

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

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

Peticionario en  
Certificación

v.

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

Recurridos

Núm. CT-2019-0004

Opinión de conformidad emitida por la Juez Asociada señora  
Rodríguez Rodríguez

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

La garantía de esta  
constitución, repito, ha de  
ser la opinión alerta e  
informada y consciente de  
alta democracia, que ha  
podido desarrollar en su  
largo esfuerzo de lucha el  
pueblo de Puerto Rico.  
Ningunas palabras escritas,  
ningún documento, ningún  
papel con tinta, podrá  
definitivamente ser el escudo  
y ser la protección de  
nuestros derechos. Lo será el  
tipo y la calidad de alta  
democracia que nosotros  
desarrollemos. Dada esa alta  
calidad de democracia que  
tenemos y que seguiremos  
desarrollando, ésa es la  
garantía máxima. -José Trías  
Monge.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, en  
adelante *Diario de Sesiones*, versión digital disponible en

Durante las últimas semanas, hemos sido testigos, nosotros y el Mundo, de la vitalidad democrática de nuestros conciudadanos. Cientos de miles de puertorriqueños se tiraron a las calles a ejercer pacíficamente, con creatividad y dignidad, su derecho a expresarse libremente conforme a los derechos que les garantiza la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. De esta manera, hicieron constar su repudio a la corrupción, al insulto, a la inmadurez, al mal gobierno y los malos gobernantes y a la política de siempre. En ese ejercicio democrático, el Pueblo de Puerto Rico revocó en las calles, el mandato otorgado en las urnas al gobernador, Dr. Ricardo Rosselló Nevares.

Hoy tenemos que evaluar si el traspaso de mando en la Gobernación se efectuó acorde con lo que ordena la Constitución. Con nuestro dictamen, retornamos al cauce constitucional. Corresponde ahora a los poderes políticos, es decir, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, evitar un nuevo descarrilamiento. El País no espera menos.

#### I.

Luego de dos semanas de manifestaciones en repudio a su incumbencia, la renuncia del primer mandatario se anunció por vía de la red social *Facebook*, al filo de la medianoche del miércoles 24 de julio de 2019. Ésta sería efectiva el 2 de agosto de 2019. A partir de ese momento, comenzó la discusión pública sobre quién asumiría las riendas del

gobierno, ya que la persona llamada constitucionalmente a asumir esas responsabilidades, a saber, el Secretario de Estado, había renunciado previamente a su cargo. Antes bien, conforme dispone la Ley Núm. 7 de 1952, según enmendada, quedaba claro que la próxima persona en la línea de sucesión era la Secretaria de Justicia, la Lcda. Wanda Vázquez Garced. Ésta sin embargo, en distintas instancias, se mostró dubitante sobre la deseabilidad de ocupar el cargo de Gobernadora de Puerto Rico.

Así las cosas, el miércoles 31 de julio de 2019, el Gobernador Rosselló Nevares anunció la nominación del Lcdo. Pedro Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado. En este anuncio, hecho público a través de otra plataforma digital (*Twitter*), el Gobernador informó que convocaría para el día siguiente una Sesión Extraordinaria de la Asamblea Legislativa. Posteriormente, se informó que la sesión estaba pautada para el jueves 1 de agosto de 2019 a las 11:00 a.m. En ese momento, en el anuncio público se indicó que "la designación formal del licenciado Pierluisi Urrutia fue entregada en la Cámara y el Senado, con miras a que puedan comenzar a evaluar el nombramiento". Ese mismo día, el licenciado Pierluisi Urrutia juramentó a su puesto como Secretario de Estado en receso.

En respuesta a la convocatoria realizada por el Gobernador Rosselló Nevares, ambas Cámaras se reunieron el jueves 1 de agosto. En ese momento el Senado, en vez de considerar el nombramiento que les fue remitido, una mayoría

de ese cuerpo decidió posponer el trámite para una fecha posterior a la efectividad de la renuncia del Gobernador. Así, la vista pública para considerar y evaluar la nominación del licenciado Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado quedó pautada para el miércoles 7 de agosto de 2019. Por otro lado, la Cámara de Representantes celebró su vista pública para considerar el nombramiento del licenciado Pierluisi Urrutia y, con el mínimo de votos necesarios para ello, confirmó su nominación al cargo de Secretario de Estado.

A las 5:00 p.m. del viernes 2 de agosto, se hizo efectiva la renuncia del Gobernador y el licenciado Pierluisi Urrutia juramentó a ese cargo en una residencia privada poco después de las 5 de la tarde.<sup>2</sup> Justo después, se dirigió al País mediante conferencia de prensa. En ésta, anunció que se sometería a los rigores de una evaluación senatorial y que, de no prevalecer, renunciaría a la gobernación y la licenciada Vázquez Garced procedería a ser la gobernadora. Específicamente, el licenciado Pierluisi Urrutia expresó lo siguiente: "Lo que va a suceder, en términos prácticos, es que el Senado de Puerto Rico tendrá la oportunidad de ratificar mi incumbencia". A preguntas de la prensa sobre qué ocurriría si no era confirmado por el Senado, el licenciado Pierluisi Urrutia ripostó lo

<sup>2</sup> Ello, luego de que el gobernador Rosselló González publicara en *Twitter* un comunicado amparándose en la Ley Núm. 7 e indicando que se trataba de un nombramiento de receso que, además, cumplía con el Estado de Derecho dispuesto en la Ley Núm. 7.

siguiente: "si no ratifican mi incumbencia, entonces la Secretaria de Justicia, con quien yo me he comunicado, está en plena disposición de asumir el cargo de gobernadora".

