

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 del Tribunal emitida por el Juez Asociado señor
MARTÍNEZ TORRES.

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

Renot

Nos corresponde resolver cuál es el derecho aplicable para determinar quién es el Gobernador de Puerto Rico, tras la renuncia del incumbente anterior. En esa encomienda, somos conscientes de la trascendencia de nuestra decisión para la estabilidad del gobierno y la paz social. **Unánimemente** y tras un análisis detenido del derecho aplicable, concluimos que la cláusula añadida al Art. 1 de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952 por la Ley Núm. 7-2005, infra, para permitir que un Secretario de Estado que no ha sido confirmado por ambas cámaras legislativas se convierta en Gobernador en propiedad, es inconstitucional. El Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia, Secretario de Estado

designado en receso, juró como Gobernador de Puerto Rico el viernes, 2 de agosto de 2019, amparado en la presunción de legalidad que acompaña a toda ley vigente. Sin embargo, en vista del resultado al que llegamos hoy, esa juramentación es inconstitucional.

I

Los siguientes hechos no están en controversia. Son de conocimiento público, por lo que tomamos conocimiento judicial de ellos. Regla 201 de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI. Véase, también, U.P.R. v. Laborde Torres y otros, 180 DPR 253, 276-279 (2010).

Rlnst
El Dr. Ricardo A. Rosselló Nevares anunció el 24 de julio de 2019 que renunciaría al cargo de Gobernador de Puerto Rico, efectivo el viernes, 2 de agosto de 2019, a las 5:00 de la tarde. El miércoles, 31 de julio de 2019, mientras la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se encontraba en receso, el gobernador Rosselló Nevares designó como Secretario de Estado de Puerto Rico al Hon. Pierluisi Urrutia. La posición estaba vacante tras la renuncia del Lcdo. Luis Rivera Marín. Ante esto, el gobernador Rosselló Nevares convocó a la Asamblea Legislativa a una sesión extraordinaria, según lo permite la Constitución de Puerto Rico, con el único propósito de atender el nombramiento del Hon. Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado.

El jueves, 1 de agosto de 2019, tanto la Cámara de Representantes como el Senado de Puerto Rico iniciaron,

respectivamente, los trabajos legislativos de la sesión extraordinaria. Durante esta, el Senado determinó celebrar una vista pública el lunes, 5 de agosto de 2019, con el fin de evaluar el nombramiento del nuevo Secretario de Estado. Por su parte, la Cámara de Representantes celebró la vista pública el viernes, 2 de agosto de 2019, en donde los miembros de la Comisión de Gobierno de ese cuerpo tuvieron la oportunidad de hacerle preguntas al Hon. Pierluisi Urrutia para evaluar su nominación para ocupar el cargo de Secretario de Estado. En la tarde de ese mismo viernes, la Cámara de Representantes votó y confirmó al Hon. Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado.

Poco después de las cinco de la tarde de ese día, el Hon. Pierluisi Urrutia juramentó como Gobernador de Puerto Rico, sin que el Senado lo confirmara como Secretario de Estado. El Senado tenía pautado reunirse el lunes, 5 de agosto de 2019, para evaluar el nombramiento y confirmarlo o rechazarlo.

Inconforme con que el Hon. Pierluisi Urrutia hubiera juramentado como Gobernador, el Senado, representado por su Presidente, Hon. Thomas Rivera Schatz, presentó una demanda de injunction preliminar y permanente, y para que se dictara sentencia declaratoria. En ella, solicitó que se declararan nulas la juramentación y la posesión del cargo de Gobernador por el Hon. Pierluisi Urrutia, al igual que toda determinación tomada por este en tal función y que, a su vez, se emitiera un injunction preliminar y permanente,

RLM

para que el Hon. Pierluisi Urrutia cesara y desistiera de continuar ocupando y ejerciendo las funciones de Gobernador. El Senado aseveró que, según el derecho vigente, un Secretario de Estado solo puede ocupar el puesto de Gobernador después de surgir una vacante absoluta, si ocupa su puesto en propiedad, es decir, con el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes y el Senado. Por ello, solicitó que se declarara inconstitucional la Ley Núm. 7-2005, infra.

Revisado

El lunes, 5 de agosto de 2019, el Senado presentó un recurso de certificación ante este Tribunal en el que repitió los argumentos planteados ante el Tribunal de Primera Instancia. Ese mismo día emitimos una Resolución en la que expedimos el auto de certificación solicitado, ordenamos a las partes a presentar sus alegatos al día siguiente y ordenamos la paralización de los procedimientos en el foro primario. Comparecieron como amicus curiae un grupo de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, la delegación senatorial del Partido Popular Democrático y el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico. Con el beneficio de esas comparecencias, procedemos a resolver la controversia planteada con la urgencia que la ocasión requiere.

II

A.

