EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Senado de Puerto Rico, representado por su Presidente, Hon. Thomas Rivera Schatz Peticionario v. Gobierno de Puerto Rico, por conducto de su Secretaria de Justicia, Hon. Wanda Vázquez Garced; Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia, en su capacidad oficial como Gobernador de Puerto Rico juramentado Recurridos	CT-2019-0004	

Opinión de conformidad emitida por el Juez Asociado señor Kolthoff Caraballo

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

Nuestra Ley Suprema repudia un texto legal que, de su faz y por su resultado, choca clara e inexorablemente con lo que es uno de nuestros más profundos principios democráticos y constitucionales: "un gobierno con el consentimiento de los gobernados". De eso se trata este caso.

Como nunca en su historia moderna, Puerto Rico sufre tiempos convulsos en el aspecto gubernamental y político. La crisis que ha producido la salida imprevista del jefe de la Rama Ejecutiva y toda la madeja de situaciones que precedieron el evento, han creado incertidumbre y ansiedad en todos los residentes e instituciones públicas y privadas de esta bendita Isla. Por primera vez desde mediados del

siglo pasado, e indefectiblemente por el resto del cuatrienio, la silla del Primer Ejecutivo estará ocupada por alguien que no será el producto de la voluntad directa del Pueblo en las urnas. Ciertamente, el Pueblo necesita calma y seguridad de que las cosas volverán prontamente a estar en orden. Confiemos primero en Dios y en lo que nos ha dicho en su Palabra, provisión que permanece inalterada y serena, como sereno permanece el Cordero de Dios en nuestro escudo, legado de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, "los Católicos": la Isla del Cordero sobre la Biblia. Además, los Padres de nuestra Ley Suprema, nuestra Constitución, hicieron una excelente provisión para situaciones como las que vivimos en el ámbito político y gubernamental en la actualidad.

La controversia que precisamos atender es sencilla, aunque trascendental para la democracia puertorriqueña. ¿Permite la Sección 7 del Art. IV de nuestra Constitución el que un Secretario de Estado sustituya en propiedad al Gobernador, sin haber sido confirmado por ambas Cámaras de la Asamblea Legislativa? O, dicho de una manera más pragmática, ¿permite nuestra Constitución el que un Gobernador saliente determine e instaure, por su sola voluntad y sin dar cuenta a nadie, quién será su sucesor por el período del término que a él le restaba?

La contestación que surge del texto y contexto de nuestra Constitución es que tal contención no es permitida de ninguna manera. Y es que no podría ser de otra forma.

La época en que un monarca establecía bajo su sola voluntad quién sería su sucesor comenzaron a debilitarse con el asalto a la odiosa Cárcel La Bastilla, en Francia, y languideció para finalmente morir como opción válida en el mundo moderno, esto con el establecimiento de la forma republicana de gobierno. Desde entonces, los pueblos han evolucionado a gobiernos más democráticos y representativos de los ciudadanos a quienes gobiernan, siendo su máxima expresión la forma republicana de gobierno que en la actualidad nos cobija. Sí, en el pasado Puerto Rico vivió bajo la monarquía española, pero hoy disfrutamos de un sistema de gobierno que no es perfecto, pero -sin duda- es uno cuyo diseño hace casi imposible las arbitrariedades constantes de un soberano.

I

Los hechos que provocaron la controversia que nos ocupa son sumamente sencillos. El 25 de julio de 2019 el entonces Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares (Rosselló Nevares), presentó su renuncia como gobernador ante los jefes de las otras ramas constitucionales de gobierno, efectiva el viernes 2 de agosto de 2019. Estando vacante el puesto de Secretario de Estado,[1] el 31 de julio de 2019 Rosselló Nevares nominó como Secretario de Estado al recurrido, Hon. Pedro Pierluisi Urrutia (recurrido Pierluisi Urrutia). Dos días después,

[1] El entonces Secretario de Estado era el Lcdo. Luis G. Rivera Marín, quien había presentado su renuncia efectiva el 30 de julio de 2019.

el 2 de agosto de 2019, a las 5:00 p.m., Rosselló Nevares hizo efectiva su renuncia al cargo de Primer Ejecutivo de la Isla. Sin embargo, esa tarde y previo a hacer efectiva su renuncia, Rosselló Nevares anunció al Pueblo -mediante un comunicado de prensa- que "de acuerdo con el Art. 1 de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, según enmendada, el Secretario de Estado [el recurrido Pierluisi Urrutia] ser[ía] juramentado como próximo Gobernador de Puerto Rico". Así, en algún momento pasadas las 5:00 p.m. de ese día, y contando únicamente con la confirmación de la Cámara de Representantes como Secretario de Estado, el recurrido Pierluisi Urrutia juramentó como Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

E.M.C.