Ante la inminente incertidumbre generada por estas expresiones, múltiples integrantes de la comunidad jurídica se expresaron en torno a la constitucionalidad de la juramentación del licenciado Pierluisi Urrutia a la gobernación. Asimismo, el Senado recalendarizó la vista pautada para el miércoles 7 de agosto, para el lunes 5 de agosto de 2019 a las 11:00 a.m. Durante la tarde del domingo 4 de agosto, el licenciado Pierluisi Urrutia comunicó a los medios noticiosos que el Senado ya no estaba en posición de pasar juicio o votar sobre su designación como Secretario de Estado. Según explicó, al haber sido nombrado en receso como Secretario de Estado, estaba en plena posesión del cargo de gobernador. Indicó que la Constitución colocaba al Secretario de Estado primero en la línea de sucesión y que había una ley que establecía que era ese funcionario, haya sido o no confirmado, quien estaba llamado a sustituir al gobernador. Por tal razón, indicó que no asistiría a la vista pautada por el Senado. En una especie de nota aclaratoria posterior, el licenciado Pierluisi Urrutia editorializó sus expresiones y sostuvo que su súbito cambio de postura no constituía un "reversazo". A esos efectos explicó que "debido a que ya juramenté al cargo de gobernador, en este momento no existe secretario del Departamento de Estado que

esté sujeto al consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico".

El domingo 4 de agosto de 2019, en horas de la noche, el Senado de Puerto Rico, representado por su Presidente, el Lic. Thomas Rivera Schatz, presentó electrónicamente una demanda de sentencia declaratoria e *injunctio*n preliminar y permanente ante el Tribunal de Primera Instancia. Al otro día, en horas de la mañana, el Senado presentó un recurso de certificación intrajurisdiccional ante este Tribunal, acompañado por una Moción urgente para que se paralicen los procedimientos. Expedido el auto y paralizados los procedimientos en instancia, ordenamos a las partes presentar, de forma simultánea y dentro de un término de 24 horas, sus respectivos alegatos. Evaluados los argumentos de las partes, este Tribunal por unanimidad decreta la inconstitucionalidad de la segunda sección de la Ley Núm. 7 de 1952, según enmendada, que se alega exime al Secretario de Estado de recibir el consejo y consentimiento del Senado y la Cámara de Representantes como condición previa a poder juramentar al cargo de gobernador.

Por entender que la juramentación del licenciado Pierluisi Urrutia al cargo de gobernador constituyó una actuación inconstitucional, estoy conforme con la Opinión que antecede. Al considerar la importancia que reviste la controversia ante nuestra consideración y su efecto sobre nuestro entorno público, procedo a exponer en detalle las

razones en las cuales se fundamenta mi conformidad con el proceder del Tribunal.

## II.

Más allá de una simple interpretación estatutaria, la controversia planteada exige un análisis cabal e integrado de las disposiciones constitucionales relacionadas con el esquema de sucesión al cargo de gobernador, y la interacción entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa en lo que se refiere a ese orden sucesorio en atención al poder de nombramiento del gobernador, según éste se delimita en nuestra Constitución. Este análisis -necesariamente- ha de estar enmarcado en los principios que sirven de base a ese documento, a saber: la soberanía popular, la representatividad democrática y la separación de poderes.

Previo a evaluar e interpretar individualmente las disposiciones constitucionales y estatutarias aplicables a los hechos que originan el presente pleito, resulta ineludible matizar la dificultad que supondría emplear una metodología adjudicativa en abstracción de los principios cardinales que subyacen nuestro sistema constitucional de gobierno. Principios que, en teoría, resultan suficientes para disponer de la controversia planteada. El desenlace de los eventos acaecidos durante las últimas semanas ha servido el propósito de realzar la vitalidad democrática de nuestra Constitución, así como la sabiduría de sus constituyentes. Las consignas plasmadas en el preámbulo de nuestra Constitución hoy, más que nunca, cobran especial relevancia.

Mediante la Opinión que se certifica durante el día de hoy, este Tribunal afianza esas consignas y reafirma a la ciudadanía que el pueblo de Puerto Rico está organizado políticamente "sobre una base plenamente democrática"; "[q]ue el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña"; que "la voluntad del pueblo es la fuente del poder público", y que "la aspiración a continuamente enriquecer nuestro acervo democrático" ha de permear todas nuestras instituciones.

Ello es así porque, conforme al texto constitucional, el poder político en nuestro sistema de gobierno emana del pueblo y ha de ejercerse conforme a su voluntad. Const. P.R. Art. I, sec. 1. La adopción por nuestros constituyentes de una forma republicana de gobierno, además, subordinó a los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial "a la soberanía del pueblo de Puerto Rico". *Id.* en la sec. 2. Este régimen de gobierno fundamentado en el republicanismo participativo, la democracia, la representatividad y el balance de poderes informa, forzosamente, la resolución de la controversia ante nuestra consideración. La vacante absoluta en la gobernación, producto de la renuncia del gobernador Rosselló Nevares, nos obliga a dictaminar, como más alto foro del País y máxime intérprete de la Constitución, a quién le corresponde suceder al cargo de gobernador.