La certificación intrajurisdiccional es un mecanismo procesal discrecional, que podemos expedir por iniciativa

propia o a solicitud de parte, para elevar inmediatamente a la consideración de este Tribunal cualquier asunto pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia o el Tribunal de Apelaciones cuando, entre otros factores, se plantean cuestiones de alto interés público que incluyen un asunto constitucional sustancial al amparo de la Constitución de Puerto Rico o de Estados Unidos. Regla 52.2(d) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Esto es de particular importancia cuando la legitimidad de los procesos democráticos y de nuestras instituciones está en disputa. Véase Torres Montalvo v. Gobernador ELA, 194 DPR 760 (2016).

Reind

En esta ocasión, se cuestiona la base legal del Hon. Pierluisi Urrutia para ocupar el cargo de Gobernador. No cabe duda de que se trata de una situación que requiere una determinación final con urgencia. Más aún, la controversia acerca de la constitucionalidad de la ley que se invoca para que el Hon. Pierluisi Urrutia ocupe el cargo de Gobernador es una que le corresponde resolver a este Tribunal como intérprete final de la Constitución. La controversia, aunque reciente, ya se encuentra en una etapa en que podemos intervenir y resolverla; no hay necesidad de recibir prueba, y es un asunto de naturaleza constitucional totalmente novedoso. Véase, Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, 191 DPR 791, 849 (2014) (para este recurso, debemos analizar: "(1) la urgencia, (2) la etapa en que se encuentran los procedimientos, (3) la necesidad que puede

presentarse de recibir prueba y (4) la complejidad de la controversia"). Este asunto requiere nuestra atención inmediata. Por ello, expedimos el auto de certificación y le dimos un trámite acelerado a este recurso.

B.

La persona que presenta una solicitud de sentencia declaratoria debe cumplir con los criterios de legitimación activa, a saber: la existencia o inminencia de un daño claro y real, no imaginario o hipotético. Romero Barceló v. E.L.A., 169 DPR 460, 475 (2006), Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., 157 DPR 360, 384 (2002). Hemos reconocido que los legisladores tienen legitimación activa para, entre otras cosas, hacer valer sus prerrogativas legislativas. Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 70-71 (2017); Acevedo Vilá v. Meléndez, 164 DPR 875, 885 (2005); Hernández Agosto v. Romero Barceló, 112 DPR 407, 415 (1982). Además, el Presidente del Senado tiene legitimación para comparecer a nombre del cuerpo legislativo que preside. El Reglamento del Senado faculta a su Presidente a "[r]adicar[] a nombre del Senado o interven[ir] en aquellas acciones judiciales en las cuales él estime que puedan afectarse los derechos, facultades y prerrogativas del Senado, sus funcionarios, Comisiones y los funcionarios de éstas, en el desempeño de sus gestiones legislativas". Sec. 6.1(p) del Reglamento del Senado de Puerto Rico.

En este caso, el Senado tiene la responsabilidad y la facultad constitucional de consejo y consentimiento del

nombramiento de un Secretario de Estado. Art. IV, Sec. 5, Constitución de Puerto Rico, 1 LPRA; Regla 47 del Reglamento del Senado de Puerto Rico (sobre nombramientos en general). La juramentación del cargo de Gobernador por un Secretario de Estado que no contó con la confirmación del Senado afectó, palpablemente y sin duda alguna, un derecho importante de los senadores, por lo que tienen legitimación activa para acudir a los tribunales.

C.

La sentencia declaratoria es un "mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita". Alcalde Guayama v. ELA, 192 DPR 329, 333 (2015). Está disponible independientemente de que existan otros remedios. Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.

La sentencia declaratoria tiene la eficacia y el vigor de una sentencia o resolución definitiva. Íd. Se dicta en procesos en los que los hechos demuestren que existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses legales adversos. Tiene el propósito de disipar una incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social. Véase Suárez v. C.E.E. I, 163 DPR 347, 354 (2004). Es adecuada como solución a planteamientos constitucionales. Asoc. de Periodistas v. González, 127 DPR 704, 724 (1991).

D.

El injunction es un mandamiento judicial para requerirle a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga, determinada cosa que perjudique el derecho de otra. Art. 675 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3521. Para expedir un injunction preliminar, se evalúa: "(a) la naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria; (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley; (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca; (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica; (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria". Regla 57.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Procede conceder una petición de injunction permanente si la parte que lo solicita demuestra que no tiene ningún otro remedio en ley para evitar un daño. Íd., pág. 367.

El Art. 678(5) del Código de Enjuiciamiento Civil expresamente prohíbe la concesión de un injunction "[p]ara impedir el ejercicio en forma legal de un cargo público o privado, por la persona que estuviera en posesión del mismo". 32 LPRA sec. 3524(5). Sin embargo, ese artículo, conocido como la "ley anti-injunction", no prohíbe que se impugne el ejercicio ilegal de un cargo público o privado. Asimismo, hemos dicho que esa prohibición "obedeció al propósito de impedir la paralización del gobierno mediante

alegaciones privadas de inconstitucionalidad. [... N]o persigue el objetivo de evitar que en pleitos revestidos de alto interés público no se puedan deslindar las respectivas facultades de dos ramas del gobierno en pugna". Hernández Agosto v. López Nieves, 114 DPR 601, 612 (1983).