Inconforme con tal actuación, el Presidente del Senado de Puerto Rico, Hon. Thomas Rivera Schatz (peticionario Rivera Schatz), en representación del cuerpo legislativo que preside, presentó ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de Sentencia Declaratoria y solicitud de Injunction Preliminar y Permanente. En éste requería que el foro de instancia dictara una sentencia declaratoria para determinar la nulidad de la juramentación del 2 de agosto de 2019 y la consecuente ocupación del cargo de Gobernador por parte del recurrido Pierluisi Urrutia. Asimismo, solicitó que se ordenara al recurrido Pierluisi Urrutia el "cese y desista de inmediato de continuar ocupando y ejerciendo las funciones de Gobernador de Puerto Rico". Además, el peticionario Rivera Schatz presentó una

solicitud de certificación con el propósito de que esta Curia atendiera el asunto en primera instancia, lo que declaramos con lugar. En consecuencia, ordenamos que se elevaran los autos.

II

A. La Ley Núm. 7 de 2 de mayo de 2005

El texto legal en el que se fundamentó la juramentación del recurrido Pierluisi Urrutia como Gobernador en propiedad de Puerto Rico surge de una enmienda a la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952 conocida como la "Ley para proveer el Orden de Sucesión y Sustitución para el Cargo de Gobernador", enmienda aprobada el 2 de mayo de 2005.[2] El texto en específico surge de una parte del Art. 1 de la mencionada ley, el cual señala lo siguiente:

> 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 […]. (Énfasis suplido).

Es importante señalar que de la Exposición de Motivos o el párrafo introductorio que explica el propósito de esta Ley Núm. 7-2005 (Ley 7 de 2005) en ninguna parte se expone ni se menciona por qué razón se exceptuó al Secretario de

[2] 3 LPRA sec. 8.

Estado de tener que ser confirmado por ambas cámaras legislativas en las circunstancias que nos ocupan.[3]

Más aún, resulta interesantemente contradictorio el que, aunque este texto claramente parece exceptuar al Secretario de Estado del requisito constitucional de confirmación al momento que se den las circunstancias descritas en la Sec. 7 del Art. IV, la Exposición de Motivos de la propia ley, en varias instancias, incluye expresiones que contradicen el texto de la propia enmienda. Por ejemplo, la Exposición de Motivos señala en una parte 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

---

[3] La Sección 5 del Art. IV de la Constitución de Puerto Rico establece lo siguiente:

> Sección 5. Nombramiento de secretarios; Consejo de Secretarios.
> Para el ejercicio del Poder Ejecutivo el Gobernador estará asistido de Secretarios de Gobierno que nombrará con el consejo y consentimiento del Senado. El nombramiento del Secretario de Estado requerirá, además, el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes, y la persona nombrada deberá reunir los requisitos establecidos en la sección 3 de este Artículo. Los Secretarios de Gobierno constituirán colectivamente un consejo consultivo del Gobernador que se denominará Consejo de Secretarios. (Énfasis suplido). Art. IV, Sec. 5, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

> los requisitos constitucionales de edad y residencia. (Énfasis suplido).

Nótese, entonces, que la propia Exposición de Motivos de la Ley 7 de 2005 reconoce que la Constitución requiere que el Secretario de Estado haya sido confirmado por el Senado y la Cámara de Representantes, y así poder sustituir en propiedad a un gobernador que ya no ocupe el cargo de manera permanente, esto para mantener "un elemento de participación del pueblo en el proceso".