La opinión que suscribimos hoy demuestra que, de ninguna manera, hemos asumido esa responsabilidad livianamente o con ligereza, somos conscientes de nuestra

impronta en un momento histórico marcado por la inestabilidad política, económica y social. La decisión a la que unánimemente hemos llegado durante el día de hoy propende justamente a garantizar que, ante tanta incertidumbre, sea la Constitución -y no el perfil de quienes pretenden amparar en ella sus actos- el puntal constante de seguridad y certeza en los principios y valores en los que se asienta nuestra democracia. Después de todo, como dije hace ya casi 15 años al jurar mi cargo, este Tribunal "es el último asidero de la fe de nuestro pueblo en la Justicia".

### III.

Por encontrarnos ante una controversia de índole constitucional novedosa, corresponde evaluar detenidamente y con rigurosidad las disposiciones constitucionales que gobiernan la solución de este caso. Ello, como se dijo, bajo el entendimiento de que la Constitución y las leyes aprobadas al amparo de ésta han de interpretarse en función de los principios que la informan y no en abstracción o a espaldas de éstos.

#### A.

En lo que concierne al orden sucesorio objeto de la presente controversia, la Constitución contempla, en su Artículo IV, la posibilidad de una vacante absoluta en el cargo de gobernador. Específicamente, en la Sección 7 de ese Artículo se establece lo 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 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.

Const. P.R., Art. 4, sec. 7.

Según surge de este texto, pues, el Secretario de Estado es el funcionario que ocupa el primer lugar en la estructura sucesoria. La Constitución deja en manos de la legislatura idear un orden sucesorio en la eventualidad de que ambos cargos -el de Gobernador y el de Secretario de Estado- queden vacantes. En cuanto a los secretarios de gobierno a los que se hace referencia en esta sección, la Sección 5 del Artículo IV establece que éstos serán nombrados "con el consejo y consentimiento del Senado". El Secretario de Estado, distinto a los demás secretarios, también requerirá **-por disposición constitucional-** el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes. Deberá, además, reunir los requisitos de edad y residencia que la Sección 3 exige a la persona que ocupe el cargo de gobernador. Esta cláusula constitucional, denominada la cláusula de nombramiento, ha sido objeto de múltiples controversias ante este Tribunal y es ejemplo del delicado balance de pesos y contrapesos que caracteriza la mayoría de las actuaciones de los poderes gubernamentales.

La distinción instituida en la cláusula de nombramiento entre el Secretario de Estado y los demás secretarios que componen el gabinete ejecutivo se justifica puesto que, como

se indicó, el Secretario de Estado figura primero en la línea de sucesión en caso de vacante absoluta en la gobernación. Es más, el Secretario de Estado es el único funcionario que la Constitución contempla como sucesor del gobernador. Los demás sucesores, según se indicó, serán designados por legislación y ascenderán a la gobernación -al igual que el Secretario de Estado y en el mismo orden- tanto en caso de vacante absoluta como transitoria.<sup>3</sup>

Por último, la Sección 9 del Artículo IV contempla un vacío en el orden sucesorio distinto al que se considera en casos de vacante absoluta conforme a lo dispuesto en la Sección 7. Sobre este particular, la Sección 9 ordena lo siguiente:

Cuando un Gobernador electo no tomase posesión de su cargo, o habiéndolo hecho ocurra una vacante absoluta en el mismo sin que dicho Gobernador haya nombrado un Secretario de Estado o cuando habiéndolo nombrado éste no haya tomado posesión, la Asamblea Legislativa electa, al reunirse en su primera sesión ordinaria, elegirá por mayoría del

<sup>3</sup> El esquema sucesorio federal igualmente le exige a cualquier funcionario en la línea de sucesión a la presidencia haber recibido el aval de la Rama Legislativa. Sobre este particular, la *Ley de Sucesión Presidencial de 1947* establece en su Sección (d) el orden de sucesión presidencial. Establecido ese orden, se preceptúa lo siguiente en cuanto a los funcionarios que lo conforman:

Subsection (d) of this section shall apply only to officers appointed, by and with the advice and consent of the Senate, prior to the time of the death, resignation, removal from office, inability, or failure to qualify, of the President pro tempore, and only to officers not under impeachment by the House of Representatives at the time the powers and duties of the office of President devolve upon them.

61 Stat. 380, 3 USC sec. 19.

número total de los miembros que componen cada cámara, un Gobernador y éste desempeñará el cargo hasta que su sucesor sea electo en la siguiente elección general y tome posesión.

*Id.* Art. 4, sec. 9.

Este escenario de sucesión -a todas luces atípico- contempla, entre otras cosas, la posibilidad de que un gobernador electo haya nombrado un Secretario de Estado que "no haya tomado posesión" de su cargo al momento en que se produce la vacante absoluta. En esa eventualidad, el Secretario de Estado no sucede al gobernador, sino que le corresponde a la Asamblea Legislativa elegir un sucesor que desempeñe el cargo hasta los siguientes comicios. Distinto al escenario de vacantes simultáneas que contempla la Sección 7, este articulado considera vacantes absolutas que se producen en función de una imposibilidad sobrevenida de que ambos mandatarios -el Gobernador y el Secretario de Estado- puedan tomar posesión de sus respectivos cargos luego de una elección. En otras palabras, estas vacantes han de ocurrir en el tiempo comprendido entre la elección y la toma de posesión.