Por último, hemos reconocido que los legisladores tienen legitimación activa para, entre otras cosas, solicitar un injunction y sentencia declaratoria con el objetivo de cuestionar que una persona está ocupando un cargo en detrimento de su poder de confirmación. Íd., pág. 646.

E.

Establecida la legitimación del Presidente del Senado, Hon. Thomas Rivera Schatz, para comparecer a nombre del Senado y solicitar una sentencia declaratoria y de injunction, procedemos a resolver los méritos de la controversia.

III

La Constitución de Puerto Rico atiende tres situaciones posibles para seleccionar el sustituto de un Gobernador. El primer escenario es ante una vacante transitoria. Art. IV, Sec. 8, Const. PR, 1 LPRA. El segundo escenario contempla una vacante porque el Gobernador electo nunca llegó a ocupar el cargo. Art IV, Sec. 9, Const. PR, 1 LPRA. Ninguna de esas situaciones está planteada en este caso. Nos concierne hoy la tercera situación contemplada en la Constitución: La vacante absoluta en el cargo de

Reint

Gobernador, que se atiende en el Art. IV, Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico, 1 LPRA. Para resolver la controversia, conviene hacer un trasfondo histórico y legal del mecanismo de sustitución que se adoptó en la Constitución.

En el sistema federal, el sucesor del Primer Ejecutivo es un Vicepresidente, elegido de la misma forma que el Presidente. Véanse el Art. II, Sec. 1 de la Constitución de EE. UU. y la Emda. XII, 1 LPRA. Si el Presidente es destituido, muere o renuncia, el Vicepresidente pasará a ocupar la presidencia. Emda. XXV, Sec. 1, Const. EE. UU., supra.

Reint
En cambio, en Puerto Rico, el sucesor del Gobernador es el Secretario de Estado. Art. IV, Sec. 7, Const. PR, supra. Este es un funcionario de confianza del Gobernador, miembro de su Consejo de Secretarios. Art. IV, Sec. 5, Const. PR, supra. Como el Secretario de Estado puede advenir a ser Gobernador si ocurriere una vacante en el cargo, la citada Sec. 5 establece que el Secretario tiene que cumplir con los mismos requisitos que se disponen en la Sec. 3 para ser Gobernador, a saber: (1) que a la fecha de la elección tuviera 35 años de edad cumplidos y (2) que por los cinco años anteriores a la elección fuere ciudadano americano así como ciudadano *bona fide* y residente de Puerto Rico. Art. IV, Sec. 3, Const. PR, supra. Además, la Sec. 5, supra, requiere que el Secretario de Estado sea confirmado, no solo por el Senado, sino también por la Cámara de

Representantes. Un estudio de la sucesión, según las leyes orgánicas anteriores, y una lectura del Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente nos revelan la importancia de este último requisito: la confirmación por ambas cámaras legislativas.

Según el Art. 20 de la Ley Orgánica Foraker de 1900, 31 Stat. 81, el Secretario del Gobierno sustituiría al Gobernador. Ambos, el Secretario y el Gobernador, eran funcionarios no electos nombrados por el Presidente de Estados Unidos y confirmados por el Senado federal. Secs. 17 y 18, id. El Art. 24 de la Ley Jones-Shafroth de 1917 alteró ese método, al facultar al Presidente de Estados Unidos a designar a cualquier miembro del gabinete insular como sucesor del Gobernador. Finalmente, con la aprobación de la Ley del Gobernador Electivo, 61 Stat. 771, el Congreso enmendó el citado Art. 24 para que las personas designadas para ocupar el cargo de Gobernador, en caso de surgir una vacante, fueran el Procurador General y, en su defecto, el Tesorero, quienes serían nombrados por el Gobernador. Ese era el escenario vigente cuando la Asamblea Constituyente se reunió en 1951.

La intención de los padres de nuestra Constitución fue perpetuada en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. Esta nos ilustra acerca del significado del texto constitucional. Torres Montalvo v. Gobernador, supra, pág. 775. La sustitución del Gobernador provocó mucho debate entre los constituyentes. Unos delegados favorecían

Plum

que el Gobernador fuera sustituido por un funcionario no electo. Otro grupo favorecía que se creara un cargo electivo de Vicegobernador, similar al de Vicepresidente de Estados Unidos. Ese funcionario electo presidiría el Senado y votaría solamente en caso de empate y, además, sustituiría al Gobernador en caso de vacante. Sin embargo, en caso de ausencia temporera sería el Secretario de Gobierno quien ocuparía el cargo de Gobernador. Esa fue la recomendación inicial de la Comisión de la Rama Ejecutiva. 4 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente 2603 (ed. 1961).