B. El origen del texto en controversia

El texto original de la Ley 7 de 2005 no incluía la expresión "excepto en el caso del Secretario(a) de Estado". Esta expresión fue incluida por una sugerencia del Departamento de Justicia, según se estableció en el Informe de la Cámara de Representantes relacionado al proyecto de ley. En específico, el Informe expresa lo siguiente:

> Segundo, el Departamento de Justicia señaló la preocupación constitucional de que se le impusiera al Secretario de Estado el requisito de haber sido confirmado en su puesto como condición previa para suceder al puesto de Gobernador cuando la Constitución nada dispone al respecto. Según surge del Artículo IV Sección 3 y 5 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el Secretario de Estado deberá cumplir con los requisitos de edad, residencia y ciudadanía, así como el consentimiento de la Cámara y el Senado para su nombramiento. Sin embargo, la Constitución específicamente nada dispone respecto a que el puesto de Secretario de Estado tiene que estarse ocupando en propiedad y que su nombramiento haya sido ratificado por la Cámara y el Senado. A esos efectos el Departamento de Justicia sugirió que se especificara en el proyecto que el requisito de tener que ocupar el puesto en propiedad, habiendo sido ratificado el

> nombramiento, no aplica a la sucesión de carácter permanente del Secretario de Estado al cargo de Gobernador bajo la primera oración de la sección 7 del Artículo IV de la Constitución. (Énfasis suplido).

Como vemos, el Departamento de Justicia propuso el texto en controversia, fundamentado en que alegadamente la Constitución "nada dispone respecto a que el puesto de Secretario de Estado tiene que estarse ocupando en propiedad y que su nombramiento haya sido ratificado por la Cámara y el Senado". En otras palabras, en su ponencia, el Departamento de Justicia interpretó que cuando en la Sec. 7 del Art. IV de la Constitución se menciona "Secretario de Estado" el término debe interpretarse como que se refiere o incluye a un "Secretario de Estado que no necesariamente tiene que estar confirmado por ambas Cámaras". Interesantemente, nada en el texto constitucional parece respaldar o, al menos, sugerir que esa debería ser la interpretación correcta. Más bien, el Departamento de Justicia fundamentó su conclusión en la tesis de que si no se prohíbe expresamente ello significa que está permitido, esto es, si no se prohíbe expresamente entonces se permite. No obstante, tendríamos que preguntarnos: ¿por qué no sería igualmente válido decir que debido a que no se permite expresamente entonces estaría prohibido? O sea, que por el hecho de que el texto constitucional no exceptúa expresamente el requisito de confirmación en esta sección entonces debe interpretarse que lo requiere.

Es innegable que este tipo de análisis es muy peligroso, sobre todo tratándose de textos constitucionales, esto porque permite ser extremadamente subjetivo. El problema es que en ocasiones este tipo de hermenéutica jurídica allana un camino sin obstáculos para que la interpretación del texto responda solamente a la intención y propósito, no del que redacta, sino del que lee y pretende un fin en específico. Así, solo es cuestión de cómo cada persona en particular quiera ver "el vaso". Si quiero que se pueda, entonces lo veo "medio lleno", mientras si quiero que no se pueda entonces lo veo "medio vacío". Sin embargo, la realidad es una sola: el vaso está a la mitad y esa es una realidad que no depende de cómo o qué intenciones tiene el que la enfrenta.

De manera que, en materia de interpretación jurídica, es menester indagar con real esfuerzo y honestidad hasta poder obtener esa realidad textual y contextual que se precisa para poder encontrar la verdadera intención del legislador, esto sin importar si alguien reclama el vaso medio lleno o medio vacío. Es evidente que ese esfuerzo, lamentablemente, no se hizo en este caso. Esto, porque bastaba con acudir al Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente para encontrar clara evidencia de que cuando la Sec. 7 del Art. IV se refiere a la figura del Secretario de Estado, lo hace desde la concepción de un funcionario que se ha sometido al rigor y ha recibido el refrendo de una mayoría de la Asamblea Legislativa. Dicho de otro

modo, e irónicamente, un esfuerzo mínimo hubiera podido evitar -en cierto grado- una de las crisis políticas y gubernamentales más grandes de nuestra historia moderna. En esto es pertinente el proverbio hebreo con relación a cómo un pequeño detalle puede ocasionar una gran pérdida: "Un poco de levadura leuda toda la masa".[4]