La estructura sucesoria que establece la Constitución fue el resultado de un examen ponderado de distintos modelos y posibles escenarios por parte de los integrantes de la Convención Constituyente. En primera instancia, se consideró la figura de un vicegobernador electo directamente por el pueblo que fuera el primero en la línea de sucesión, si bien únicamente en casos de vacante absoluta. En ese sentido, los delegados distinguieron entre una ausencia temporal y

una permanente y estimaron que el Gobernador debía tener el poder de determinar, en casos de ausencia temporal, quién continuaría su agenda de trabajo sin el riesgo de variaciones significativas a su política pública. Véase *Diario de Sesiones*, en las págs. 2192-93. Esta distinción entre ausencia temporal y vacante absoluta, a su vez, ocasionó que los constituyentes evaluaran otros modelos sucesorios. Específicamente, se discutió el de los Estados Unidos de América en el que, en casos de ausencia temporal, el Presidente continuaba ejerciendo sus facultades. *Id.*

De las conversaciones entre los constituyentes surge con meridiana claridad que éstos compartían dos preocupaciones: (1) la necesidad de "simplificación y claridad de la estructura en la jerarquía ejecutiva", *Id.* en la pág. 2197, y (2) que fuese "un ciudadano que ha tenido la sanción del voto popular" quien asumiera la gobernación en caso de una vacante. *Id.* en la pág. 2191. En cuanto a esta última, se destacó que el modelo estadounidense plasmado en su Ley de Sucesión posicionaba a funcionarios electos en las primeras dos posiciones de la jerarquía sucesoria, designando al Vicepresidente en primer lugar y al Portavoz de la Cámara de Representantes en el segundo. En cuanto a la conveniencia de adoptar ese modelo, el delegado Figueroa Carreras destacó que no había razón "para no seguir en Puerto Rico este precedente" y propuso incluir en la línea de sucesión al portavoz de la Cámara de Representantes. Para fundamentar su enmienda, subrayó lo siguiente:

Ninguno de los jefes de departamentos—asumiendo que ése es uno de los funcionarios que fuera a determinar la asamblea legislativa, un jefe de departamento el que hubiera de ocupar la gobernación en caso de la falta del Gobernador y del Vicegobernador—ninguno de los jefes de departamentos va a pasar por el crisol de la elección pública. El representante que ocupe el cargo de presidente de la Cámara, por poca intervención [que] haya tenido el pueblo en su elección—suponiendo que no sea un representante at large, un representante de distrito—ha tenido por lo menos el que el pueblo de Puerto Rico ha discutido, ha conocido, y ha votado por esa persona para representante a la Cámara; y después en el ejercicio común de la autoridad, todos los representantes lo han exaltado indudablemente por su idoneidad, por su capacidad, y hasta por su lealtad política, al cargo de presidente de la Cámara de Representantes; y nosotros entendemos que estaríamos dándole una categoría igual al precepto en cuanto respecta a que el speaker de la Cámara sea el Gobernador, en ese caso, lo estamos diciendo constitucionalmente y no hay motivo alguno, no hay razón alguna para que no sea así.

*Id.* en la pág. 2191.

M

A fin de cuentas, la enmienda propuesta fue derrotada, dado que los constituyentes entendieron que, tal y como ocurría en Estados Unidos, la legislatura podía -por ley- designar como segundo sucesor del gobernador a cualquier funcionario electo por el pueblo, como lo era el Portavoz de la Cámara de Representantes. De esa manera quedaba atendida la preocupación sobre la falta de representatividad en los nombramientos de los Secretarios del Ejecutivo y se mantenía la figura del vicegobernador electo. Así, inicialmente, se consideró que el orden sucesorio constitucional estuviera a cargo del vicegobernador, en casos de ausencia permanente y en manos del Secretario que el Gobernador designase en caso

de ausencia transitoria. En cuanto a esta dualidad sucesoral, el delegado Jaime Benítez opinó lo siguiente:

Mi criterio es que, establecido el cargo de Vicegobernador y establecida la sustitución del Gobernador en plazos de ausencias temporales, entonces me parece que procede el que en tales ocasiones la sustitución se produzca por el funcionario que ha sido designado por ley y electo, para ejercitar la responsabilidad de sustituir al Gobernador. Podría... aquí hay una cuestión que es importante discernir.

En Estados Unidos, por ejemplo, cuando el gobernador, cuando el presidente o jefe ejecutivo está ausente no se le sustituye por nadie. Por eso digo que en Puerto Rico la práctica es distinta. En Puerto Rico sí se le sustituye cuando está ausente de Puerto Rico. Digo que, sin embargo, si vamos a seguir la práctica de sustituir al Gobernador en ocasión de ausencias temporales y eso es lo que contempla la sección 9, entonces lo propio y procedente me parecería, sería que la persona electa para tales fines ejercitara tal responsabilidad, porque, de lo contrario, tenemos una situación donde habrá tres jefes ejecutivos en cierto sentido: el gobernador, el vicegobernador y el secretario que en ciertos casos ejercita tal responsabilidad, y me parece que para la simplificación y claridad de la estructura en la jerarquía ejecutiva, lo que procede es que al hacerse cualquier sustitución del Gobernador, la haga la persona que se llama Vicegobernador. Me parece una incongruencia el que habiendo un vicegobernador y éste [el Gobernador] se ausente, se le vaya a sustituir, prescindiendo del Vicegobernador.

