

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

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

Peticionario

v.


CT-2019-0004

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

Recurridos

Opinión de Conformidad emitida por el Juez Asociado señor
FELIBERTI CINTRÓN.

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

 Decisión unánime; 9-0. Hoy este Tribunal habla con una sola voz, alto y claro. Que no quepa duda alguna que con esta actuación todos y cada uno de los integrantes de este Foro demuestran estar cumpliendo a cabalidad con su obligación de mantener y defender la Constitución y las leyes de Puerto Rico, asumida al juramentar al cargo de juez que hoy ostentamos. La ciudadanía puede estar siempre confiada de que nada ni nadie nos hará alejarnos de dicho juramento.

Estoy conforme con la Opinión Mayoritaria que antecede. A tales efectos, cabe destacar ciertos asuntos que ameritan puntualizarse en aras de despejar dudas, brindar sosiego a la ciudadanía y mantener la confianza en las instituciones de gobierno.

I

La controversia que ha dividido al país en este momento crítico para nuestra gobernanza tiene su raíz en la interpretación de las disposiciones pertinentes de la Constitución de Puerto Rico en contraste con lo dispuesto en la *Ley para proveer el orden de sucesión y sustitución para el cargo de Gobernador*, Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952 (**Ley 7-1952**), según enmendada, 3 LPRA sec. 8 et al., atinente al requisito de confirmación legislativa del Secretario de Estado para ocupar permanentemente la posición vacante de Gobernador. Para ello, es meritorio adentrarnos en los documentos pertinentes y, en un ejercicio hermenéutico, auscultar la intención de los constituyentes y los legisladores que atendieron en sus orígenes esta preocupación.

II

A

Las disposiciones correspondientes para determinar la sucesión del Gobernador están incluidas en el Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico, LPRA, Tomo 1. En particular, se enumeran las siguientes secciones:

Sección 1. El Poder Ejecutivo se ejercerá por un **Gobernador, quien será elegido por voto directo** en cada elección general.

Sección 2. El Gobernador ejercerá su cargo por el término de cuatro años a partir del día dos de enero del año siguiente al de su elección y **hasta que su sucesor sea electo y tome posesión**. Residirá en Puerto Rico, en cuya ciudad capital tendrá su despacho.

Sección 3. Nadie podrá ser Gobernador a menos que, a la fecha de la elección, haya cumplido treinta y cinco años de edad, y sea, y haya sido durante los cinco años precedentes, ciudadano de los Estados Unidos de América y ciudadano y residente *bona fide* de Puerto Rico.

Sección 4. Los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador serán:

Cumplir y hacer cumplir las leyes.

Convocar la Asamblea Legislativa o el Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los **intereses públicos** así lo requieran.

Nombrar, en la forma que se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado. El 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.

Ejercer las otras facultades y atribuciones y cumplir los demás deberes que se le señalen por esta Constitución o por ley.

Sección 5. Para el ejercicio del Poder Ejecutivo el Gobernador estará asistido de Secretarios de Gobierno que nombrará con el consejo y consentimiento del Senado. El nombramiento del Secretario de Estado requerirá, además, el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes, y la persona nombrada deberá reunir los requisitos establecidos en la Sección 3 de este Artículo. [...].

Sección 7. 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 por el resto del

término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión. La ley dispondrá cuál de los Secretarios de Gobierno ocupará el cargo de Gobernador en caso de que simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y de Secretario de Estado.

(Énfasis nuestro). Íd.

Por su parte, el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente recoge el debate de los delegados en torno a la sucesión del Gobernador. De ahí surge la importancia de que el Secretario de Estado —figura que sustituyó al Vicegobernador, quien hubiese sido electo por votación directa del pueblo— contara con el consejo y consentimiento del Senado y de la Cámara de Representantes. De este modo, se garantizaba que, al menos, el eventual sucesor permanente del Gobernador contara con una base democrática indirecta que lo legitimara ante los ojos del Pueblo.¹ A continuación, se resumen las expresiones pertinentes de algunos de los delegados:

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 [...] 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**

¹ Véase *La nueva Constitución de Puerto Rico*, Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1954, págs. 512-513; J. Trías Monge, *Historia constitucional de Puerto Rico*, Ed. Universidad de Puerto Rico, 1982, V. III, pág. 132 ("En vista del **nuevo rol** del Secretario de Estado, se dispuso también que el nombramiento de éste estaría sujeto a confirmación por ambas cámaras"). (Énfasis nuestro).

absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, [...] "quien lo desempeñará" [...] "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.

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

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

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

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

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

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 [...] de Puerto Rico, un cargo con mucho nombre, mucho sueldo y casi nada que hacer, lo que hemos considerado indeseable. (Énfasis suplido). 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico 2311-2313 (1952).