Plant No obstante, un buen número de los integrantes de la Convención Constituyente no favorecieron esa propuesta y preferían un sistema sucesoral parecido al de la Ley del Gobernador Electivo; es decir, que la vacante en el cargo de Gobernador la llenara un funcionario no electo, pero nombrado por el gobernador anterior. J. Trias Monge, Historia Constitucional de Puerto Rico, 1ra ed., San Juan, Ed. Universidad de Puerto Rico, Vol. III, págs. 131-132. Los estudiosos de la época recomendaron que la vacante se debía cubrir con un funcionario cercano al Gobernador, que conociera los problemas del gobierno y que contara con su confianza, para que de esa forma hubiere estabilidad. La nueva Constitución de Puerto Rico, Edición facsimilar, San Juan, Ed. Universidad de Puerto Rico, 2005, pág. 513. Se argumentaba que el Vicegobernador sería "un cargo con mucho

nombre, mucho sueldo y casi nada que hacer [...]”¹ y que por ser electo crearía su propia base política, con el potencial de entrar en conflicto con el Gobernador, electo también. Todavía estaba fresco el recuerdo de la disputa en 1950 entre el gobernador Luis Muñoz Marín y su sucesor en ley, el procurador general Vicente Géigel Polanco, que llevó al primero a remitirle una carta al segundo en la que le solicitó y aceptó su renuncia. Véase, Trias Monge, op. cit., págs. 131-132.²

El caucus de la delegación mayoritaria, la del Partido Popular Democrático, debatió el asunto, y el 25 de enero de 1952, el delegado Víctor Gutiérrez Franqui propuso eliminar el cargo de Vicegobernador y designar al Secretario de Estado como sustituto del Gobernador. 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente 2220 (ed. 1961).³ El lenguaje

¹Palabras del delegado Víctor Gutiérrez Franqui, 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente 2313 (ed. 1961).

²Véase el texto íntegro de la carta enviada por el gobernador Luis Muñoz Marín y la respuesta de Vicente Géigel Polanco, en Santiago Polanco Abreu: Compromiso Político y verticalidad en su lucha por Puerto Rico (H. L. Acevedo, ed.), San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 2010, págs. 492-499.

³ La propuesta leía así:

“Cuando un gobernador electo no pueda tomar posesión de su cargo o cuando ocurra una vacante en el mismo producida por muerte, renuncia, destitución, incapacidad total y permanente o por cualquier otra falta absoluta, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará hasta que su sucesor sea electo y tome posesión. Si la próxima elección general estuviere señalada para celebrarse más de un año después de la fecha de la vacante, se celebrará una elección especial para elegir un gobernador dentro de los 120 días siguientes a la vacante. La ley proveerá para el caso de que una vacante tal ocurra, tanto en el cargo de Gobernador como en el [de] Secretario, y determinará qué funcionario ocupará el cargo de Gobernador”. 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente 2220 (ed. 1961).

de su propuesta es la base de la Sec. 7 del Art. IV de la Constitución, supra, aunque con la cláusula, abandonada cinco días después, de que si faltaba más de un año para la próxima elección general se celebraría una elección especial para que el Pueblo eligiera un Gobernador que completara el término del Gobernador saliente.⁴ Esa propuesta se sustituyó por el lenguaje actual de la Sec. 7 del Art. IV, supra, en la que se dispone que el nuevo Gobernador completará el término del anterior.⁵

La propuesta, actual Art. IV, Sec. 7 de la Constitución, establece que la legislatura establecería por ley el orden sucesoral cuando "simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y de Secretario de Estado". Las minorías socialistas y republicanas habían apoyado la idea de crear el puesto de Vicegobernador para llenar la vacante de Gobernador, si esta se produjese. J. Trias Monge, op. cit., pág. 130. Por eso, cuando el

⁴ 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente 2311-2315 (ed. 1961).

⁵ El Art. IV, Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico indica que

[c]uando 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.

Por otro lado, el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución de Puerto Rico establece otra forma para llenar una vacante permanente en el cargo de Gobernador, cuando este nunca tomó posesión de su cargo o, habiéndolo hecho, el Secretario de Estado no tomó posesión de su cargo. Esa situación no está ante nosotros.

delegado Gutiérrez Franqui propuso su enmienda, que hoy es la Sec. 7 del Art. IV, el delegado minoritario, Celestino Iriarte, expresó su desagrado. Se produjo este diálogo entre los delegados Gutiérrez Franqui e 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. 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, supra, pág. 2315.

Surge de esa discusión que la premisa para justificar la legitimidad democrática de la sustitución de un funcionario electo (el Gobernador) por un funcionario que no está sujeto a elección (el Secretario de Estado), fue que la confirmación por los legisladores sustituiría la elección popular. En otras palabras, en lugar de la participación directa del Pueblo mediante la elección del sucesor del Gobernador, se optó por la participación indirecta del Pueblo, mediante la confirmación del Secretario de Estado por los legisladores de ambas cámaras, a quienes el Pueblo eligió.