C. El Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente

En el 57mo. día de sesión de la Convención Constituyente, el delegado Víctor Gutiérrez Franqui propuso la eliminación de la Sección 7 del Art. IV del texto propuesto de la Constitución, el cual ordenaba que "al mismo tiempo, en igual forma y por el mismo término que el Gobernador, se [eligiera] un vicegobernador quien [debería] reunir las mismas condiciones que para ser Gobernador se requieren en la sección precedente".[5] Fue así que el delegado Gutiérrez Franqui propuso que la función del vicegobernador, o sea, gobernar la Isla en ausencia permanente del Gobernador electo, pasara al Secretario de Estado. Es interesante y pertinente al tema el hecho de que en la propuesta original del delegado Gutiérrez Franqui, la sustitución del Gobernador por el Secretario de Estado no permitía que este último fuera gobernador en propiedad por más de 18 meses. La propuesta original, en lo pertinente, establecía lo siguiente:

> Cuando un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando ocurra una vacante

[4] Gálatas 5:9 Reina-Valera, 1960 (RVR 1960).
[5] Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2311 (1952).

> 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 ciento veinte días siguientes a la vacante. (Énfasis suplido).[6]

De hecho, esta enmienda fue aprobada con esta última oración, pero posteriormente el propio delegado Gutiérrez Franqui solicitó que se eliminara y propuso el texto como finalmente lo tenemos ahora. El Diario de Sesiones no arroja luz con relación a por qué el delegado Gutiérrez Franqui cambió de parecer, pero ciertamente nos deja ver que en el pensamiento de este delegado de la Asamblea Constituyente yacía la preocupación de que la Isla fuera gobernada **por más de un año por una persona que no hubiera recibido la aprobación mediante el voto directo de la mayoría del Pueblo**.

Por otro lado, en su defensa o explicación de la Sec. 7 del Art. IV, al final de su presentación el delegado Gutiérrez Franqui hizo las siguientes expresiones, las cuales cito *in extenso*, por la claridad y lo ilustrativo de éstas:

> 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

[6] Diario de Sesiones, *supra*, pág. 2311.

> cada una de las cámaras de la Asamblea Legislativa."
>
> El propósito de la enmienda, señor Presidente y compañeros delegados, es establecer el siguiente sistema o método para la sucesión accidental del Gobernador, o sea, para en casos de que antes de vencido el término para el cual ha sido electo un gobernador, el cargo quede vacante por razones de renuncia, muerte, incapacidad total y permanente o cualquier otra razón que produzca falta absoluta. De acuerdo con la enmienda que acabamos de presentar, al ocurrir tal vacante ocuparía el cargo de Gobernador el Secretario de Estado, quien desempeñaría ese cargo hasta que después de las siguientes elecciones generales fuera electo un gobernador y tomara posesión de su cargo.
>
> Se dispone que el Secretario de Estado, al ser nombrado por el Gobernador, deberá recibir no meramente la confirmación por el Senado, que se requiere para los demás secretarios de gobierno, sino que en este caso específico habrá de requerirse la confirmación tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, actuando separadamente y por mayoría absoluta. (Énfasis suplido).[7]

Nótese que, hasta ese momento, la confirmación del puesto de Secretario de Estado no requería la confirmación de ambas cámaras legislativas.[8] Fue como consecuencia de que éste asumiría la responsabilidad de gobernador en propiedad, conforme se dieran las circunstancias que se establecieron en la enmienda, que se enmendó la Sec. 5 del Art. IV para establecer este requisito.

Culminada la presentación del delegado Gutiérrez Franqui, en un momento dado el delegado Celestino Iriarte pide la palabra para, en síntesis, oponerse vigorosamente a la enmienda debido a que ésta conllevaba la eliminación del

---

[7] Diario de Sesiones, *supra*, pág. 2312.

[8] Diario de Sesiones, *supra*, págs. 691, 1033 y 1766.

cargo de vicegobernador. Así, se produjo el siguiente diálogo:

Sr. IRIARTE: Sr. Presidente.

Sr. PRESIDENTE: Sr. Iriarte.

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 Gobernador 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. (Énfasis suplido).[9]

Este fascinante debate es muy ilustrativo de la importancia que le dieron nuestros delegados constituyentes a la necesidad de que, sobrevenidas las circunstancias que causaran que el Secretario de Estado adviniera a la gobernación como gobernador en propiedad, éste tuviera -al menos- el consentimiento indirecto del Pueblo, esto mediante la confirmación de ambas cámaras legislativas.

Es claro entonces, que el texto y contexto de nuestra Constitución en el Art. IV, Sección 7, no aprueba el texto de la Ley 7 de 2005 en cuestión haciéndolo inconstitucional.