*W*  
Id. en las págs. 2196-97.

Ciertamente, estas expresiones develan la ingente preocupación de algunos delegados en torno a la falta de representatividad democrática que suponía la delegación del poder ejecutivo a un funcionario no electo, aun cuando ésta se hacía de manera transitoria. De otra parte, al evaluar la utilidad de instituir la figura del vicegobernador, los delegados también consideraron las limitadas

responsabilidades y facultades que se reservarían para éste y discutieron como el rol dual Vicegobernador y Presidente del Senado en casos de ausencia temporera podía trastocar la separación de poderes, por lo que lo procedente era que el Vicegobernador únicamente fungiera como Gobernador en caso de vacante absoluta. Véase *id.* en las págs. 2195-99.

En última instancia, fueron esas consideraciones las que hicieron que se descartara la recomendación de la Comisión de la Rama Ejecutiva de crear el cargo de vicegobernador. En su lugar, se propuso que fuese el Secretario de Estado el que sucediera al gobernador, tanto en caso de ausencia temporal como permanente. Al introducir esta enmienda por primera vez, el delegado Gutiérrez Franqui propuso la siguiente redacción:

Quando 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 el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el cargo de Gobernador como en el Secretario, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de Gobernador.

*Id.* en la pág. 2773.

En esta propuesta inicial no se delimitaron los requisitos o las condiciones que se debían satisfacer para que el Secretario de Estado sucediera a un gobernador. Posteriormente, sin embargo, el señor Gutiérrez Franqui

propuso delimitar con mayor especificidad los contornos que regiría el orden sucesorio y sustituir el texto de la enmienda propuesta anteriormente con el 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 por el resto de su término y hasta que un nuevo gobernador sea electo y tome posesión.

La ley proveerá cuál secretario de gobierno ocupará el cargo de Gobernador en caso de que simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y Secretario de Estado.

Cuando por cualquier causa que produzca ausencia de carácter transitorio el Gobernador esté temporalmente impedido de ejercer sus funciones, lo sustituirá mientras dure el impedimento el Secretario de Estado. Si por cualquier razón el Secretario de Estado no pudiere ocupar el cargo, lo ocupará el secretario de gobierno que se determine por ley.

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

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

*M*  
Id. en las págs. 2884-85.

En esta formulación de la propuesta, el señor Gutiérrez Franqui sí incluyó el requisito de consejo y consentimiento de ambas cámaras de la Asamblea Legislativa para el nombramiento del Secretario de Estado. En definitiva, la pretensión era subsanar el déficit democrático que suponía la eliminación de un funcionario electo directamente por el

pueblo como primero en la línea de sucesión. Este hecho es evidente en los debates que suscitó la referida enmienda. Específicamente y para atender la preocupación en torno al posible déficit democrático en la figura del Secretario de Estado, el señor Gutiérrez Franqui destacó que éste, "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". *Id.* en la pág. 2885.

Inmediatamente después de la lectura de la enmienda propuesta por el señor Gutiérrez Franqui, el señor Mellado propuso que se le añadiera a su texto una exigencia a los efectos de que al Secretario de Estado se le exigieran los mismos requisitos inherentes al cargo de gobernador. Esa enmienda fue acogida. *Id.* en la pág. 2888. El señor Iriarte, por su parte, planteó que la proposición tenía el efecto de sustituir a un funcionario electo por el pueblo por un funcionario no electo. Una vez más, el señor Gutiérrez Franqui recalcó que, si bien no sería electo, su nombramiento requeriría la confirmación de ambas cámaras legislativas. Específicamente, el debate que se suscitó fue el siguiente:

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.

Id. en las págs. 2889-90.

*M*  
Surge de esta discusión que, para el señor Iriarte, aún la concurrencia del consejo y consentimiento de las cámaras legislativas no investía de suficiente representatividad democrática a la persona que sería el sucesor del gobernador en caso de vacante permanente. A pesar de estas objeciones, la enmienda propuesta por el señor Gutiérrez Franqui, a los efectos de sustituir a un vicegobernador por un Secretario

de Estado nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes y el Senado como sucesor principal del primer mandatario obtuvo el aval de la mayoría.

Como se indicó, el rechazo a la figura del vicegobernador respondió únicamente a las escasas facultades atribuibles a éste, así como a los problemas de separación de poderes que representaba su posible interinato transitorio en el cargo de gobernador.<sup>4</sup> Las conversaciones entre los constituyentes develan que la inclusión de una cláusula que requiriera al Secretario de Estado ser confirmado por ambas cámaras fue fundamental al momento de considerarlo como el primero en la línea de sucesión. Asimismo, la propuesta de exigirle al Secretario de Estado cumplir con los mismos requisitos de edad y residencia dispuestos para el Gobernador demuestra que, en ese aspecto, quisieron mantener la exigencia previamente acordada para el cargo de vicegobernador.

El texto constitucional actual mantiene casi en su totalidad estructura sucesoria propuesta inicialmente por el señor Gutiérrez Franqui, salvo dos excepciones. El

---

<sup>4</sup> Sobre esto, se expresó lo siguiente:

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.

