el cuatrienio, el marco constitucional privaba al pueblo del derecho a participar, directamente, en la selección de la persona que iba a ocupar la vacante de gobernador. En palabras sencillas, el país pudo exigir desde la calle la salida de un gobernante repudiado, pero no tenía ni tiene, mecanismos para escoger el sustituto que prefiera.

La idea de que la constitución de Puerto Rico dispusiera para la existencia del cargo de vicegobernador electo fue considerada favorablemente en la Asamblea Constituyente hasta una etapa adelantada de los trabajos. Pero ante lo que vivimos, amerita que repasemos el proceso evolutivo de la propuesta original hasta el lenguaje constitucional que tenemos hoy. El lenguaje originalmente propuesto, disponía de una sección siete al Artículo IV de la constitución con el siguiente lenguaje: “Al mismo tiempo, en igual forma y por el mismo término que el gobernador, se elegirá un vicegobernador quien deberá reunir las mismas condiciones

que para ser gobernador se requieren en la sección precedente”.⁵

Sobre el orden sucesorio, la propuesta presentada inicialmente a la Asamblea Constituyente en ausencia permanente del gobernador era la siguiente:

[Sección 8] Cuando ocurra una vacante en el cargo de gobernador producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente o por cualquiera otra falta absoluta, dicho cargo pasará al vicegobernador quien lo desempeñará por el resto de su término y hasta que un nuevo gobernador sea electo y tome posesión. La ley proveerá para el caso de que una vacante total ocurra tanto en el cargo de gobernador como en el de vicegobernador, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de gobernador.⁶

La recomendación de la Comisión de la Rama Ejecutiva de la Asamblea Constituyente que fue aprobada por el cuerpo en pleno “en primera lectura sin mayor objeción”,⁷ el 5 de diciembre de 1951, fue descrita por José Trías Monge de la siguiente forma:

El vicegobernador se elegiría al mismo tiempo y por igual término que el gobernador y sería el presidente del Senado, donde no tendría voto, excepto en caso de

5 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2190 (1952).

6 *Id.*, en la pág. 2190.

7 III JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIAL CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 131 (1982).

empate. En caso de vacante absoluta, el vicegobernador sustituiría al gobernador, mas en el caso de vacante temporal, ocuparía el cargo de gobernador el secretario de gobierno que este designase.⁸

La propuesta disponía que en caso de vacante simultánea del gobernador y el vicegobernador, se iba a establecer por legislación quién ocuparía el cargo de gobernador. La preocupación democrática que se tenía ya en ese momento ante la situación de una vacante en ambos cargos fue objeto de una propuesta de enmienda que hizo el delegado Reyes Delgado. Su enmienda proponía que, “en el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el cargo de gobernador como en el de vicegobernador, asumirá la gobernación el presidente de la Cámara de Representantes.”⁹ Esta enmienda, que pretendía elevar a rango constitucional lo que en Estados Unidos está dispuesto estatutariamente, pretendía garantizar que en el segundo escalafón de sucesión se garantizara que el cargo lo iba a ocupar una persona elegida mediante el proceso democrático. Luego de debate, la propuesta de Reyes Delgado fue derrotada.

Basado en el lenguaje aprobado el 5 de diciembre de 1951 fue que se llevaron a cabo, mayormente, las discusiones y los trabajos de la Asamblea Constituyente relativos al orden de sucesión en caso de ausencia del gobernador. No obstante, casi al final de los trabajos, el 25 de enero de 1952, el delegado Víctor Gutiérrez Franqui presentó la siguiente enmienda, como parte de un paquete de enmiendas a diversas secciones de la constitución propuesta:

Cuando un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando ocurra una vacante en el mismo 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 sea electo y tome posesión. Si la próxima elección general estuviere señalada para celebrarse más de un año después de la fecha de la vacante, se celebrará una elección especial para elegir un gobernador dentro de los 120 días siguientes a la vacante. La ley proveerá para que en el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el cargo de gobernador como en el de secretario, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de gobernador.¹⁰

Con esta enmienda se trastocaba el orden de sucesión de varias formas. En primer lugar, se eliminaba el cargo de vicegobernador electo por el pueblo, limitando de esta forma la participación democrática de los ciudadanos en caso de ausencia permanente del gobernador. Segundo, se disponía que el secretario de Estado iba a sustituir al primer ejecutivo en caso de ausencia permanente. Sin embargo, reconociendo el carácter antidemocrático del cambio propuesto, en la enmienda se disponía que, si la vacante a la gobernación ocurría a más de un año de la próxima elección, entonces el sustituto permanente por el resto de cuatrienio sería electo por el pueblo en una votación especial a

⁸ *Id.*

⁹ DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2190 (1952).

¹⁰ *Id.*, en la pág. 2773.

llevarse a cabo dentro de los 120 días siguientes al surgimiento de la vacante. Y, finalmente, se disponía que, si quedaban vacantes, simultáneamente, los cargos de gobernador y secretario de Estado, la Asamblea Legislativa iba a determinar mediante ley el orden de sucesión.

Esa enmienda, según redactaba, pretendía crear un balance democrático fino, ante la determinación de los trabajos de la Asamblea Constituyente a última hora de eliminar el cargo de vicegobernador electo. De la forma que se propuso, el secretario de Estado, es decir, un funcionario no electo, solamente iba a ser gobernador por el resto del término si la vacante ocurría en el último año y dos meses del cuatrienio. De esa forma se salvaguardaba el derecho democrático del pueblo de determinar quién sería el sucesor de un gobernador que no pudiese concluir el término para el cual fue elegido.

Sin embargo, días después el delegado Gutiérrez Franqui volvió a enmendar su propuesta con el siguiente lenguaje:

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 pudiese 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.¹¹

El debate sobre estos importantes cambios a lo propuesto originalmente fue muy breve y superficial. Gutiérrez Franqui describió las enmiendas y sus razones de la siguiente forma:

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: 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.

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.¹²

¹¹ *Id*, en las págs. 2884-85.

¹² *Id*, en las págs. 2885-86.

El delegado Mellado propuso que el lenguaje presentado fuese enmendado, lo cual fue aceptado por el proponente Gutiérrez Franqui, para exigir que la persona que ocupase el cargo de secretario de Estado tuviera que cumplir con todos los requisitos constitucionales que se le exigen al gobernador. Luego de eso, el debate se limitó al siguiente intercambio:

Sr. IRIARTE: De acuerdo con la enmienda resultará que el Gobernador estará sustituido por un funcionario que no es electo por el pueblo, así lo entiendo. ¿No? No será electo por el pueblo, el Secretario de Estado, sino que será nombrado por el Gobernador como los demás secretarios del gobierno.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Con la excepción de que será confirmado por ambas cámaras legislativas.

Sr. IRIARTE: No sería electo directamente por el pueblo. La idea que había era que el vicegobernador fuera electo por el pueblo.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Esta idea...