Ahora bien, considerando que en este caso, como en otras ocasiones, este Tribunal ha determinado la inconstitucionalidad solo de una expresión dentro de una ley, es menester entonces, repasar la doctrina de separabilidad. Veamos.

III

El tema sobre la separabilidad de las disposiciones estatutarias es un asunto pocas veces estudiado, sin embargo, en este momento histórico que vivimos en Puerto Rico es preciso acercarnos a él como parte del análisis de la controversia que tenemos ante nuestra

consideración. Con ello en perspectiva, corresponde efectuar un recorrido por los orígenes de la doctrina de separabilidad desde su génesis en el ámbito federal a través de la casuística norteamericana hasta el ámbito estatal con la jurisprudencia puertorriqueña.

A. La casuística norteamericana

El Tribunal Supremo federal decidió en el 1829 el caso Bank of Hamilton v. Lessee of Dudley, 27 US 492 (1829). Allí manifestó que "[i]f any part of the act be unconstitutional, the provisions of that part may be disregarded while full effect will be given to such as are not repugnant to the [C]onstitution of the United States…."[10] Esto es, la porción válida de una ley puede mantenerse a pesar de que haya alguna parte inválida, ello siempre y cuando no tuviese un efecto contrario a la Constitución. En particular, ésta constituye "la primera expresión jurisprudencial" acerca de la doctrina de separabilidad en Estados Unidos.[11]

Más adelante, en el 1854, se resolvió Alien v. Lousiana, 103 US 80, 84 (1880), en el cual la Corte Suprema federal expuso que "[t]he point to be determined in all such cases is whether the unconstitutional provisions as so connected with the general scope of the law as to make it impossible, if they are stricken out, to give effect to what

---

[9] Diario de Sesiones, *supra*, pág. 2315.

[10] Bank of Hamilton v. Lessee of Dudley, 27 US 492, 526 (1829).

appears to have been the intent of the legislature." Como vemos, esto se refiere a que los foros judiciales examinen la intención legislativa.

El profesor de Derecho Constitucional José Julián Álvarez González expone que "[d]urante tres cuartos de siglo, el Tribunal Supremo federal descansó en la premisa de que podía adjudicar la inconstitucionalidad de una porción de una ley y retener la vigencia del resto, si el remanente era capaz de aplicación. En 1875 comenzó a decir lo contrario y a invalidar la ley completa", esto último señalando el caso United States v. Reese, 92 US 214 (1875).[12] Añade que este panorama provocó que el Congreso y las asambleas legislativas de los estados comenzaran a incluir de forma rutinaria unas cláusulas de separabilidad en las leyes que aprobaban.[13]

Así pues, en Estados Unidos, a finales del siglo 19 y principios del siglo 20 comenzaron a incluirse las cláusulas de separabilidad en los estatutos.[14] Específicamente, una cláusula de separabilidad (*severability clause*) es aquella disposición estatutaria cuyo propósito es evitar que un estatuto colapse en su totalidad al momento en que alguna de

---

[11] Véase J.E. Adames Ramos, La separabilidad de las disposiciones estatutarias, 46 Rev. Jur. UIPR 375, 377 (2012).

[12] Véase J.J. Álvarez González, Derecho Constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos, Bogotá, Ed. Temis, 2009, pág. 64.

[13] Íd.

[14] Adames Ramos, supra, pág. 379.

sus disposiciones sea invalidada.[15] Mediante dicha cláusula se permite remover o separar la parte inválida del estatuto y así se deja la otra parte en vigor con toda la fuerza de ley.[16]

La Corte Suprema federal en Dorchy v. Kansas, 264 US 286, 290 (1924) expresó que una cláusula de separabilidad "provides a rule of construction which may sometimes aid in determining that intent. But it is an aid merely; not an inexorable command." (Énfasis suplido).

E.K.C.

Más adelante, en el 1929, el Tribunal Supremo federal atendió el caso de Williams v. Standard Oil Co., 278 US 235 (1929), mediante el cual se declaró inconstitucional una porción de una ley estatal que regulaba los precios de la gasolina. Allí se determinó que esa porción no se podía separar de las otras disposiciones del estatuto en controversia. El asunto fundamental de este caso es que la Corte Suprema federal ideó 2 presunciones: (1) si existe una cláusula de separabilidad se presume que la Asamblea Legislativa quería que el estatuto fuera separable, y (2) si no existe una cláusula de separabilidad se presume que la Asamblea Legislativa quería que el estatuto fuese inseparable.[17]

---

[15] C. McNiven, Using Severability Clauses to Solve the Attainment Deadline Dilemma in Environmental Statutes, 80 Cal. L. Rev. 1255, 1284 (1992). Véase también Adames Ramos, supra, pág. 379.