Como explicó el delegado Gutiérrez Franqui:

Se dispone que el Secretario de Estado, al ser nombrado 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. 3 Diario de

Sesiones de la Asamblea Constituyente, supra,
pág. 2312.

IV

Para cumplir con el mandato del Art. IV, Sec. 7 de la Constitución, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952. 1952 Leyes de Puerto Rico 13. En su Art. 1, esa ley dispuso originalmente que cuando quedaren vacantes simultáneamente las posiciones de Gobernador y de Secretario de Estado, el orden de sucesión sería el siguiente: (1) Secretario de Justicia; (2) Secretario de Hacienda; (3) Secretario de Instrucción Pública (hoy Educación); (4) Secretario del Trabajo (hoy Trabajo y Recursos Humanos); (5) Secretario de Obras Públicas (hoy Transportación y Obras Públicas).⁶

RLM
El orden actual de sucesión del Gobernador se estableció por una enmienda de 2005 a la ley de 1952. Mediante la Ley Núm. 7-2005 se actualizó el nombre de los secretarios a la realidad legal imperante. Art. 1, 3 LPRA sec. 8. Según su título, el P. de la C. 327, que

⁶ Texto original del Art. 1 de la Ley Núm. 7 del 24 de julio de 1952 (1952 Leyes de Puerto Rico 13):

"Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado 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 este Artículo 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".

eventualmente se convirtió en la Ley Núm. 7-2005, buscaba "actualizar y clarificar el orden de sucesión en caso de una vacante permanente en el cargo de Gobernador o de una administración interina en caso de su ausencia temporera". P. de la C. 327 de 4 de enero de 2005, 1ra. Sesión Ordinaria, 15ta Asamblea Legislativa, pág. 1. Se añadieron los Secretarios de Salud, Desarrollo Económico y Comercio, así como Agricultura, a la lista de sucesores legales del Gobernador. Además, en su Sec. 1, el proyecto de ley establecía de forma clara y contundente que todo Secretario del gabinete, sin excepciones, tenía que ser ratificado en su posición por la cámara legislativa correspondiente, para poder sustituir **permanentemente** al Gobernador.⁷ En cambio,

Revisar

⁷Texto original de la Sec. 1 que se incluyó en el Proyecto de la Cámara:

"Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado 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. 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. Hasta tanto el nuevo Gobernador hubiere nombrado y haya sido ratificado en su puesto un nuevo

en la Sec. 2 del proyecto se establecía expresamente "que para el ejercicio **interino** de las funciones de Gobernador, no será obligatorio haber cumplido las disposiciones constitucionales sobre edad y residencia" (énfasis suplido).

La Sec. 2 prevaleció como una enmienda al Art. 2 de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, 3 LPRA sec. 9. En cambio, la Sec. 1, que pretendía enmendar el Art. 1 de la Ley Núm. 7 de 1952, supra, sufrió cambios en el trámite legislativo. Se adoptó una enmienda que propuso el Secretario de Justicia, Hon. Roberto Sánchez Ramos, para establecer que el Secretario de Estado estaba exceptuado de tener que ser ratificado por ambas cámaras legislativas para poder ocupar permanentemente el cargo de Gobernador.

Rebut
Véanse Ponencia del Hon. Roberto J. Sánchez Ramos, Secretario de Justicia, de 8 de febrero de 2005, pág. 4; Informe Positivo sobre el Proyecto de la Cámara 327 de 16 de febrero de 2005, 1ra Sesión Ordinaria, 15ta Asamblea Legislativa. La contención del Presidente del Senado, Hon. Thomas Rivera Schatz, es que esa enmienda de 2005 es contraria a la Constitución. Tiene razón.

El Secretario de Justicia argumentó en su ponencia a la Cámara en 2005 que la Sec. 7, Art. IV de la Constitución de Puerto Rico, supra, que designa al sucesor del Gobernador en caso de vacante permanente, no requiere que

Secretario de Estado, habrá de velar por que el orden de sucesión no quede vacante." P. de la C. 327 de 4 de enero de 2005, 1ra. Sesión Ordinaria, 15ta Asamblea Legislativa, pág. 1.

el Secretario de Estado esté confirmado por la Asamblea Legislativa para que se convierta en Gobernador en propiedad. Ponencia del Hon. Roberto J. Sánchez Ramos, supra, pág. 5. De esta forma, concluyó que la Constitución no exige la confirmación del Secretario de Estado para que este advenga a ser Gobernador en caso de una vacante en la posición de Primer Ejecutivo. Íd., pág. 5.