Sr. IRIARTE: Y ahora vamos a suprimir al vicegobernador que era electo por el pueblo, que había de sustituirlo.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Eso no lo dice. El vicegobernador habría de sustituir al Gober-

nador solamente en caso de vacante permanente y no en caso de vacante temporal.

Sr. IRIARTE: Pero de que entre las funciones de vicegobernador estaría la de sustituir al Gobernador. Sustituirlo en caso de vacante permanente y...

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Eso no lo dice el proyecto.

Sr. IRIARTE: Pero estaba sobrentendido; ésa es la misión de un vicegobernador; y ahora se suprime el vicegobernador que era un candidato electo por el pueblo por un funcionario que habrá de ser nombrado por el mismo Gobernador. Que no me gusta el cambio. Que no me gusta el cambio. Me parece que debíamos crear en la constitución ambos cargos. El cargo de vicegobernador y el de secretario tal y como está. Para que lo sustituya un cargo electo por el pueblo, no uno nombrado por el Gobernador y luego aprobado por la Asamblea Legislativa.

UN DELEGADO: Que se vote, señor Presidente.

Sr. PRESIDENTE: ¿No hay mayor discusión? Si no la hay, se pone a votación. Los que estén por la afirmativa se servirán significarlo poniéndose de pie. Cincuenta y dos votos a favor.

Adoptada la enmienda.¹³

Luego de ese corto debate quedó aprobado el lenguaje con el que nos vimos obligados a atender la crisis creada por la renuncia forzada del gobernador Rosselló Nevares. La discusión no solo fue mínima y superficial, sino que no se discutió ni se explicó por qué se cambió la segunda propuesta que disponía que, eliminado el cargo de vicegobernador, si la vacante ocurría antes del último año de cuatrienio, se iba a realizar una nueva elección para el cargo de gobernador.

La Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico describió las opciones que tenían los constituyentes sobre este asunto de la siguiente forma:

Resulta preferible, por ello, que se establezca una forma de sucesión en la que el sustituto sea un funcionario muy próximo a la gobernación, con la ventaja de conocer los problemas del gobierno en forma muy directa e inmediata y de contar con la confianza del titular. De este modo queda eliminada la sospecha de rivalidad y a la vez asegurada la continuidad en la labor administrativa.

Para lograr esto pueden seguirse dos caminos. Uno de ellos es el de la elección previa del sustituto del gobernador, como vicegobernador o teniente-gobernador, atribuyéndole funciones que lo pongan a actuar como ayudante del jefe ejecutivo, dedicado a co-

laborar con él en forma continua. En caso de vacante pasaría, automáticamente, este funcionario a ocupar el cargo de gobernador. Pero hay otra posibilidad, a saber: si la vacante definitiva ocurriese faltando poco tiempo hasta la próxima elección regular, el secretario principal o secretario de Estado ocuparía interinamente el cargo hasta tanto que la próxima elección regular llevase a él a un titular democráticamente elegido al efecto; pero si quedara mucho tiempo para que venciese el plazo regular, sería obligatorio disponer entonces una elección especial del sucesor, con los inconvenientes, en este caso, que se derivan de la dificultad de poner en marcha toda la maquinaria de los partidos políticos e improvisar una propaganda destinada al efecto de una elección especial, en contra de lo que ya es una tradición en Puerto Rico: sustitución automática del gobernador por otro funcionario del gobierno.

Si la designación del secretario de Estado y de los restantes miembros del gabinete propuesto en el apartado anterior debe contar con la aprobación del poder legislativo o de alguna de las cámaras, se conseguiría por este camino una base democrática indirecta que haría muy sostenible la posición del sustituto del gobernador en el caso de vacante del cargo hasta

13 *Id.*, en las págs. 2889-90.

tanto viniera la otra elección.¹⁴

Es evidente que la inclinación principal de la Escuela de Administración Pública de la UPR era garantizar con validez democrática la sustitución de un gobernador con la aprobación previa o posterior del pueblo. Como hemos visto, del debate en la Asamblea Constituyente no se desprenden las verdaderas razones para descartar una vía más democrática para la elección de un sustituto permanente al primer ejecutivo. De hecho, del debate tan parco que hubo da la impresión de que no fue un asunto de importancia para los constituyentes, pero la realidad fue otra.

Según Trías Monge, el tema de la sucesión del gobernador “fue uno de los asuntos que mayor división provocó entre los miembros de la delegación popular”.¹⁵ Por ser un asunto que se discutió, mayormente, al interior del Partido Popular Democrático, las discusiones no quedaron registradas en el Diario de Sesiones. Trías Monge, miembro de la Asamblea Constituyente y electo bajo la insignia del PPD, destaca que “Muñoz Marín cambió de opinión varias veces sobre el método preferible de sustituir al gobernador en caso de vacante, asunto en que tenía vivo interés.”¹⁶ Las diferentes visiones de la delegación popular, incluyendo los cambios de posición de Muñoz Marín, llevaron a que el tema se atendiera en un caucus popular en enero de 1952. Es de ese caucus que sale la primera propuesta de enmienda presentada por Gutiérrez Franqui, que descartó el cargo de vicegobernador, pero permitía una elección especial si la vacante permanente ocurría temprano en el cuatrienio. Como no hay un registro histórico de lo discutido en ese caucus y sobre las razones para

descartar la posición de vicegobernador electo, tenemos que recurrir al resumen de Trías Monge sobre las razones que tuvo el caucus para tomar esa determinación:

Las razones principales aducidas en el caucus para lograr el cambio fueron el triste papel representado usualmente por el vicepresidente dentro del sistema federal norteamericano y por el teniente gobernador en los estados; la ausencia de empleo útil para un hombre necesariamente valioso; la dificultad de integrar dicha persona, que presidiría el Senado, al equipo de acción diaria del gobernador; la consiguiente tentación del titular de dicho cargo a emplear su tiempo en hacerse de su propia base política o a ensanchar la que tuviese; y el riesgo resultante de fricciones internas y aun escisiones. Del otro lado se argumentaba, por Jaime Benítez y otros, que la elección previa del sucesor del gobernador constituía un método más democrático, que aseguraba que el cargo recayese en una persona específicamente designada por el pueblo para dicho propósito; que dicha persona tendría mayor oportunidad que otros de familiarizarse con los problemas de la gobernación, ofreciendo así mayor oportunidad para que el sucesor del gobernador fuese una persona debidamente adiestrada para el cargo; y que, dados los problemas que la ausencia de Muñoz Marín provocarían,

14 LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 513 (2005).

15 TRÍAS, *supra* nota 7, en la pág. 129.

16 *Id.*, en la pág. 130.

lo prudente era designar desde antes su sucesor para intentar lograr una transmisión de poder, en ese y otros casos, con el menor trastorno posible.¹⁷

Es interesante destacar de este resumen, que como indiqué antes se refiere a discusiones internas del liderato del PPD en aquel momento, las circunstancias políticas que se vivían, en particular alrededor de la figura de Muñoz Marín. Sobre esos elementos políticos del momento que impactaron el orden de sucesión que se adoptó en la constitución, Trías Monge añade:

El concepto de la gobernación prevaleciente en la constitución no escrita de la época, con su clara tendencia centralizante, y la naturaleza personalista del Partido Popular eran, sin embargo, básicamente contrarios al método de sucesión representado por el vicegobernador. La sucesión por el secretario de Estado se compadecía más con el orden vigente de cosas. El secretario de Estado ocuparía su cargo a voluntad del gobernador. No se amenazaba el poder del primer ejecutivo. No se amenazaba la unidad del partido.