[16] Íd.

[17] Williams v. Standard Oil Co., 278 US 235, 241-242 (1929). Para referencia adicional, véase Adames Ramos, supra, pág. 381.

Varias décadas después, en 1983, la Corte Suprema federal resolvió Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 US 919, 931-932 (1983), en el que se determinó que "the invalid portions of a statute are to be severed '[u]nless it is evident that the Legislature would not have enacted those provisions which are within its power, independently of that which is not.'"

B. La jurisprudencia puertorriqueña

En Tugwell, Gobernador v. Corte, 64 DPR 220, 226 (1944) este Tribunal tuvo la oportunidad de cuestionarse sobre la validez parcial o total de una ley. Para ello, allí adoptamos una fórmula que involucra 2 fases a considerarse, a saber: (1) la ley debe ser capaz de ser separada; y (2) la Legislatura tuvo que tener en mente que la ley fuera separable.

Posteriormente, en Berríos Martínez v. Gobernador, 137 DPR 195, (1994) reiteramos esa fórmula. Así, expusimos que primero debe evaluarse si la ley subsiste o permanece en vigor, una vez se hayan eliminado las cláusulas declaradas inconstitucionales y, posteriormente, debe evaluarse si la Legislatura hubiera aprobado la ley sin esas disposiciones.[18]

[18] Berríos Martínez v. Gobernador, 137 DPR 195, 224 (1994).

Esas dos fases aquí mencionadas fueron catalogadas en dos aspectos: objetivo y subjetivo.[19] En específico, en cuanto al aspecto objetivo, se ha razonado que se "requiere que la ley sea, de hecho, capaz de ser separada; significa que la separación no resulte en un estatuto hueco e inteligible".[20] Por su parte, se ha indicado que el aspecto subjetivo persigue determinar qué hubiera hecho la Asamblea Legislativa si hubiese sabido que algunas de las disposiciones del estatuto en cuestión -según aprobado- eran inválidas.[21]

E.M.C.

Al adentrarnos en este análisis se "debe tomar en cuenta que cuando existe una cláusula de separabilidad, se presume que, si los tribunales declaran una parte de una ley inconstitucional, la Asamblea Legislativa interesa que el resto del estatuto se mantenga en vigor".[22] Entiéndase que si la ley contiene una cláusula de separabilidad, el análisis partirá bajo la presunción de que la Legislatura persigue que se mantenga el resto de la ley, en la eventualidad de que se declare inconstitucional una parte de la ley.[23]

Por otro lado, en ausencia de una cláusula de separabilidad se presume que la Asamblea Legislativa tuvo en

---

[19] Véase Opinión disidente del Juez Asociado señor Negrón García en Berríos Martínez v. Gobernador, supra, págs. 275-276, citando a Tugwell, Gobernador v. Corte, 64 DPR 220, 230 (1944).

[20] Íd., pág. 275

[21] Íd., pág. 276.

[22] Berríos Martínez v. Gobernador, supra, pág. 224. Véase, además, Tugwell, Gobernador v. Corte, supra, págs. 226-230.

[23] Misión Ind. P.R v. J. P., 146 DPR 64, 113 (1998).

consideración que la ley fuera efectiva en su totalidad. Ahora bien, la ausencia de la cláusula de separabilidad no es decisiva ni predominante, esto pues la cláusula de separabilidad funge como una "mera ayuda; no como un mandato inexorable".[24]

C. Apuntes finales relacionados con la doctrina de separabilidad

Con el marco legal esbozado, evaluemos si la fórmula que nos ofrece la doctrina de separabilidad permite adjudicar que la Ley 7 de 2005 es parcialmente inválida. Como expresamos, esto se logra si el estatuto impugnado refleja el aspecto objetivo y subjetivo según mencionáramos.