La Asamblea Legislativa aceptó la recomendación del Secretario de Justicia de que el Secretario de Estado quedara exento del requisito de confirmación en su cargo para poder advenir a ser Gobernador en propiedad por el término restante del Gobernador saliente.⁸

⁸ Texto aprobado por la Asamblea Legislativa:

Reint

"Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado 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 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Deberá, además, cumplir los requisitos de edad, ciudadanía y residencia dispuestos para el Gobernador por el Art. IV de la Constitución del Estado Libre Asociado, en cuyo defecto la sucesión corresponderá al siguiente en el orden que así lo cumpla. Solamente en el caso que ningún secretario cumpliera con los requisitos constitucionales y/con el requisito de haber sido ratificado su nombramiento, se activará este

La posición del entonces Secretario de Justicia era incorrecta. El texto de la Constitución es claro al disponer en el Art. IV, Sec. 5, que la nominación del Secretario de Estado tiene que ser confirmada no solo por el Senado, sino también por la Cámara de Representantes.

Más aún, la situación que nos ocupa se debatió expresamente en la Convención Constituyente. Como ya reseñamos, la sustitución de un Gobernador electo por el Secretario de Estado que él nominó está basada en "que será confirmado por ambas cámaras legislativas". Palabras del delegado Gutiérrez Franqui, 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, supra, pág. 2315.⁹ Sin embargo, según la recomendación del Secretario de Justicia refrendada en las enmiendas al P. de la C. 327, hoy Ley Núm. 7-2005, si un Gobernador renuncia mientras la Asamblea Legislativa está en receso y la posición de Secretario de Estado está vacante pero, antes de su partida, el Gobernador nombra un Secretario de Estado y este toma

orden de sucesión obviando los requisitos dispuestos en esta sección excepto cuando aplique el Art. IV, Sec. 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". Sec. 1 de la Ley Núm. 7-2005 (2005 Leyes de Puerto Rico 20-21).

⁹ De hecho, a pesar de la aprobación de la enmienda discutida aquí, la Ley Núm. 7-2005 retuvo la versión original de la Exposición de Motivos del P. de la C. 327, que señalaba que para ocupar en propiedad el cargo de Gobernador, todos los Secretarios, incluyendo el de Estado, debían haber sido confirmados. "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". Exposición de Motivos, Ley Núm. 7-2005, tercer párrafo (énfasis suplido).

posesión, no será necesario que su nombramiento pase por las cámaras legislativas para su confirmación o rechazo. En esa circunstancia, el Pueblo queda fuera de la ecuación. No tendrá injerencia directa porque la Constitución no contempla la elección, mediante el sufragio, del sustituto del Gobernador. El Pueblo tampoco tendrá injerencia indirecta para ratificar la designación del nuevo Gobernador, pues tampoco intervendrán los legisladores en la confirmación o rechazo de la nominación del Secretario de Estado. El resultado es que por el tiempo que quede de cuatrienio, que pueden ser años, el gobierno de Puerto Rico estaría encabezado por un Gobernador escogido exclusivamente por otro Gobernador saliente, sin que el Pueblo, o en su defecto, sus legisladores electos pudieran pasar juicio sobre esa nominación.

Blanco Nuestro sistema de gobierno se apuntala en "el principio básico de gobierno mediante el consentimiento de los gobernados[,] que es esencial en la democracia y entre los hombres libres". P.P.D. v. Ferré, Gobernador, 98 DPR 338, 434 (1970), opinión del Juez Asociado señor Blanco Lugo. "[E]ntendemos por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público [...]". Preámbulo, Const. PR, 1 LPRA. Cuando Puerto Rico celebró la aprobación de la Ley del Gobernador Electivo en 1947 y consagró en la Constitución del Estado Libre Asociado de 1952 la elección popular del Primer Ejecutivo, se dio un

enorme paso de avance en la consecución de una democracia plena.

La enmienda de 2005 surgió en un momento histórico en que ambas cámaras legislativas estaban controladas por una mayoría de legisladores de un partido distinto al del Gobernador y no se había confirmado a la Secretaria de Estado nominada. Véase, Acevedo Vilá v. Meléndez, 164 DPR 875 (2005). El Secretario de Justicia propuso la enmienda al Art. 1 de la Ley Núm.7 de 24 de julio de 1952, supra, para evitar una "emergencia" que no puede existir, pues la ley siempre ha dispuesto el orden de sucesión en caso de que no haya un Secretario de Estado en propiedad, como la Constitución requiere. Aun así, se pretendió que una ley prevaleciera sobre el designio prístino de la Constitución y se alteró el propósito original del proyecto de ley.