No puede olvidarse en todo esto lo sucedido poco tiempo antes entre Luis Muñoz Marín y Vicente Géigel Polanco, uno de los líderes más destacados del Partido Popular, cofundador del

mismo, por varios años portavoz de la mayoría en el Senado y entonces Procurador General y primero en la línea de sucesión bajo la Ley de Gobernador Electivo. Al comenzar a perder, en 1950, la confianza en Géigel, por alegadas actividades de éste a favor de la proclamación de la república, Muñoz atravesó, según confesó luego, momentos de gran angustia sobre el problema de sucesión, optando al cabo por requerirle la renuncia. Es indudable que esta experiencia pesó en la decisión final de Muñoz de rechazar cualquier sistema de sucesión en tal eventualidad pudiera repetirse.¹⁸

Las consideraciones políticas del momento pesaron también en la última enmienda que el propio Gutiérrez Franqui presentó a su enmienda original: la eliminación de la elección especial en caso de una vacante permanente durante los primeros tres años del cuatrienio. Sobre esto, nos ilustra Trías Monge:

La eliminación de la elección especial se debió al deseo de evitar que el accidente de una vacante forzase al partido triunfante en unas elecciones a recabar al poco tiempo un nuevo mandato electoral.¹⁹

De este recuento histórico surge que la decisión de no crear el cargo de vicegobernador y de privar al pueblo del derecho a escoger con

17 *Id.*, en las págs. 131-32.

18 *Id.*, en la pág. 132.

19 *Id.*

su voto el sucesor en caso de una vacante en el cargo de gobernador, estuvo impregnada por la realidad política del momento más que por criterios democráticos y constitucionales. Por un lado, Muñoz Marín no quería ni imaginar una circunstancia en la cual una figura similar a la de Géigel Polanco, pero electa como vicegobernador y no nombrada por él, fuera inamovible de su cargo, con el potencial de convertirse en gobernador por los azares del destino. Si alguien iba a sustituir a Muñoz Marín por su ausencia súbita, iba a ser alguien nombrado por el propio Muñoz Marín, que también iba a tener el poder de remover de su puesto a dicha persona si quería. A los vicegobernadores electos no se les puede remover del cargo por la pérdida de la confianza del gobernante. Por otro lado, volver a poner la selección del sucesor en manos del electorado, en un escenario político insospechado en el cual Muñoz Marín no estuviese en la papeleta, le generaba grandes temores al liderato del PPD.²⁰

Sesenta y siete años después de la adopción de la constitución, Puerto Rico se enfrentó a una crisis política y constitucional que nos obliga a revisar lo decidido en la Convención Constituyente y la necesidad de adaptarlo a los reclamos de participación democrática del país que fueron evidentes durante los sucesos del verano 2019. Las razones de costos y falta de funciones esbozadas en el Diario de Sesiones para rechazar la creación del cargo de vicegobernador no son razones suficientemente válidas cuando se trata de principios democráticos fundamentales. Y las verdaderas razones, las de la coyuntura política del momento, no tienen nada que ver con el contexto histórico-político

del presente y del futuro.

En el verano del 2019 el pueblo puertorriqueño se tiró a la calle exigiendo la renuncia del gobernador que había sido electo en noviembre de 2016 y a quien le quedaban diecisiete meses en el cargo. Esa vacante igual pudo haber ocurrido a los pocos meses de iniciado el cuatrienio, y por diversas causas, no solo por el levantamiento del pueblo. Que luego del país expresarse en las urnas escogiendo su gobernador, su sustituto sea una persona no electa y hasta desconocida por el pueblo al momento de votar, es completamente antidemocrático y abona a la desconfianza de los electores en los procesos democráticos. Nuestra realidad histórica es que nunca un candidato a gobernador ha designado y/o identificado durante la campaña electoral a la persona que sería su secretario de Estado. Y si lo hiciera, nada garantiza que es la persona que, finalmente, será designada al puesto, y mucho menos confirmada por la Asamblea Legislativa.

Las razones esbozadas en 1952 y por algunos en este momento tienen serias deficiencias. En primer lugar, el secretario de Estado no tiene funciones amplias ni complicadas. En la práctica, los gobernadores de Puerto Rico han moldeado las funciones de sus secretarios de Estado dependiendo de las fortalezas de quien ocupe el cargo y de las necesidades del gobernador de turno. Eso es también lo que han hecho los presidentes de Estados Unidos con sus vicepresidentes. Las funciones y responsabilidades que tenía Dick Cheney bajo la presidencia de George W. Bush eran muy diferentes a las que tuvo Joe Biden bajo la presidencia de Barack Obama. Pero nadie argumentaría que no tenían funciones y responsabilidades que en su momento fueron de suma importancia para el presidente al que le

²⁰ Lo ocurrido en la Convención Constituyente es resumido con gran claridad por el juez Martínez Torres en la opinión del Tribunal Supremo en *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 2019 TSPR 138, en las págs. 11-14.

servían y para Estados Unidos.

Por otro lado, hace tiempo que la democracia puertorriqueña se ha movido del control absoluto de un partido y de un líder fuerte, a una alternancia en el poder, y al respaldo de candidatos independientes. Ese es un escenario muy diferente al de 1952. Si algo quedó demostrado en el verano 2019 es que la lealtad del país a su dignidad y a sus valores democráticos está por encima de cualquier lealtad a una persona o partido político.

La creación del cargo de vicegobernador, además de ampliar nuestras bases democráticas, tendría otro efecto de gran valor para el pueblo: nos daría un indicador muy relevante para evaluar los candidatos a la gobernación antes de votar. La selección que haga cada candidato a la gobernación de quien sería su candidato a vicegobernador, le daría al elector antes de la elección un elemento adicional para evaluar al candidato a la gobernación. Un líder, en gran medida, es tan bueno como las personas que puede atraer, seleccionar y reclutar para su equipo de trabajo. No olvidemos el daño que le hizo al candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, John McCain, la selección que hizo de Sarah Palin como su candidata a la vicepresidencia.

Revisado el proceso seguido en la Asamblea Constituyente y la experiencia vivida en el verano de 2019, es momento de ampliar nuestras bases democráticas y darle mayor participación al ciudadano en situaciones como la que acabamos de vivir. Por eso estoy convencido de que debemos movernos a la creación del cargo de vicegobernador, con unos ajustes a lo propuesto en 1952.