*Id.* en la pág. 2886.

requerimiento de que el Secretario de Estado fuese confirmado por la Cámara y el Senado pasó a formar parte de la cláusula de nombramiento. Además, el texto final aprobado, impide que -ante una situación en la que el gobernador no haya juramentado a su cargo o se produzca de forma imprevista una vacante absoluta en éste justo después de su juramentación sin que se haya nombrado o confirmado a un Secretario de Estado- este último ascienda al cargo de gobernador. Esta disposición es reveladora, puesto que refleja mejor que ninguna otra, la inquietud de los constituyentes de que, mediante un orden sucesorio determinado y bajo circunstancias atípicas, pudiese gobernar al País alguien que no contara con el aval de la Rama Legislativa. De ahí que se haga referencia a un Secretario de Estado que no haya tomado posesión de su cargo.

En el caso ante nuestra consideración, la contención principal del Procurador General es que la Constitución no condiciona la sucesión a la gobernación por parte del Secretario de Estado a que éste haya recibido el consejo y consentimiento del Senado al momento en que se produce la vacante absoluta en el cargo de gobernador. Así, sostienen que el texto constitucional no impide que un Secretario de Estado -cuyo nombramiento aún no ha recibido el consejo y consentimiento de las cámaras legislativas- ocupe el cargo de mayor envergadura en la jerarquía ejecutiva. En otras palabras, sostienen que el licenciado Pierluisi Urrutia, como Secretario de Estado, no necesitaba el aval de la Rama

Legislativa para convertirse en el gobernador de un País que repudió tajantemente la permanencia del ejecutivo que lo nombró.

**B.**

Además de hacer alusión a un presunto silencio o ausencia de disposición constitucional que expresamente requiera el aval de ambas cámaras previo a que un Secretario de Estado ascienda al cargo del gobernador, el Procurador General también hace referencia a las enmiendas realizadas en el año 2005 a la *Ley de Sucesión del Gobernador*, Ley Núm. 7 de 1952, según enmendada. Específicamente, aduce que esas enmiendas tuvieron el efecto de eximir al Secretario de Estado del requisito de ratificación que se le exige a los otros funcionarios en la línea de sucesión como condición previa para poder ocupar el cargo de gobernador en caso de una vacante permanente. En lo pertinente, el texto de la Ley Núm. 7, según enmendada, establece el orden de sucesión entre los distintos secretarios del gobierno conforme al mandato constitucional en caso de vacantes simultáneas en los cargos de gobernador y Secretario de Estado. Luego de establecer dicho orden, preceptúa 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, salvo lo dispuesto en el Artículo IV Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Deberá además cumplir los requisitos de edad, ciudadanía y residencia dispuestos para el Gobernador por el Artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado, en cuyo defecto la sucesión corresponderá al siguiente en el orden que así los

cumpla. Solamente en el caso que ningún secretario cumpliera con los requisitos constitucionales y/o con el requisito de haber sido ratificado su nombramiento, se activará este orden de sucesión obviando los requisitos dispuestos en este Artículo excepto cuando aplique el Artículo IV Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Hasta tanto el nuevo Gobernador hubiere nombrado y haya sido ratificado en su puesto un nuevo Secretario de Estado, habrá de velar por que el orden de sucesión no quede vacante.

3 LPRA sec. 8.

En su alegato, el Procurador General arguye que el texto claro de esta legislación exceptúa al Secretario de Estado del requisito de "ocupar su puesto en propiedad" para advenir al ejercicio permanente del cargo del gobernador. El Senado, por su parte, sostiene que, de interpretarse que en efecto la Ley Núm. 7 exime al Secretario de Estado de contar con el aval de las cámaras legislativas para poder advenir gobernador en propiedad, dicha disposición es inconstitucional.

Un examen del historial legislativo de la Ley Núm. 7 apunta a que, en efecto, excluir al Secretario de Estado del requisito de ratificación pudo haber respondido al entendimiento de que la Constitución no imponía tal exigencia, por lo que era improcedente instituir la por la vía legislativa. Véase Carta de Sec. de Justicia a Hon. Jennifer González Colón, 8 de febrero de 2005. No obstante, la exposición de motivos de la Ley Núm. 9 apunta a todo lo contrario:

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. Sólo en el caso de que ningún Secretario cumpliera con los requisitos anteriormente dispuestos se activará el orden sucesoral obviando los mismos; salvo lo dispuesto en el Artículo IV Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Exposición de Motivos, Ley Núm. 7 de 2 de mayo de 2005 (énfasis nuestro).

El reconocimiento expreso, por parte de la legislatura, de la importancia de la participación de la Rama Legislativa en la confección del orden sucesorio y del requisito adicional de confirmación de la Cámara de Representantes para el Secretario de Estado problematiza cualquier argumento respecto a cómo la intención legislativa fue eximirlo de esa ratificación. Máxime, cuando la oración final se la sección en cuestión le impone el deber, a un nuevo gobernador, de "velar por que el orden sucesorio no quede vacante" exigiendo que haya "nombrado y haya sido ratificado en su puesto un nuevo Secretario de Estado" al iniciar su incumbencia. 3 LPRA sec. 8. Ciertamente, este requisito es completamente irreconciliable con la pretensión de que un Secretario de Estado está exento del proceso de ratificación bicameral para poder ser parte del orden de sucesión y, en caso de vacante absoluta, sustituir al gobernador.