Revisar
Es harto conocido el principio legal básico de que una ley está subordinada a la Constitución. Véanse, Córdova y otros v. Cámara Representantes, 171 DPR 789, 810 (2007); Berrios Martínez v. Gobernador II, 137 DPR 195, 201 (1994). Lo inverso, legislar contra lo que dispone la Constitución, no puede prevalecer. Sin embargo, el Hon. Pierluisi Urrutia argumenta que la Ley Núm. 7-2005 le permite permanecer en el cargo de Gobernador solo porque había tomado posesión del cargo de Secretario de Estado mientras la Asamblea Legislativa estaba en receso. Aunque el Gobernador saliente envió su nominación a una Sesión Extraordinaria que él citó, el Secretario de Estado nominado entiende que la

cámara legislativa que no haya actuado al crearse la vacante en la posición de Gobernador -en este caso, el Senado- perdió jurisdicción para considerar su nombramiento como Secretario, pues como parte de los deberes y facultades de su cargo como Secretario advino a ser Gobernador y esa posición no está sujeta a confirmación senatorial.

No podemos avalar esta posición. De entrada, reconocemos la viabilidad jurídica de que él juramentara como Gobernador bajo la premisa de que toda ley se presume constitucional y válida hasta que se determine lo contrario, y que la enmienda hecha por la Ley Núm. 7-2005 no había sido declarada inconstitucional. Véanse, E.L.A. v. Northwestern Selecta, 185 DPR 40, 71 (2012); Aut. Carreteras v. 8,554,741 m/c I, 172 DPR 278, 298 (2007); Cerame-Vivas v. Srio. de Salud, 99 DPR 45, 51 (1970). Lo que no podemos aceptar es la argumentación del Secretario nominado para aseverar que el Senado perdió su autoridad para considerar su nominación como Secretario de Estado, porque como él había tomado posesión del cargo mientras las cámaras legislativas estaban en receso, se podía adelantar a juramentar como Primer Ejecutivo al concretarse la vacante en ese cargo.

El Gobernador de Puerto Rico está facultado a hacer nombramientos mientras la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Art. IV, Sec. 1, Const. PR, 1 LPRA. Como excepción a la regla general, el funcionario así designado puede

Rebut

tomar posesión de su cargo inmediatamente y ejercer todas las funciones de su cargo antes de que la legislatura sesione. Estos nombramientos "satisfacen una muy legítima necesidad operacional del Estado. Velan porque no medie interrupción en el servicio público entre tanto se alcanza ese consenso que la Constitución requiere entre los poderes políticos con respecto a ciertos nombramientos". Hernández Agosto v. López Nieves, supra, pág. 621.

Ahora bien, nuestro sistema constitucional es uno de pesos y contrapesos, "con el propósito de generar un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango, y evitar así que ninguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro". (Escolio omitido.). Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64, 69 (1998). Para mantener ese balance, la juramentación de un Gobernador en propiedad para completar el término para el que otra persona fue elegida, requiere la participación de los legisladores electos, en representación del Pueblo de Puerto Rico. Este principio legal no está en disputa, como lo demuestra la actuación responsable del Gobernador saliente de citar una sesión extraordinaria para que ambas cámaras legislativas consideraran el nombramiento de receso del Secretario de Estado. Esa convocatoria no hizo más que reconocer que un nombramiento de receso no puede ser "razón para trastocar el fino balance de pesos y contrapesos que sostiene a nuestra estructura política". Hernández Agosto v. López Nieves, supra, pág. 622. Sometido el nombramiento de receso

Reud

a ambas cámaras legislativas, "la Rama Ejecutiva no puede despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confieren la Constitución y las leyes". Íd., pág. 620. La postura del Secretario de Estado nominado en su alegato ignora ese precedente de este Tribunal y la importancia de esa convocatoria a sesión extraordinaria.

La exclusión del proceso de una o de ambas cámaras legislativas es precisamente el esquema que la Convención Constituyente quiso evitar cuando requirió que el Secretario de Estado fuera confirmado tanto por el Senado como por la Cámara de Representantes. Si tanto Cámara como Senado son excluidos del proceso se vulnera la legitimidad democrática del nuevo Gobernador. Este estaría en funciones sin el aval directo o indirecto del Pueblo, pues nadie le eligió ni se le ratificó previamente como Secretario de Estado.

Reinst

La norma constitucional no se establece por la conveniencia del momento. "*Convenience and efficiency,* [...] *'are not the primary objectives' of our constitutional framework*". N.L.R.B. v. Noel Canning, 573 US 513, 579 (2014), opinión concurrente del Juez Asociado Scalia. La norma imperante la estableció el Pueblo de Puerto Rico en 1952, cuando ratificó nuestra carta magna, con el aval del Congreso. Por lo tanto, la manera de resolver esta situación y traer el sosiego que Puerto Rico merece es ateniéndonos todos al mandato que nuestro Pueblo fijó en su Constitución. El deber de este Tribunal es decir cuál es el

Derecho aplicable cuando surge un conflicto legal entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa. Acevedo Vilá v. Meléndez, supra, pág. 883. Somos el último intérprete de la Constitución y las leyes. Íd.; Colón Cortés v. Pesquera, 150 DPR 724, 750 (2000). Como tal, no podemos cambiar las reglas para favorecer a alguien o para dar por concluido un proceso porque un sector esté cansado de la discusión o porque alguien, no importa quién ni cómo, ocupa La Fortaleza. Con ello no terminaríamos la controversia; lo que extinguiríamos sería la democracia.