Propongo que enmendemos la constitu-

ción para crear el cargo de vicegobernador para ser votado y elegido, conjuntamente al gobernador. Todos los candidatos a la gobernación deberán seleccionar su compañero de papeleta como el candidato a vicegobernador luego de la fecha en ley en la que se celebran las primarias, pero no más tarde de sesenta días antes de las elecciones generales.

Para atender las preocupaciones de costos y funciones, propongo que se disponga que el vicegobernador asuma las funciones y responsabilidades que hoy tiene el secretario de Estado. Si el gobernador muere, renuncia, se incapacita o es rescindido, el vicegobernador asumiría el cargo por el resto del cuatrienio. Para atender el caso de que un vicegobernador deje vacante el cargo, o tenga que asumir el cargo de gobernador, su sustituto como vicegobernador sería nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes y el Senado.

Durante la crisis constitucional del verano 2019 escuché a algunas personas argumentar que el cargo de vicegobernador electo no nos hubiese servido para atender la crisis, porque seguramente hubiese estado también en el chat de Telegram que le costó el puesto a Rosselló Nevares y hubiese tenido que renunciar. Aparte de ser un supuesto de hechos muy específico, que no debe ser lo que guíe la discusión sobre modificaciones a nuestra constitución, en el fondo, de lo que se trata esa expresión es de cómo atendemos la situación de la vacante simultánea de un gobernador y un vicegobernador.

Para eso creo que podemos tomar prestado algo de una de las propuestas de poca duración de la Asamblea Constituyente y es que el pueblo vuelva a votar. Junto con la creación del cargo de vicegobernador, se debe disponer que

ante la vacante simultánea de ambos funcionarios electos, se dispondrá mediante legislación quién ocupará el cargo de gobernador de forma interina. Si las vacantes simultáneas ocurrieran a más de un año de las próximas elecciones generales, se celebrará una elección especial para elegir un nuevo gobernador y vicegobernador dentro de los 90 días siguientes a la vacante. Si la vacante ocurriese al final del cuatrienio, pues asumirá el cargo de gobernador permanente aquella persona que se disponga por ley. Como verán, he tomado prestado parte del lenguaje de la propuesta presentada por el delegado Gutiérrez Franqui, que luego él mismo retiró.

Finalmente, un asunto de menor importancia, pero que a mi entender es un anacronismo que debemos corregir y eliminar de nuestra constitución, en la sección 8 del Artículo IV sobre la ausencia temporera del gobernador. Dicha sección dispone que:

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.²¹

Se ha interpretado que el término de “ausencia de carácter transitorio” significa que, una vez el gobernador sale de Puerto Rico, se activa la totalidad de esta disposición y todos los poderes del gobernador los ejerce el secre-

tario de Estado hasta que el gobernador regrese a Puerto Rico.²² Esa ha sido la práctica seguida en Puerto Rico y es la razón por la cual tenemos el concepto de “gobernador interino”. Sobre esta disposición constitucional, vis a vis la constitución federal, el profesor José Julián Álvarez González señala lo siguiente:

Este orden de sucesión tiene consecuencias prácticas más importantes que en el sistema federal. Mientras en el sistema federal el presidente continúa en funciones como tal aun cuando se encuentre fuera del país, cf. Const. E.U., Art. II, § 6; Enm. XXV, el Art. IV, § 8 de nuestra constitución dispone que aplicará el orden sucesorio en caso de “ausencia temporera transitoria”.²³

En mi libro sobre separación de poderes apunto lo siguiente sobre esta sección:

Esta disposición de transitoriedad no tiene ninguna justificación práctica, especialmente ante los adelantos tecnológicos que le permiten al gobernador ejercer todas sus prerrogativas constitucionales desde cualquier lugar del mundo. Sin embargo, es el mandato de nuestra constitución. Como se puede apreciar del texto constitucional, el gobernador interino no tiene limitaciones en el ejercicio de sus poderes. Esto plantea la posibilidad teórica de que un gobernador interino firme

21 CONST. PR art. IV, § 8.

22 JOSÉ J. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 238 (2009).

23 *Id.*

y convierta en ley una medida que el gobernador tenía la intención de vetar o viceversa. No conozco de ninguna situación en que esto haya ocurrido. Ahora, la realidad es que no hay ningún poder que se reserve el gobernador, al este salir del país, que limite el ejercicio de todos los poderes como primer ejecutivo por parte del gobernador interino. Esto incluye la potestad de firmar o vetar leyes. Obviamente, el secretario de Estado es un funcionario de libre remoción por parte del gobernador y presumiríamos que, si ocurriese una situación hipotética como la que acabo de describir, sería fulminantemente despedido por el primer ejecutivo. Sin embargo, el despedir posteriormente al secretario de Estado no invalidaría su acto relativo a ese proyecto de ley.²⁴

Esa disposición relativa a la ausencia temporera del gobernador no se justificaba en 1952, mucho menos hoy en día con tantos adelantos tecnológicos y en comunicaciones. El gobernador es gobernador en todo momento y no importa dónde se encuentre. La figura de gobernador interino es un anacronismo que debemos dejar atrás en cualquier revisión constitucional futura.

El pueblo de Puerto Rico tiene que sentirse orgulloso de su gesta democrática del verano 2019. Pero la experiencia vivida y el activismo democrático de hombres y mujeres de todas las edades y trasfondos sociales, no debe quedarse en ese verano. El reclamo del país es de mayor participación democrática en la cosa pública.

La creación del cargo de vicegobernador debe ser una de esas vías para ampliar nuestras bases democráticas.

24 ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 1, en la pág. 73

El Poder Legislativo y los sucesos del “Verano del 19”

ARTÍCULO

*Erick J. Vázquez González**

“Es necesario dotar al poder legislativo, que es el que está más cerca del pueblo, de todos los atributos necesarios para ejercer la soberanía sin limitaciones que representan menoscabo de la voluntad del pueblo” **

– Sr. Negrón López,
Delegado de la Convención Constituyente

I. Introducción

El lunes, 24 de junio de 2019 parecía ser el comienzo de una semana más en Puerto Rico; al filo de las 8:00am, el entonces Secretario de Hacienda y Principal Oficial Financiero, el CPA y licenciado Raúl Maldonado emitía expresiones en una emisora radial que en el Departamento de Hacienda existía una *mafia institucional*. Las expresiones que a través de las ondas radiales madrugaron a los inquilinos de La Fortaleza, residencia y centro de Gobierno del Poder Ejecutivo, hicieron que cercano al mediodía, el entonces Gobernador Ricardo Rosselló Nevares, en una conferencia de prensa, expresara la destitución inmediata del sec-

retario Raúl Maldonado. Las razones, adujo Rosselló Nevares, se debieron a que perdieron la confianza en el funcionario tras hacer estas denuncias públicas en vez de realizarlas en las interioridades del Palacio Santa Catalina.