En todo caso, eximir al Secretario de Estado de esos requisitos de índole constitucional previo a su juramentación como gobernador en caso de una vacante derrotaría el propósito de la Ley Núm. 7 y el mandato constitucional que exige a la legislatura establecer un orden sucesorio más allá de la figura del Secretario de Estado. Tal y como señala el Senado en su alegato, la propia *Ley para Crear el Cargo de Subsecretario de Estado y Establecer sus Deberes y Funciones*, Ley Núm. 77 de 31 de mayo de 1973, 3 LPRA Sec. 59(a) designa al Subsecretario de Estado como Secretario de Estado interino en caso de vacante al establecer que "en caso de muerte, renuncia o separación del cargo de Secretario de Estado, el Subsecretario de Estado ejercerá todos los deberes y funciones de aquél como Secretario de Estado Interino, mientras dure la vacante".

Es decir, la ley establece que la segunda persona al mando en la Secretaría de Estado pasa a ocupar el cargo interinamente y pasa a sustituir a un Secretario de Estado que fue nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento de las ramas legislativas. Evidentemente, ese funcionario que ocupe la Secretaría de Estado de forma interina no habrá sido confirmado por la Cámara y el Senado, lo que impide que sea parte de la línea sucesoria a pesar de, para todos los efectos y por virtud de ley, se convierte en Secretario de Estado. De entenderse que un Secretario de Estado que no ha sido confirmado puede ascender a la gobernación, la Ley Núm. 7 advendría obsoleta e inaplicable

al presente caso, en tanto y cuanto corresponderá al Secretario de Estado interino y no a otro secretario del gabinete asumir la gobernación.

C.

Ante la imposibilidad categórica de que cualquier secretario o funcionario en la línea de sucesión al cargo de gobernador pueda ascender a la gobernación sin contar con el aval de la Rama Legislativa, las teorías legales esgrimidas por el licenciado Pierluisi Urrutia y el Procurador General relacionadas con la naturaleza de los nombramientos en receso son del todo desacertadas. Ello, porque la característica principal de un nombramiento en receso es que el funcionario nombrado no ha sido evaluado por la Rama Legislativa.

En esencia, los demandados plantean en sus respectivos alegatos que, al haber sido nombrado al cargo de Secretario de Estado durante un receso legislativo, el licenciado Pierluisi Urrutia tenía derecho a ejercer su cargo "con todas las facultades, deberes y obligaciones, tal como si hubiese sido nombrado en propiedad". Entre éstas, por supuesto, aducen que se encuentra la de ocupar el primer lugar en la línea de sucesión a la gobernación. Si bien es cierto que un secretario de gobierno, al recibir un nombramiento de receso ostenta todos los poderes del cargo como si lo ocupara en propiedad, existe una diferencia sustantiva entre un incumbente en propiedad y uno en receso. Ello, por lo evidente: el de receso no ha recibido el aval del poder

legislativo y de no recibirlo al concluir la sesión ordinaria próxima a su designación cesará en el cargo. Esa transitoriedad milita en contra de la postura de los demandados porque hace patente la distinción entre quien ostenta un cargo en propiedad y el que los ejerce en receso.

El efecto práctico de aceptar como cierta la aserción propuesta implicaría permitir que un funcionario nombrado en receso que asciende al cargo de la gobernación nunca tenga que enfrentarse a los rigores de un proceso de confirmación. Ello, por razón de que la fecha de expiración ínsita a su nombramiento en receso quedó suspendida indefinidamente al momento en que pasó a ocupar el cargo de Gobernador.<sup>5</sup> El sentido común obliga a concluir que la transitoriedad inherente al cargo de un Secretario de Estado en receso no puede -bajo ningún escenario- conllevar **la permanencia en el cargo de Gobernador**. Si bien el licenciado Pierluisi Urrutia entró en posesión inmediata del cargo de Secretario de Estado

---

<sup>5</sup> En su alegato, el Procurador General cita un segmento de un párrafo del Federalista Núm. 67, de autoría de Alexander Hamilton. Entiendo necesario, sin embargo, citar el referido párrafo en su totalidad, **en tanto y cuanto la oración omitida alude expresamente al elemento temporal que supone la expiración del nombramiento en una fecha cierta:**

The ordinary power of appointment is confined to the President and Senate JOINTLY, and can therefore only be exercised during the session of the Senate; but as it would have been improper to oblige this body to be continually in session for the appointment of officers and as vacancies might happen IN THEIR RECESS, which it might be necessary for the public service to fill without delay, the succeeding clause is evidently intended to authorize the President, SINGLY, to make temporary appointments during the recess of the Senate, by granting commissions which shall expire at the end of their next session.

al haber sido nombrado durante un receso legislativo, éste no ostentaba expectativa alguna de permanencia en esa posición. Avalar ese curso de acción conllevaría despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confiere la Constitución. Conviene recordar que, en nuestro ordenamiento constitucional, "[l]a doctrina de separación de poderes y el sistema democrático mismo de gobierno presuponen, en lo que atañe a las facultades compartidas como es la de nombramiento, la búsqueda del consenso, el logro del equilibrio necesario para realizar las tareas del gobierno". *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, págs. 621-22 (1983).