Ahora bien, en primer lugar, debemos preguntarnos si la eliminación de la expresión que surge del Art. 1 de la Ley 7 de 2005 ("excepto en el caso del Secretario(a) de Estado") que aquí se declara inconstitucional permite que el resto del estatuto se mantenga en vigor. Por supuesto que sí. De hecho, la separación no resulta que el estatuto sea hueco e ininteligible, sino que tiene un efecto armonioso con el resto de la legislación y, más importante aún, con las Secs. 5, 7, 8 y 9 del Art. IV de nuestra Carta Magna.

Sabemos que no basta con que objetivamente la Ley de 2005 sobreviva al ataque parcial de la constitucionalidad, pues es necesario auscultar, además, si satisface el elemento subjetivo. Es decir, si la Legislatura hubiera

[24] Tugwell, Gobernador v. Corte, supra, pág. 229.

aprobado la enmienda a la Ley 7 de 1952 sin incluir la expresión que hoy este Tribunal declaró inconstitucional.

La fase de subjetividad atiende aquellas conjeturas preliminares que hemos reconocido acerca de la intención legislativa cuya confiabilidad las ha convertido en presunciones. En ese contexto, es cierto que la inexistencia de una cláusula de separabilidad en la Ley 7 de 2005 activó la presunción de que la Rama Legislativa pretendió la efectividad de la totalidad del estatuto.[25] Sin embargo, la ausencia de inclusión de la cláusula de separabilidad en el estatuto impugnado no implicaba que este Tribunal actuara como baladí aplicando de manera automática o a ciegas unas presunciones que solo acopian unos principios generales lógicos.[26] **Por ello, la economía de tiempo y esfuerzo para la investigación de la intención legislativa que pudo representar la existencia de una cláusula de separabilidad en la Ley 7 de 2005 se perdió desde el instante que la validez de la presunción chocó de manera frontal con la Constitución de Puerto Rico.** Es decir, estas presunciones no son infalibles.

Ciertamente, opino que constituiría una negligencia de nuestra parte si como Tribunal Supremo limitáramos nuestro poder constitucional como un mandato inexorable a las presunciones que mediante jurisprudencia le hemos

---

[25] Tugwell v. Corte, supra, pág. 229.
[26] Íd.

reconocido a la Rama Legislativa al establecer cláusulas de separabilidad en los estatutos que promulga.[27]

En resumen, el aspecto subjetivo de la fórmula no es para procurar lo que la Legislatura intentó, sino lo que hubiera hecho de haber sabido que la expresión "excepto en el caso del Secretario(a) de Estado", según se aprobó, era inválida e inconstitucional.[28] La contestación es lógica: claramente no la hubiera incluido. Ello es así porque resulta irrazonable pensar que, mediante la ausencia de la cláusula de separabilidad, la Rama Legislativa **intencionalmente** hubiese querido arriesgarse a que este Tribunal la declarara parcialmente inconstitucional.

E.K.C.

En consecuencia, la eliminación de la expresión declarada inconstitucional por la mayoría de este Tribunal permite no solo la subsistencia del resto de la Ley de 2005, sino que, además, tiene el efecto de que se logra sincronizar con nuestra Ley Suprema. A su vez, es lógico que si la Legislatura hubiese sabido que la expresión impugnada sería inconstitucional entonces no la hubiera incluido.

IV

Considerando todo lo anterior, no debe quedar la menor duda de que cuando los delegados constituyentes aprobaron en el texto de la Sec. 7 del Art. IV de nuestra Constitución la figura del Secretario de Estado como

---

[27] Íd., pág. 228.
[28] Íd., pág. 230.

sustituto del Gobernador, en las circunstancias enumeradas en la propia sección, éstos se referían a un Secretario de Estado que ocupara el cargo en propiedad, esto es, que contara con la confirmación de ambas cámaras legislativas. Por lo tanto, y como bien concluye la Opinión de esta Curia, la expresión "excepto en el caso del Secretario(a) de Estado" del Art. 1 de la Ley 7 de 1952, según enmendada, es inconstitucional, pues pretende prescindir de tal requisito.

Por todo lo aquí expuesto, estoy conforme con la Opinión de este Tribunal por considerarla inequívoca en su argumento y acertada en el resultado. Suscribo esta Opinión de Conformidad por el interés público que abarca la controversia ante nuestra consideración y por las repercusiones que hoy y en la eventualidad pueda tener.

Erick V. Kolthoff Caraballo
Juez Asociado