Como regla general, evitamos decidir una cuestión constitucional si no es necesario hacerlo. Sin embargo, esa norma de autolimitación no nos faculta a reescribir un estatuto. E.L.A. v. Aguayo, 80 DPR 552, 597-598 (1958). Si el texto no permite una interpretación que salve la ley, tenemos que declararla inconstitucional. Brau, Linares v. ELA et als., 190 DPR 315, 338 (2014).

Resolvemos, pues, que el Secretario de Estado no puede ser Gobernador por el resto del cuatrienio sin ser antes el Secretario de Estado en propiedad. Para serlo, necesita el aval de **ambas** cámaras legislativas. El nombramiento del Secretario fue ratificado por la Cámara de Representantes, pero no por el Senado. En esas circunstancias, no puede ocupar la Gobernación. La enmienda de la Ley Núm. 7-2005 a la ley original de 1952, que exceptúa al Secretario de Estado del requisito de confirmación para ocupar en propiedad la vacante en el puesto de Gobernador, es

Revisar

inconstitucional. Contraviene la Sec. 5 del Art. IV de la Constitución, que establece que la confirmación del Secretario de Estado por ambas cámaras legislativas es indispensable para activar la Sec. 7 del mismo Art. IV.

Cabe destacar que la Ley Núm.7-2005 no cuenta con una cláusula de separabilidad. No obstante, en el pasado establecimos las reglas para determinar si un estatuto con defectos constitucionales es total o parcialmente nulo. Al respecto, hemos dicho que no es decisivo o indispensable que un estatuto cuente con una cláusula de separabilidad. Tugwell, Gobernador v. Corte, 64 DPR 220, 229 (1944). En otras palabras, hemos expresado que la nulidad de una parte de un estatuto no afectará el remanente, si las disposiciones válidas son capaces de que se les dé efecto legal por sí solas, y si la Asamblea Legislativa hubiera tenido la intención de que existieran sin las disposiciones inválidas. Misión Ind. P.R. v. J.P., supra, pág. 113; Berrios Martínez v. Gobernador III, 137 DPR 195, 224 (1994); Tugwell, Gobernador v. Corte, supra, págs. 226-230. Véanse, también, Blanchette v. Connecticut General Ins. Corporations, 419 US 102, 136 (1974); Williams v. Standard Oil Co., 278 US 235, 241-243 (1929); Dorchy v. State of Kansas, 264 US 286, 289-291 (1924). Así pues, el resto de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, según enmendada en 2005, supra, permanece en vigor, incluyendo el orden estatuido para suceder al Gobernador.

Reint

En fin, decretada la inconstitucionalidad de la parte pertinente de la Ley Núm. 7-2005, también lo es la juramentación del Secretario como Gobernador. No podía darse sin el aval de ambas cámaras legislativas a la posición de Secretario de Estado, pues ese requisito es predicado indispensable para ocupar el cargo de Gobernador por lo que resta del término para el que el Gobernador saliente fue elegido. En última instancia, la Constitución ordena que sean los legisladores de ambas cámaras, electos por el Pueblo de Puerto Rico, quienes confirmen o rechacen al Secretario de Estado nominado. Ese requisito constitucional no se puede dejar sin efecto por el mero transcurso del tiempo.

V

Plum
Por todo lo expuesto, resolvemos unánimemente que la enmienda de la Ley Núm. 7-2005 al Art. 1 de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, 3 LPRA sec. 8, para relevar al Secretario de Estado del requisito de confirmación para ocupar en propiedad la vacante en el puesto de Gobernador, es inconstitucional. Por consiguiente, aunque la juramentación del Secretario de Estado como Gobernador en propiedad, sin el aval del Senado, se hizo al amparo de la ley vigente entonces, el decreto de inconstitucionalidad que en este momento emitimos respecto a esa parte de la ley produce el resultado de que la toma de posesión del cargo de Gobernador fue inconstitucional. Por ende, el Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia no puede continuar en el cargo de

Gobernador a partir del momento en que esta Opinión y Sentencia sea efectiva.

El resto de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, según enmendada por la Ley Núm. 7-2005, 3 LPRA sec. 8 et seq., no está en disputa y permanece en vigor, incluyendo el orden estatuido para suceder al Gobernador cuando ocurre una vacante. Art 1, supra. Por ende, la Rama Ejecutiva deberá proceder a aplicar esa disposición de ley, para cubrir la vacante de Gobernador de Puerto Rico.

Para garantizar una sucesión ordenada en la posición de Gobernador, este dictamen será efectivo hoy, a las 5:00 de la tarde. Al amparo de la Regla 50 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXI-B, se acorta hasta esa hora los términos de la Regla 45, id., para solicitar reconsideración.

Se dictará Sentencia de conformidad.



Rafael L. Martínez Torres
Juez Asociado