Exactamente un mes después, el 24 de julio de 2019, en una carta enviada a los Presidentes de los Cuerpos Legislativos y a la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo, Rosselló Nevares anunció su renuncia a la Gobernación de Puerto Rico, constituyendo así un evento sin precedentes e histórico a nivel local e internacional. La renuncia no se daba en un vacío, ésta estuvo motivada después de una larga jornada de protestas, luchas en las calles, de una exigencia de los puertorriqueños a tener una sana administración pública, luego de las denuncias de funcionarios de alto nivel sobre una *mafia institucional*, el arresto de ex funcionarios de la administración,¹ y la publicación de un

* B.A., en Ciencia Política (Universidad de Puerto Rico). Estudiante Juris Doctor (Facultad de Derecho, Universidad Interamericana). Vicepresidente, Consejo de Estudiantes 2019-2020 (Facultad de Derecho). Agradezco de forma especial a la compañera estudiante Lorena Bonilla Marrero quien me brindó comentarios y recomendaciones para el texto.

** Diario Sesiones de la Convención Constituyente 908 (1952).

¹ FBI Arresta a la exdirectora de ASES y presidente de BDO

*chat*² que ponía en tela de juicio la forma en que pensaba el Gobernador y un grupo de sus colaboradores cercanos sobre los puertorriqueños, las mujeres, y los grupos tradicionalmente discriminados. En esa misiva histórica, expresó Rosselló:

[L]uego de escuchar el reclamo, hablar con mi familia, pensar en mis hijos y en oración, por la presente les notifico mi renuncia al cargo de Gobernador de Puerto Rico efectivo a las 5:00 p.m. del 2 de agosto de 2019.³

II. La Antesala al 2 de Agosto de 2019

El 31 de julio de 2019, a solo horas de hacerse efectiva la renuncia de Rosselló Nevares, éste anuncio a través de la red social de *Twitter*:

[L]uego de mucho análisis y tomando en cuenta los mejores intereses del [sic] nuestro Pueblo, he seleccionado al Lcdo. Pedro Pierluisi Urrutia para llenar la vacante de Secretario de Estado. Para atender el asunto, estaré convocando una extraordinaria para mañana.⁴

PR, NOTICEL, (10 de julio de 2019), <https://www.noticel.com/ahora/tribunales/fbi-arresta-a-la-exdirectora-de-ases-y-presidente-de-bdo-pr/1093691945> (última visita 2 de septiembre de 2019).

² Luis J. Valentín Ortiz y Carla Minet, *Las 889 páginas de Telegram entre Rosselló Nevares y sus allegados*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (13 de julio de 2019), <http://periodismoinvestigativo.com/2019/07/las-889-paginas-de-telegram-entre-rossello-nevares-y-sus-allegados/> (última visita 2 de septiembre de 2019).

³ Véase *Carta de Renuncia del Gobernador Ricardo Rosselló Nevares*, MICROJURIS <https://aldia.microjuris.com/2019/07/25/carta-de-renuncia-del-gobernador-ricardo-rossello-nevares/> (última visita 9 de septiembre de 2019)

⁴ Ricardo Rosselló, TWITTER (31 de julio de 2019),

Estas expresiones de Ricardo Rosselló constituyeron el primer reconocimiento de que el nombramiento del Secretario de Estado tenía que ser confirmado por la Asamblea Legislativa. El nombramiento fue realizado mientras las Cámaras Legislativas se encontraban en receso, ello supone que el Lcdo. Pierluisi Urrutia, podía jurar al cargo de manera inmediata.⁵ La Constitución de Puerto Rico, en la Sección 4 del Artículo IV dispone que:

[E]l Gobernador podrá hacer nombramientos cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Todo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado o de ambas cámaras quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria.⁶

En un reconocimiento de que el nombramiento debía ser confirmado por la Asamblea Legislativa, el Gobernador Rosselló Nevares convocó a una sesión extraordinaria. La Constitución, faculta al Gobernador a convocar dichas sesiones extraordinarias, en éstas se dispone que “solo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria...”.⁷ Con esa facultad constitucional, Rosselló Nevares, el 31 de julio de 2019, emitió una Orden Ejecutiva donde daba cuenta a la Asamblea Legislativa de la convocatoria y hacía constar en la misma que enviaba el nombramiento del Lcdo. Pierluisi Urrutia para el consejo y

<https://twitter.com/ricardorossello/status/1156534597393494018> (última visita 2 de septiembre de 2019).

⁵ Véase Christian E. Cortés Feliciano, *Nombramientos de receso sucesivos: ¿despoje de la facultad de consejo y consentimiento del Senado?*, 86 REV. JUR. UPR 198, (2017). (En dicho artículo, se hace un análisis detallado de los tipos de nombramientos que realiza el (la) Gobernador(a) de Puerto Rico).

⁶ CONST. PR art. IV, § 4.

⁷ CONST. PR art. III, § 10.

consentimiento del poder legislativo. La convocatoria realizada por Rosselló leía:

[S]ECCIÓN 2da. En esta Cuarta Sesión Extraordinaria se considerará el siguiente asunto:

Nombramiento

a) Lcdo. Pedro R. Pierluisi Urrutia como Secretario del Departamento de Estado de Puerto Rico.⁸

La convocatoria que se recibió a las 3:09pm del 31 de julio de 2019 en la Asamblea Legislativa, es muestra clara de que Rosselló Nevares y sus asesores, desde un principio y correctamente conocían que dicho nombramiento debía ser sometido ante la Legislatura para la correspondiente evaluación. De forma contraria, no enviar el nombramiento para el consentimiento de los legisladores electos por el Pueblo, sería lo que por voz del juez asociado Feliberti Cintrón bien se manifestó: “un absurdo con visos dictatoriales”,⁹ donde el Gobernador, tal cual se tratara de una elección acomodaticia, escoge quien prefiere le sustituya en la silla de primer ejecutivo.

Luego de recibida la convocatoria, la Cámara de Representantes convocó al Lcdo. Pierluisi a una vista pública a celebrarse el 2 de agosto a las 9:00am en el Salón Leopoldo Figueroa, conocido popularmente como el “Salón de los Muertos”. Allí, una mañana tras una serie de preguntas y cuestionamientos so-

bre las conexiones del Lcdo. Pierluisi Urrutia con la Junta de Supervisión Fiscal, la Comisión de Gobierno presidida por el Representante Jorge “Georgie” Navarro Suárez, concluyó sus trabajos. Mientras eso ocurría, es importante destacar, por los acontecimientos que luego se suscitaron, que el asesor legal del gobernador, el Lcdo. Carlos J. Saavendra presentó su carta de renuncia a Ricardo Rosselló Nevares con efectividad el viernes, 2 de agosto de 2019. Me pregunto si ¿se trataría esta renuncia de discrepancias con el Primer Ejecutivo por la forma y manera en que se debatía la Ley de Sucesión?; ¿En el Palacio Santa Catalina se advertía por parte del asesor legal las implicaciones que tenía una juramentación de un Secretario de Estado como Gobernador sin haber sido previamente confirmado por la Asamblea Legislativa?