B

El orden de sucesión y sustitución para el cargo de Gobernador de Puerto Rico se atendió inicialmente mediante la Ley 7-1952. Sin embargo, la Ley 7-2005 la enmendó, entre otros asuntos, para añadir unas secretarías inexistentes en 1952. De manera que, mediante la Ley 7-2005, se incluyeron Secretarios que serían elegibles para suceder al Gobernador ante una vacante absoluta o en el ejercicio interino de sus funciones.

En particular, la Exposición de Motivos del estatuto dispone lo siguiente:

En ese sentido, ya que nuestra Constitución mantiene el orden sucesorio entre funcionarios de confianza del Primer Ejecutivo, que todos estos funcionarios sean nombrados con el consejo y consentimiento del Senado, y en el caso del Secretario de Estado que requiere además el de la Cámara de Representantes, mantiene un elemento de participación del pueblo en el proceso. Es razonable concluir que esta sucesión debe corresponder a funcionarios que ocupen el puesto en propiedad, habiendo sido debidamente ratificados en la legislatura y que cumplan con los requisitos constitucionales de edad y residencia. [...].

Del mismo modo, el Artículo IV Sección 3 de la Constitución dicta una serie de requisitos que debe cumplir el Gobernador o la Gobernadora en cuanto a edad, ciudadanía y domicilio. Se decreta categóricamente que el Secretario de Estado, cuya función primaria es ser vice gobernador, debe cumplir con los mismos. Por extensión, es razonable esperar que el funcionario que vaya a convertirse en Gobernador en propiedad, con carácter permanente, cumpla también los mismos requisitos. [...]. (Énfasis nuestro). Exposición de Motivos, Ley 7-2005 (2005 (Parte 1) Leyes de Puerto Rico 19-20).

Así las cosas, el Artículo 1 de la Ley 7-1952, luego de haber sido enmendado por la Ley 7-2005, consignó cuál sería el orden de sucesión del Gobernador ante una vacante absoluta, al disponer que:

Quando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador [...] de Puerto Rico 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 por el resto del término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión. Si simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y de Secretario de Estado el orden de sucesión bajo esta sección será el siguiente:

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

Para advenir al ejercicio permanente del cargo de Gobernador, un Secretario o Secretaria debe ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido ratificado su nombramiento; excepto en el caso del Secretario(a) de Estado, salvo lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución [...] de Puerto Rico. Deberá,

además, cumplir los requisitos de edad, ciudadanía y residencia dispuestos para el Gobernador por el Art. IV de la Constitución [...], en cuyo defecto la sucesión corresponderá al siguiente en el orden que así los cumpla. Solamente en el caso que ningún secretario cumpliera con los requisitos constitucionales y/o con el requisito de haber sido ratificado su nombramiento, se activará este orden de sucesión obviando los requisitos dispuestos en esta sección excepto cuando aplique el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución [...] de Puerto Rico. Hasta tanto el nuevo Gobernador hubiere nombrado y haya sido ratificado en su puesto un nuevo Secretario de Estado, habrá de velar por que el orden de sucesión no quede vacante. (Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 8.

C

Al examinar la normativa vigente en los estados de la Unión americana advertimos que en todos y cada uno de ellos se ha integrado la participación democrática como elemento esencial al cambio de mando en la dirección gubernamental.

A esos efectos, cabe destacar que la figura del "lieutenant governor" o vicegobernador se utiliza en la inmensa mayoría de los estados como método para llenar la vacante del puesto de Gobernador. En el caso de Maine, New Hampshire, South Carolina, Tennessee, Washington y West Virginia le corresponde al Presidente del Senado ocupar la plaza del Primer Mandatario estatal, mientras que en Arizona, Oregon y Wyoming el puesto recae en el Secretario de Estado.² Ahora bien, independientemente del

² Véanse: Ala. Const. Art. V, Secs. 114, 127-128 (Alabama); AK Const. Art. 3, Secs. 8, 9-14 (Alaska); A.R.S. Const. Art. 5, Secs. 1-6 (Arizona); AR Const. Art. 6, Sec. 3, 12-14 (Arkansas); West's Ann.Cal.Const. Art. 5, Secs. 10-11 (California); C.R.S.A. Const. Art.

sistema sucesorio establecido, en todos los estados las personas designadas para ocupar el puesto de Primer Mandatario son funcionarios electos por el pueblo. Aun en aquellos pocos casos en que la línea sucesoria recae en el Secretario de Estado, específicamente se dispone que este funcionario será escogido para su puesto mediante una votación popular.