Tal y como reconocen los demandados, y como se indicó anteriormente, el atributo principal de un nombramiento en receso es justamente su temporalidad, puesto que la permanencia del oficial nombrado por el ejecutivo durante el receso está inevitablemente condicionada a la posterior aprobación de la Rama Legislativa. En este caso, el nombramiento en receso del licenciado Pierluisi Urrutia al cargo de Secretario de Estado expiraría al levantarse la siguiente sesión ordinaria o, en la alternativa, al levantarse la sesión extraordinaria convocada por el entonces gobernador Rosselló Nevares, y no cuando éste fuese ascendido al cargo de Gobernador por razón de una vacante absoluta que ya estaba prevista al momento de su nombramiento. Ampararse en la cláusula constitucional de nombramientos en receso para llegar a ese resultado y eludir

la confirmación de la Rama Legislativa al cargo de Secretario de Estado soslayaría la naturaleza y propósito de ese tipo de nombramiento y transgrediría, irremediablemente, la doctrina de separación de poderes que sirve de base a nuestro sistema constitucional de gobierno.

#### IV.

La juramentación del licenciado Pierluisi Urrutia a la gobernación del País sin contar con el aval del Senado no sólo transgrede las nociones más elementales de la democracia representativa en las que se cimienta nuestro sistema republicano de gobierno, sino que, además, es contraria al propio texto de la Constitución y a los acuerdos y debates que se suscitaron en la Convención Constituyente. Las disposiciones constitucionales citadas relacionadas con la sucesión al cargo de gobernador evidencian que el Secretario de Estado, para poder suceder a la gobernación en caso de una vacante absoluta en ese cargo, deberá ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido confirmado por ambas cámaras legislativas. Concluir lo contrario implicaría afirmar que el funcionario que ocupa el primer sitial en la línea de sucesión -y el único que expresamente se designa en la Constitución- deberá cumplir con menos requisitos que los funcionarios sobre los cuales tiene primacía en el orden establecido mediante legislación.

Las exigencias adicionales que la propia Constitución le impone al Secretario de Estado, tal y como el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes además del

Senado y el cumplimiento con los requisitos de edad y residencia, evidencian que los constituyentes procuraron que este funcionario fuese representativo de un sector mayor de la ciudadanía y satisficiera requerimientos adicionales a los demás secretarios de gobierno. Ello, evidentemente, ante la posibilidad, ahora consumada, de que pudiera existir una vacante absoluta en el cargo de gobernador y fuese el Secretario de Estado el primero llamado a sucederlo. La noción de que esa primera y única sucesión establecida en la Constitución no está condicionada al consejo y consentimiento de las cámaras legislativas es -a todas luces- errónea y antidemocrática.

Resulta inconcebible que, luego de tanto énfasis en la representatividad inherente a ese nombramiento, los constituyentes hayan previsto que un Secretario de Estado sin confirmar -o peor aún- cuyo nombramiento fuese técnicamente rechazado por el Senado- pudiese ocupar el cargo de gobernador. Una lectura de la Sección 9 de la Constitución apoya aún más esta conclusión, al contemplar un escenario en el que la vacante absoluta se produce en el periodo posterior a la elección "sin que el gobernador haya nombrado un Secretario de Estado o cuando habiéndolo nombrado éste no haya tomado posesión". Const. P.R. Art. IV, sec. 9. En ese caso, según el texto constitucional, el Secretario de Estado está imposibilitado de asumir el cargo de gobernador y corresponderá a la legislatura "al reunirse en su primera sesión ordinaria, elegir[] por mayoría del

número total de los miembros que compone cada cámara, un Gobernador [que se] desempeñará el cargo hasta que su sucesor sea electo en la siguiente elección general y tome posesión”.

*Id.*

Sin lugar a duda, la descalificación de un Secretario de Estado que no ha tomado posesión de su puesto bajo esas circunstancias evidencia que, en cualquier caso, el consejo y consentimiento del Senado y la Cámara de Representantes son indispensables para que la persona nombrada por el Gobernador como Secretario de Estado tome posesión de su puesto y, consiguientemente, pase a ocupar el primer lugar en la línea sucesoria al cargo de gobernador.

Concluir lo contrario contravendría el diseño constitucional y la doctrina de separación de poderes, puesto que se le reconocería al Ejecutivo un poder de nombramiento absoluto que le permitiría, sin el aval de la Asamblea Legislativa, seleccionar unilateralmente a su sucesor. Ello plantearía un gravísimo problema de separación de poderes. Las circunstancias que resultaron en el presente pleito nos revelan el inminente peligro de reconocer tal potestad. No podemos reconocerle al primer mandatario tales prerrogativas. Tal proceder sería inconstitucional y constituiría una afrenta a nuestra democracia representativa y al sistema de pesos y contrapesos que deriva de la separación de los tres poderes gubernamentales y el delicado balance que ha de existir entre

éstos. Por los fundamentos que anteceden, estoy conforme con el dictamen del Tribunal.

IV.

En un día como hoy solo nos queda rendir tributo a aquellos hombres y a aquella mujer que hace sesenta y siete años nos legaron un documento excelso, cuya impronta nos marcó con claridad y precisión la ruta a seguir para solucionar la crisis política más grave de nuestro tiempo. Nos sirvió, no solo de fuerza estabilizadora sino también, de escudo que protege y lanza que defiende las más nobles aspiraciones del Pueblo de Puerto Rico.



Anabelle Rodríguez Rodríguez  
Juez Asociada