III. La tan esperada tarde del 2 de Agosto y del 7 de Agosto

En la tarde del viernes, 2 de agosto de 2019, la Cámara de Representantes en una elección cerrada, confirmó a Pedro Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado con 26 votos a su favor, el mínimo de votos que se requiere para que cualquier medida o nombramiento obtenga el consentimiento de la Cámara baja.

A las 4:58pm, obviando la voluntad de los arquitectos de la Constitución del Estado Libre Asociado que estuvieron reunidos en una Convención Constituyente, que con sus luces y sus sombras le dieron forma a nuestra Magna Carta, el saliente Gobernador Rosselló Nevares anunció, en lo que hizo su costumbre e imitando a dirigentes americanos, a través de su red social Twitter:

⁸ Orden Ejecutiva Núm. 2019-038, *Para convocar a la cuarta sesión extraordinaria de la decimoctava Asamblea Legislativa* (31 de julio de 2019).

⁹ Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico et als., 2019 TSPR 138, en la pág. 13 (Feliberti Cintrón, opinión de conformidad).

[L]a Constitución también establece la facultad de realizar nombramientos mientras la Asamblea Legislativa no esté en sesión que advengan al cargo en propiedad.

La Ley 7 de 24 de julio de 1952, según enmendada, establece que no será necesario que el Secretario de Estado haya sido confirmado para asumir la gobernación de manera permanente. El Departamento de Justicia aclaró en su ponencia ante la Legislatura, al enmendarse dicha Ley en 2005, que el texto constitucional no requiere la confirmación y que, en caso de emergencia, no se debe exigir tal requisito. Esta aclaración fue acogida por la Asamblea Legislativa.

Bajo dicho ordenamiento jurídico, siendo nombrado en receso el Secretario de Estado, Pedro Pierluisi, y adviniendo vacante la gobernación, corresponde que este juramente como nuevo gobernador por el resto del presente término.¹⁰

Esas expresiones, constituyen una contradicción a la acción y el reconocimiento de Rosselló Nevares de que el Secretario de Estado debía ser confirmado por los cuerpos legislativos. En una movida insólita, pero motivada por lograr la voluntad del saliente Gobernador Rosselló Nevares, el Lcdo. Pierluisi Urrutia alzó su mano derecha frente a la jueza del Tribunal de

Apelaciones Luisa M. Colom García y colocó su mano izquierda sobre la Biblia así juró ser el Gobernador de Puerto Rico contra todo enemigo interior o exterior, cabe destacar, no por mucho tiempo.

Después del caso del Cerro Maravilla, que fue cuando “[n]uestra Asamblea Legislativa comenzó a ejercer plenamente sus facultades investigativas”,¹¹ y se validó por el Tribunal Supremo ese poder amplio para investigar que tienen los legisladores, la emitida en *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico* es la decisión más importante, en tanto reconoce al poder legislativo como garante de la democracia depositada por el Pueblo en una elección. Es en este proceso que cobra particular importancia que los ciudadanos reconozcan por quienes votan en las elecciones y que conozcan el proceso legislativo. En la actualidad, pocas personas conocen los procesos que allí se llevan a cabo, esa conclusión no es solo mía, el Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá quien estuvo ligado en los pasados años al proceso legislativo, primero como Asesor en Asuntos Legislativos del Gobernador Rafael Hernández Colón, y luego como Representante, sostiene que “[e]l proceso legislativo es uno de los aspectos del derecho gubernamental y constitucional menos conocido y estudiado en Puerto Rico”.¹²

Todo elector que participa de un proceso electoral vota para estar representando por cinco legisladores. Nótese que una papeleta legislativa es incluso más importante que una para escoger al Gobernador, donde solo se emite el voto por una persona que representa la Rama Ejecutiva. En la situación histórica que enfrentó Puerto Rico en el verano

10 Ricardo Rosselló, TWITTER (2 de agosto de 2019), <https://twitter.com/ricardorossello/status/1157395289310994435> (última visita 2 de septiembre de 2019).

11 ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA 31 (2018).

12 *Id.*, en las págs. 280 y 281.

del 2019, conocer la posición de esas cinco personas que nos representan en la Asamblea Legislativa, cobraba mayor importancia, ya que serían quienes votarían por un Secretario de Estado, pero que en la realidad histórica se convertiría en Gobernador; toda vez que el 2 de julio de 2019, Rosselló Nevares abandonaría la Fortaleza.

Ciertamente, cada movimiento que se llevaba a cabo para definir la sucesión de Rosselló Nevares era cuestionado por el País el cual se mantuvo en vigilia durante todo el verano del 19 y el Senado de Puerto Rico no fue la excepción. El 4 de agosto de 2019, el Senado representado por su Presidente Thomas Rivera Schatz acudió al Tribunal de Primera Instancia (TPI) para invalidar la juramentación del Lcdo. Pierluisi Urrutia como Gobernador de Puerto Rico. El trámite de este caso fue urgente. El Máximo Foro Judicial acogió en Auto de Certificación el destacado caso *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico* y en tiempo récord, el 7 de agosto de 2019 el País tuvo una decisión unánime del Alto Foro. En un histórico 9-0, se invalidó la juramentación del Lcdo. Pierluisi Urrutia y se reafirmó lo que una mayoría de concedores de Derecho Constitucional habían anticipado días antes:

...la Constitución ordena que sean los legisladores de ambas cámaras, electos por el Pueblo de Puerto Rico, quienes confirmen o rechacen al Secretario de Estado nominado.¹³

13 *Senado de Puerto Rico*, supra nota 9, en la pág. 28.

IV. Y luego de los sucesos del verano del 19, ¿Qué más puede hacer el Poder Legislativo?

Ciertamente, la Asamblea Legislativa fue quien acarrió una victoria en los tribunales; pero todavía hay asuntos que éstos podrían llevar a cabo en aras de devolverle al pueblo puertorriqueño un balde de esperanza en su sistema político y cumplir cabalmente con esa confianza que éste pueblo les delegó. Haré particular referencia a dos métodos que pueden utilizar: investigaciones legislativas presentadas y sesiones de interpelación, específicamente mencionaré aquellas propuestas presentadas que ayudarían a devolver la confianza del País a sus ramas políticas.

INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

La Asamblea Legislativa tiene un poder muy amplio para llevar a cabo investigaciones. Como hemos mencionado, esa facultad fue validada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico ante los sucesos de la investigación del Cerro Maravilla. Según el Máximo foro judicial, “la facultad y el deber de la Asamblea Legislativa de fiscalizar la ejecución de la política pública y la conducta de los jefes de departamento mediante el ejercicio de sus vastos poderes de investigación han sido reconocidos, después de la Constitución por este Tribunal”.¹⁴ Los cuerpos legislativos, contienen disposiciones en sus Reglamentos de funcionamiento interno para atender todo lo relacionado a investigaciones legislativas.¹⁵

14 *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 590 (1983); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 428 (1982).