III

La normativa constitucional no debe permitir que absurdos y tecnicismos legales atenten contra nuestro Sistema Democrático de Gobierno. La democracia representativa está sustentada en el principio de que cada ciudadano contará con un voto para así escoger a

4, Secs. 3, 13 (Colorado); C.G.S.A. Const. Art. 4, Secs. 1, 18 (Connecticut); Del.C. Ann. Const., Art. 3, Secs. 19-20 (Delaware); West's F.S.A. Const. Art. 4, Secs. 3, 5 (Florida); GA Const. Art. 5, Secs. 1, paras. III, V (Georgia); HI Const. Art. 5, Secs. 2, 4 (Hawaii); ID Const. Art. IV, Secs. 1, 2, 12, 14 (Idaho); ILCS Const. Art. 5, Secs. 1, 4, 6 (Illinois); IN Const. Art. 5, Secs. 3, 10 (Indiana); I.C.A. Const. Art. 4, Secs. 3-4 (Iowa); K.S.A. Const. Art. 1, Secs. 1, 11 (Kansas); KY Const. Secs. 70, 84 (Kentucky); La. Const. Ann. Art. IV, Secs. 3, 14 (Louisiana); Me. Const. Art. IV, Pt. 2, Sec. 3, Art. V, Pt. 1, Sec. 14. (Maine); Md. Const. Art. II, Secs. 1a, 2, 6 (Maryland); Mass. Const. Art. I, Pt. 2, C. 2, Sec. 2, Art. III, Pt. 2, C.2, Sec. 2 (Massachusetts); MI Const. Art. 5, secs. 21, 26 (Michigan); Minn. Const. Art. V, Secs. 1, 5 (Minnesota); Miss. Const. Art. 5, Secs. 128, 131 (Mississippi); Mo. Const. Art. IV, Secs. 11(a), 12 (Missouri); Mont. Const. Art. VI, Secs. 2, 14 (Montana); Neb. Const. Art. IV, Secs. 1, 16 (Nebraska); N.R.S. Const. Art. 5, Secs. 17, 18 (Nevada); N.H. Const. Pt. 2, Arts. 42, 49 (New Hampshire); N.J. Const. Art. V, Sec. 1 parras. 4, 6 (New Jersey); N.M. Const. Art. V, Secs. 1, 7 (New Mexico); N.Y. Const. Art. IV, Secs. 1, 5 (New York); N.C. Const. Art. III, Secs. 2, 3 (North Carolina); N.D. Const. Art. V, Secs. 2, 11 (North Dakota); Ohio Const. Art. III, Secs. 1a, 15, 17, 22 (Ohio); Okla. Const. Art. 6, Secs. 15, 16 (Oklahoma); Or. Const. Art. V, Sec. 8a, Art. VI, Sec. 1 (Oregon); Pa. Const. Art. IV, Secs. 4, 13 (Pennsylvania); R.I. Const. Art. IX, Secs. 1, 9 (Rhode Island); S.C. Const. Art. IV, Secs. 6, 8 (South Carolina); S.D. Const. Art. IV, Secs. 2, 6 (South Dakota); TN Const. Art. 3, Sec. 12, Art. 7, Sec. 1 (Tennessee); TX Const. Art. IV, secs. 1-3a (Texas); U.C.A. 1953, Const. Art. 7, Secs. 1-2, 11 (Utah); VT Const. Ch. II, Secs. 20, 24 (Vermont); VA Const. Art. 5, Secs. 13, 16 (Virginia); WA Const. Art. 3, Secs. 1, 10 (Washington); WV Const. Art. VI, Sec. 3, Art. VII, Sec. 16 (West Virginia); W.S.A. Const. Art. 5, Secs. 1, 7 (Wisconsin); WY Const. Art. 4, Secs. 6, 11 (Wyoming).

funcionarios que velen por sus intereses en los asuntos gubernamentales. Precisamente es el Gobernador el principal garante de la confianza y voluntad del Pueblo, quien lo eligió democráticamente mediante votación directa. Igualmente, como regla general, los ciudadanos escogen con sus votos directamente a los legisladores, quienes tendrán a su cargo la ardua tarea de brindar su consejo y consentimiento a los miembros del Gabinete del Gobernador electo para que este pueda cumplir con su política pública. Esa interrelación entre la Rama Ejecutiva y la Legislativa es **esencial**, no solo para mantener los poderes de ambas ramas balanceados, sino para que los procesos sean democráticos y representativos de los votos depositados por los ciudadanos en las urnas.

Por esa razón, la Constitución de Puerto Rico exige que los funcionarios que asistirán a la labor del gobernante de turno sean nombrados con el consejo y consentimiento del Senado. Véase Art. 4, Sec. 5, Const. PR, LPRA, Tomo 1.

