

EL JUEZ FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON Y LA SEPARACIÓN DE PODERES: BALANCES Y DESBALANCES

ARTÍCULO

ANÍBAL ACEVEDO VILÁ*

Introducción	953
I. Los poderes, privilegios y limitaciones de la Asamblea Legislativa: La búsqueda de balance	954
A. Inmunidad legislativa	954
B. Poderes de las minorías en el proceso legislativo	964
II. Conflictos y enfrentamientos entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa: ¿Cuál pesa más?	971
A. Poder de investigación de la Asamblea Legislativa	971
B. El texto de la Constitución; vacíos y oportunidades: conflictos entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa que emanan de la propia Constitución	983
C. Legitimación activa o standing de los legisladores y el gobernador: Contradicciones evidentes	995
III. Conflictos con la propia Rama Judicial	1002
Conclusión	1012

INTRODUCCIÓN

DESDE SU PRIMER AÑO COMO JUEZ ASOCIADO, EL HONORABLE FEDERICO Hernández Denton comenzó a destacarse por su interés, conocimiento y liderato en los temas de Derecho Constitucional, particularmente, en aquellos relativos a la separación de poderes.¹ Ese liderato lo comenzó a ejercer bajo la Corte Pons,² con tres decisiones fundamentales sobre la separación de poderes a finales del año 1986,³ lo continuó bajo la Corte Andréu⁴ y la Corte Naveira,⁵ y lo

* Profesor adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. B.A., J.D. Universidad de Puerto Rico; LL.M. Harvard University. Gobernador de Puerto Rico 2005-2008.

¹ Federico Hernández Denton fue juramentado como Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico el 14 de junio de 1985. El 9 de agosto de 2004, fue juramentado como Juez Presidente.

² El honorable Víctor Pons fue Juez Presidente del 18 de diciembre 1985 hasta su jubilación en el año 1992.

³ Hernández Agosto v. Betancourt, 118 DPR 79 (1986); Silva v. Hernández Agosto, 118 DPR 45 (1986); Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez, 117 DPR 873 (1986). Recién graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, tuve el honor de ser parte del primer equipo de oficiales jurídicos del entonces novato juez asociado Federico Hernández Denton. Mi compañero de trabajo en aquel mo-

afianzó cuando le correspondió descargar su responsabilidad como Juez Presidente.⁶ No hay dudas de que luego del juez presidente José Trías Monge, el juez Hernández Denton ha sido quien más ha aportado a definir y establecer la jurisprudencia puertorriqueña en los temas relativos a nuestro esquema constitucional de la separación y el balance de poderes.

En este escrito haré un análisis crítico de las decisiones del juez presidente Hernández Denton sobre la separación y el balance de poderes, con una atención particular a los poderes de las Ramas Ejecutiva y Legislativa y, en ocasiones, sobre los conflictos entre ambas y la intervención de los tribunales en estas controversias. Aunque el escrito aspira a ser un análisis constitucional de las posturas asumidas por el juez Hernández Denton, de salida tengo que reconocer que en algunos casos mi análisis está matizado por mi experiencia política y por el protagonismo que me correspondió como figura pública, particularmente como Gobernador de Puerto Rico, en momentos en que otro partido controlaba la Asamblea Legislativa.⁷

I. LOS PODERES, PRIVILEGIOS Y LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: LA BÚSQUEDA DE BALANCE

A. Inmunidad legislativa

Una de las áreas en las que el juez Hernández Denton ha hecho mayores aportaciones al desarrollo del Derecho Constitucional puertorriqueño es en la definición y clarificación de los contornos y marco de acción de la Rama Legislativa. Temas como los de inmunidad parlamentaria, el rol de las minorías en los procesos legislativos y el alcance constitucional de estos procesos son algunos de los temas desarrollados en la jurisprudencia de la autoría del juez Hernández Denton, que en muchos casos han establecido nuevas normas de Derecho.

En su primera opinión a nombre del Tribunal Supremo relativa a controversias que afectaban a la Asamblea Legislativa, el juez Hernández Denton estableció un

mento era el hoy juez del Tribunal de Apelaciones, honorable Carlos Cabán. Como parte de mis labores como oficial jurídico, trabajé directa e indirectamente en las investigaciones jurídicas de estos primeros casos sobre la separación de poderes en los que el juez Hernández Denton escribió la opinión del Tribunal.

4 El honorable José Andréu García fue Juez Presidente desde el 4 de febrero de 1992 hasta su retiro en el año 2003.

5 La honorable Miriam Naveira fue Jueza Presidenta desde el 30 de diciembre de 2003 hasta su retiro en julio de 2004.

6 9 de agosto de 2004.