15 Véase la R. de la C. 1 del 2 de enero de 2017, según enmendada, 1ra. Ses. Ord., 18va. Asam. (Esa resolución es el Reglamento de funcionamiento interno de la Cámara de Representantes, en su sección 16.5 define lo que es una Resolución de Investigación). Véase, además, la R. del S. 13 del 9 de

Resolución de la Cámara 1451¹⁶

Esta Resolución radicada por el Representante independiente, Manuel Natal Albelo, propone que se realice una investigación sobre todas las actividades ilegales en el Departamento de Hacienda. Nótese que la misma fue radicada el 24 de junio de 2019, justo el mismo día en que el entonces Secretario de esa dependencia, Raúl Maldonado, denunciara la existencia de una *mafia institucional*. La resolución no ha sido atendida por la Cámara de Representantes. Al presentar esta resolución, el legislador hizo énfasis en que:

[C]omo representantes del Pueblo de Puerto Rico y en defensa de sus mejores intereses, es responsabilidad de esta Asamblea Legislativa investigar todo señalamiento de corrupción en el gobierno y referir a las autoridades pertinentes para su procesamiento oportuno. El deber de actuar por parte de la Asamblea Legislativa se torna aún más urgente cuando son los propios jefes de agencia quienes denuncian públicamente las actividades delictivas que ocurren en el departamento bajo su supervisión.¹⁷

Dentro de nuestras prerrogativas constitu-

enero de 2017, según enmendada, 1ra. Ses. Ord., 18va. Asam. (Esta resolución es el Reglamento de funcionamiento interno del Senado de Puerto Rico, la Regla 14 define todo un proceso uniforme que debe llevar a cabo cualquier comisión del Senado para realizar investigaciones).

16 R. de la C. 1451 de 24 de junio de 2019, 5ta. Ses. Ord., 18va Asam.

17 *Id.* (Énfasis suplido) Exposición de motivos, pág. 1 y 2. (Una medida para estos mismos fines, fue presentada por el Representante del Partido Independentista Puertorriqueño Denis Márquez Lebrón, R. de la C. 1459 de 25 de junio de 2019, 5ta. Ses. Ord., 18va Asam.)

cional está incluida la facultad investigativa, sobre todo en asuntos de alto interés público.

Resolución de la Cámara 1466¹⁸

Esta Resolución, presentada por la Delegación del Partido Popular Democrático (PPD), lo que pretende es que se investiguen posibles delitos, acciones ilegales, conducta impropia, entre otros, que se desprenden de las 889 páginas del *chat* donde participaba el Gobernador de Puerto Rico y algunos de sus colaboradores más cercanos, así como contratistas privados.¹⁹ Uno de los fines de la medida es auscultar si de la investigación surge justificación para iniciar un juicio político al Primer Ejecutivo. Aunque ciertamente, el primer ejecutivo renunció a la dirección del País, la investigación podría llevarse a cabo toda vez que todavía miembros de ese chat son parte del Gobierno.

Resolución de la Cámara 1470²⁰

Esta Resolución, de la autoría del Representante Jesús Manuel Ortiz González del PPD, tiene el propósito de que se refiera a la Cámara de Representante en un máximo de diez días, luego de aprobada la medida, una transcripción

18 R. de la C. 1466 de 15 de julio de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va Asam. (Una resolución para estos mismos propósitos se radicó en el Senado por el Hon. Juan M. Dalmau Ramírez, Senador del PIP).

19 Véase Informe del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico sobre posible rescindimiento del Gobernador de Puerto Rico, MICROJURIS <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2019/07/informe-sobre-rescindimiento.pdf> (última visita 30 de agosto de 2019) (En este informe, que se hizo público cuatro días después de presentada la R. de la C. 1466, el grupo de juristas liderado el Lcdo. Eduardo Villanueva Muñoz; la Lcda. Yanira Reyes Gil; y el Lcdo. Carlos Iván Gorrín Peralta, encontraron que existía una base jurídica para que la Cámara de Representantes comenzara un proceso de rescindimiento contra el Gobernador).

20 R. de la C. 1470 de 30 de julio de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va Asam.

escrita, video, y audio de la reunión de la Junta de Directores de ASES que se llevó a cabo el 25 de enero de 2017, o cualquier otra reunión donde se haya discutido el Plan de Salud VITAL. Como consecuencia de uno de los eventos trágicos del verano del 19, el arresto de la exdirectora ejecutiva de la Administración de Seguros de Salud (ASES), Ángela Ávila Marrero y el Sr. Alberto Velázquez Piñol quien se desempeñaba como uno de los asesores del Secretario del Departamento de Salud, nace esta resolución. Estos fueron acusados en el foro federal, reza la medida que:

[E]l pliego acusatorio destaca que “oficiales del gobierno permitieron que individuos que no estaban empleados por el Estado ejercieran autoridad sobre los departamentos y las agencias gubernamentales”. Tal fue el caso del señor Alberto Velázquez Piñol, al cual la directora ejecutiva de ASES, Ángela Ávila Marrero, proveyó información confidencial perteneciente a ASES y contratistas de la agencia para identificar qué contratos debían cancelarse. Identificados los contratos que debían cancelarse, con la anuencia de la junta de directores de ASES en reunión llevada a cabo el 25 de enero de 2017, y por instrucciones de Velázquez Piñol, se cancelan tres contratos otorgados bajo la pasada Administración.²¹

Resolución de la Cámara 1494²²

Esta resolución, presentada por el Representante del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), Denis Márquez Lebrón, busca investigar todas las actuaciones entre las que destaca: órdenes ejecutivas, determinaciones, autorizaciones, firmas de contrato, aumentos de sueldo, e indultos, que fueron realizadas por el exgobernador Ricardo Rosselló Nevares. La resolución limita el periodo de investigación desde el momento en que anunció su renuncia (24 de julio de 2019), hasta el momento en que se hizo efectiva la misma (2 de agosto de 2019). En su exposición de motivos, se alude que:

Luego de superada la renuncia del exmandatario, han surgido a la luz pública múltiples acciones realizadas por él en ese periodo de tiempo. Entre ellas, la firma de 68 leyes y la concesión de 15 indultos que la Junta de Libertad Bajo Palabra (JLBP) trajo a su consideración. Además, en este periodo Rosselló Nevares dio paso a centenares de contratos en la Rama Ejecutiva que equivalen a más de \$80 millones de dólares y aumentos de sueldos o diferenciales a miembros del equipo de trabajo del exsecretario de la Gobernación en la Compañía de Comercio y Exportación.

Ante la forzosa salida del exgobernador y conociendo de antemano la naturaleza antiética e irresponsable del Sr. Rosselló Nevares, es imperativo que esta Cámara de

21 *Id.* Exposición de motivos, en la pág. 2.