En el caso particular del Secretario de Estado, surge de las expresiones de los delegados de la Convención Constituyente, recogidas en el Diario de Sesiones, que el lenguaje del Artículo IV, Sección 5 de la Constitución de Puerto Rico, el cual especifica que el Secretario de Estado deberá contar con el consejo y consentimiento del Senado y, además, de la Cámara de Representantes, fue considerado para establecer "la fórmula o el método de la

sucesión accidental en el cargo de gobernador", que finalmente fue consignado en el Artículo IV, Sección 7 de la Constitución de Puerto Rico. Diario de Sesiones, *supra*, págs. 2312-2313. La referida "fórmula, evita[ba] la creación de un cargo de vicegobernador", cuya discusión en todo momento consideró que debía haber sido escogido mediante una votación directa. A través de ese método, los constituyentes quisieron asegurarse de que el primer funcionario en el orden de sucesión contara con una base democrática indirecta aún mayor que la requerida para los demás Secretarios en la línea de sucesión, quienes únicamente debían cumplir con la confirmación del Senado. Por consiguiente, una lectura integral de la discusión aludida, sin lugar a dudas confirma la **interrelación** entre las Secciones 5 y 7 del Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico. Véase Diario de Sesiones, *supra*.

Por su parte, del Historial Legislativo de la Ley 7-2005 surge que el proyecto original para enmendar la Ley 7-1952 contemplaba que el Secretario de Estado fuese confirmado por ambos cuerpos legislativos. Sin embargo, a base de una lectura fragmentada de la Constitución de Puerto Rico, el Secretario de Justicia en aquel momento le remitió sus comentarios sobre el proyecto de ley a la Cámara de Representantes, donde concluyó que insertar el requisito de confirmación de la Asamblea Legislativa para ese cargo en la legislación propuesta resultaba contrario a las disposiciones constitucionales. Como resultado de

lo anterior, se añadió al proyecto final una frase que eximía al Secretario de Estado de confirmación legislativa ("excepto en el caso del Secretario de Estado [...]").

3 LPRA sec. 8.³

En el presente caso, el Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia, aquí recurrido, amparado en el estado de derecho vigente establecido por la Constitución de Puerto Rico y la Ley 7-1952, según enmendada -la cual se presumía constitucional para todos los efectos legales pertinentes-, procedió a tomar juramento como Gobernador. Véase ELA v. Northwestern Selecta, 185 DPR 40, 71 (2012); Aut. Carreteras v. 8,554.741 m/c I, 172 DPR 278, 298 (2007); Rexach v. Ramírez, 162 PR 130, 148 (2004).

Ahora bien, aunque el requisito de que se confirme al Secretario de Estado por ambas cámaras previo a que este pueda suceder permanentemente al Gobernador no aparezca textualmente en el cuerpo de la Constitución de Puerto Rico, una lectura integral de las disposiciones pertinentes de este documento a la luz de las expresiones esbozadas durante el debate de la Convención Constituyente concerniente a cómo llenar la vacante del Gobernador, no permiten la interpretación de la Ley 7-1952 propuesta por la parte recurrida.

³ Véase, además, Ponencia del Departamento de Justicia a la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 327, Departamento de Justicia, 8 de febrero de 2005; Informe positivo de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 327, 15ta Asamblea Legislativa, 1ra Sesión Ordinaria, 16 de febrero de 2005.

Establecer como precedente que un Gobernador renunciante pueda, sin el consejo y consentimiento de ambos cuerpos legislativos, designar a un Secretario de Estado nombrado en receso para que sea su sucesor apenas días, horas o hasta minutos antes de que sea efectiva su dimisión —teniendo ello el efecto de que este sea el único en la línea sucesoria del cargo vacante que no cuente al menos con la aprobación indirecta del Pueblo—, ciertamente resultaría en un absurdo con visos dictatoriales, completamente ajeno a nuestro Sistema Democrático de Gobierno. De igual manera, adoptar dicha interpretación sería contraria a la práctica de todos los estados de Estados Unidos, donde las personas designadas para ocupar el puesto de Primer Mandatario son funcionarios que fueron avalados democráticamente por el pueblo.

El pueblo puertorriqueño necesita tener la certeza y convicción de que la persona que ostenta el cargo de Primer Mandatario en nuestra sociedad lo haga amparado en los principios democráticos y de representatividad que inspiraron la adopción de la Constitución de Puerto Rico. A falta de votación directa al puesto de Secretario de Estado, la democracia exige que se ejerza esa función fiscalizadora de manera indirecta a través del escrutinio de los legisladores quienes, en ese desempeño, representan a los ciudadanos. Así lo visualizaron de manera sabia los

miembros de la Convención Constituyente hace ya más de medio siglo y es nuestro deber respetar este legado.



ROBERTO FELIBERTI CINTRÓN
Juez Asociado