22 R. de la C. 1494 de 14 de agosto de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va Asam.

Representantes pase juicio sobre las últimas actuaciones de este e investigue todas las actuaciones, órdenes ejecutivas, determinaciones, autorizaciones y firmas de contratos, aumentos de sueldos o diferenciales, indultos y acciones realizadas por el exgobernador de Puerto Rico.²³

En mi opinión, no hubiese limitado la investigación a ese lapso de tiempo específico. Una opción hubiese sido desde el 24 de junio de 2019 en que Raúl Maldonado anunció una *mafia institucional* y que dio paso a que Rosselló Nevares destituyera a este funcionario de todas sus posiciones. Desde ese momento, hubo actuaciones en el Ejecutivo que ciertamente, podrían ser objeto de investigación.

Resolución de la Cámara 1514²⁴

Esta Resolución presentada por el Representante Ramón Luis Cruz Burgos del PPD, pretende que se investigue a través de la Comisión de Gobierno y de lo Jurídico de la Cámara de Representantes información recibida por el Lcdo. Pierluisi desde el día 1 de agosto hasta el 7 de agosto mientras ocupó la posición de Secretario de Estado y luego como Gobernador. De la exposición de motivos de la medida surge que:

“[s]e desconoce si personas privadas que asistieron al licenciado Pierluisi en su fallida gestión gubernamental tuvieron acceso y poseen documentos, informes, planes de trabajo, u otra información que

le pudiese dar ventaja competitiva a personas del sector privado en su relación o en futuras relaciones con el gobierno de Puerto Rico. Es decir, si la información recibida por el Licenciado Pierluisi mientras ocupó el anulado cargo de Gobernador en La Fortaleza es de tal naturaleza que le permitiría a éste o a las personas que le asistieron ofrecer ventajas en la preparación de futuras contrataciones que lleve a cabo el Gobierno de Puerto Rico”.²⁵

Resolución del Senado 1146²⁶

Esta Resolución fue radicada por el Senador Cirilo Tirado del PPD, pretende que se investiguen las denuncias que realizó el exsecretario de Hacienda Raúl Maldonado y su hijo, sobre el manejo de los fondos de Unidos por Puerto Rico, una organización sin fines de lucro creada en Puerto Rico tras el paso de los huracanes Irma y María.

SESIONES DE INTERPELACIÓN

La Asamblea Legislativa tiene la facultad para llevar a cabo sesiones especiales de interpelación donde se convocan a todos los legisladores. El propósito de estas sesiones es obtener información de interés público mediante la debida citación de personas, normalmente funcionarios públicos. De ser convocadas estas sesiones, algo que ocurre en escasas ocasiones, son presididas por el presidente del Cuerpo. Los reglamentos de las cámaras legislativas, tienen

23 *Id.* Exposición de motivos, en las págs. 1 y 2.

24 R. de la C. 1514 de 22 de agosto de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va Asam.

25 *Id.* Exposición de Motivos, pág. 2.

26 R. del S. 1146 de 25 de junio de 2019, 5ta. Ses. Ord., 18va Asam.

entre sus disposiciones las reglas para llevar a cabo estos procesos.²⁷

Resolución de la Cámara 1454²⁸

Esta resolución presentada por el Representante Carlos Bianchi Angleró tiene el propósito de que la Cámara de Representantes se constituya en una Sesión Especial de Interpelación para interrogar a Raúl Maldonado Gautier en torno a sus declaraciones públicas. La resolución no ha sido atendida por la Cámara de Representantes. Considero que esta medida tiene un fin legítimo. Lo que se pretende con esta interpelación es:

Ofrecer respuestas concretas al pueblo de Puerto Rico y tomar las acciones correctivas que ayuden a devolver la confianza en las instituciones, como pilar indispensable para la gobernabilidad de un país en crisis.²⁹

Resolución de la Cámara 1473³⁰

La Resolución radicada por el Representante Manuel Natal Albelo, lo que pretende es que la Cámara de Representantes realice una sesión de interpelación al Lcdo. Pierluisi Urrutia para que éste le exprese a los legisladores la información sobre el Gobierno de Puerto Rico a la cual tuvo acceso desde que fue nombrado como Secretario de Estado hasta su eventual salida de la Fortaleza como Gobernador. Lo que impulsa al legislador a presentar esta medida es:

27 Véase la R. de la C. 1, *supra*, en la pág. 77 y la R. del S. 13, *supra*, en la pág. 77

28 R. de la C. 1454 de 25 de junio de 2019, 5ta. Ses. Ord., 18va Asam.

29 *Id.* Exposición de motivos, pág. 2.

30 R. de la C. 1473 de 7 de agosto de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va Asam.

[L]a determinación del Tribunal Supremo de Puerto Rico en cuanto a la inconstitucionalidad de la Ley 7-2005, pone fin al intento de golpe de estado de Rosselló y Pierluisi. Sin embargo, continúa latente la preocupación de que Pierluisi, quien con toda probabilidad regresará a la práctica privada, pueda utilizar la información a la cual tuvo acceso durante los pasados días en beneficio de sus clientes privados.³¹

Considero que la resolución, aunque puede tener un fin legítimo, puede ser altamente preocupante que se ventile a través de una sesión de interpelación toda vez que como parte de la misma el Lcdo. Pierluisi Urrutia tendría que hacer un desglose de aquella información que se considere confidencial o privilegiada. Me parece prudente que información de este tipo se pueda ventilar en procesos que, aunque menos transparentes, lograrían el fin último que desea el legislador. A modo de ejemplo, podría llevarse a cabo la sesión de interpelación de manera pública, pero cuando se trate de información confidencial y privilegiada, que la Asamblea Legislativa se reúna en una vista ejecutiva con representación de legisladores de todas las delegaciones e independientes.

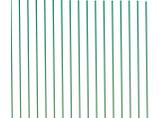
V. Conclusión

A modo de conclusión, es importante destacar los eventos del verano 19 como un suceso que demostró que al final del día, el Pueblo es quien decide lo que sus gobernantes tienen y deben hacer.

31 *Id.* Exposición de motivos, en la pág. 2.

Los logros que como País vivimos no pueden minimizarse. La renuncia, que en realidad fue el despido de un Gobernador, el cual unas semanas antes de los increíbles sucesos aparentaba estar fortalecido electoralmente y con un control total de los asuntos públicos, fue el comienzo de nuestra nueva realidad: completamente distinta de la que como pueblo todos estábamos acostumbrados. A pesar de todo esto, me llama la atención que las diferentes propuestas que están sobre la mesa en la Legislatura, no han recibido el trámite necesario para que puedan comenzar a llevarse a cabo y que de esa forma el País pueda conocer los detalles de las denuncias y los diferentes sucesos que se han suscitado a raíz del evento tan importante del cual fuimos protagonistas.

Como he mencionado, espero que esta experiencia sirva de ejemplo a aquellos que creen estar por encima de la ley, que entiendan que la vara del pueblo es una sola y que hoy, más que nunca, el País exige de sus líderes transparencia, respeto, y sana administración pública.





Facultad de Derecho
Universidad Interamericana de Puerto Rico
PO Box 70351
San Juan, PR 00936-8351
Tel. (787) 751-1912, ext. 2193
Fax (787) 751-9003
amicus@juris.inter.edu

amicus

 **INTERJURIS**