7 De enero 1989 hasta mediados de 1992, fui asesor en Asuntos Legislativos del gobernador Rafael Hernández Colón. De enero 1993 a diciembre 2000, fui Representante a la Cámara por Acumulación por el Partido Popular Democrático (en minoría). De enero 2001 a diciembre de 2004, me desempeñé como Comisionado Residente en Washington, D.C. Tuve el honor de ser Gobernador de Puerto Rico desde el 2 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2008, cuatrienio durante el cual el Partido Nuevo Progresista tuvo el control del Senado y la Cámara de Representantes.

precedente que prevalece hasta el día de hoy. *Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez* confrontó al Tribunal con la “cuestión constitucional novel e importante sobre el alcance de la protección de la Cláusula de Inmunidad Parlamentaria de la Constitución de Puerto Rico cuando los legisladores toman decisiones relacionadas con el personal de la Asamblea Legislativa”.⁸ Hasta *Romero Barceló v. Hernández Agosto*,⁹ caso que se resolvió en 1984, la jurisprudencia puertorriqueña que interpretaba la cláusula de inmunidad parlamentaria de la Constitución del Estado Libre Asociado¹⁰ era escasa.¹¹

En *Santa Aponte v. Secretario del Senado*,¹² luego de jurar Santa Aponte como senador, ese cuerpo no le reconoció sus prerrogativas como legislador por motivo de que se esperaba que concluyera una evaluación sobre la impugnación de su elección. Santa Aponte demandó al Presidente del Senado y al Secretario del Cuerpo. El Tribunal de Primera Instancia desestimó la acción en contra del Presidente del Senado al amparo de la inmunidad parlamentaria, pero mantuvo el pleito contra el Secretario. El Tribunal Supremo de Puerto Rico validó la determinación de instancia sobre la inmunidad parlamentaria sin discutirla. Con relación a lo anterior, en *In re Rodríguez Torres*¹³ se revocó una norma establecida por el propio Tribunal Supremo que hacía incompatible ejercer la profesión de abogado y ser miembro de la Comisión de Nombramientos del Senado. No hay opinión del Tribunal. Sin embargo, en las opiniones concurrentes de los jueces Trías Monge y Torres Rigual se discute el tema de inmunidad parlamentaria.

En *Tonos v. Bernazard*¹⁴ y en *Corujo Collazo v. Viera Martínez*¹⁵ se siguió la norma de *Santa Aponte* sin abundar en el tema del alcance de la inmunidad parlamentaria. No es hasta *Romero Barceló v. Hernández Agosto*¹⁶ en 1984, y en el contexto de la investigación senatorial sobre los sucesos del Cerro Maravilla, cuando por voz del juez presidente Trías Monge se discutió a profundidad la doctrina de inmunidad parlamentaria bajo la Constitución del ELA y se hizo extensiva la protección de esta a la función informativa de la Asamblea Legislativa.¹⁷

8 *Vélez Ramírez*, 117 DPR en la pág. 874.

9 *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368 (1984). Véase también Aníbal Acevedo Vilá, *La cláusula de inmunidad parlamentaria y la función informativa de la Asamblea Legislativa*, 54 REV. JUR. UPR 661 (1985).

10 CONST. PR art. III, § 14.

11 Véase Acevedo Vilá, *supra* nota 9, en las págs. 669-70.

12 *Santa Aponte v. Srio. del Senado*, 105 DPR 750 (1977).

13 *In re Rodríguez Torres*, 106 DPR 698 (1978).

14 *Tonos Florenzán v. Bernazard*, 111 DPR 546 (1981).

15 *Corujo Collazo v. Viera Martínez*, 111 DPR 552 (1981).

16 *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368 (1984).

17 Véase Acevedo Vilá, *supra* nota 9, en las págs. 670-81, para un análisis crítico de esta opinión.

Hay que resaltar que en ese caso, sin explicarlo ni reconocerlo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico adoptó una interpretación más amplia de los alcances de la cláusula de inmunidad parlamentaria que la reconocida por el Tribunal Supremo de Estados Unidos.¹⁸ Mientras en los Estados Unidos, antes de lo resuelto en *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, se había negado específicamente la protección de esta cláusula a la función informativa del Congreso,¹⁹ en Puerto Rico se resolvió en ese caso que:

[S]on actividades legislativas legítimas, además de la de formular las leyes, la de investigar y fiscalizar el Gobierno, la de debatir asuntos de interés público y *la de mantener informado al pueblo sobre la marcha de la cosa pública. Estas funciones, por definición, están protegidas por la doctrina de la inmunidad parlamentaria.*²⁰

Añadió el Tribunal que “[l]a práctica, conocida en tantas jurisdicciones, de televisar los procedimientos de las cámaras y sus comisiones es parte de la tradicional función informativa de las asambleas parlamentarias. *Como tal está protegida por la cláusula de inmunidad.*”²¹

Es con este trasfondo y tendencia de ampliar los poderes y protecciones de la Asamblea Legislativa²² que el Tribunal Supremo, por voz del juez Hernández Denton, se enfrentó en *Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez*²³ a la situación novel de la aplicación de la doctrina de inmunidad parlamentaria a decisiones de personal de la Asamblea Legislativa. Este caso trata del despido del director de la biblioteca de la Oficina de Servicios Legislativos por parte del Presidente de la Cámara y del Presidente en funciones del Senado. El afectado alegó en su demanda que el despido fue por razones políticas. Los demandados alegaron que sus actuaciones estaban protegidas por la cláusula de inmunidad parlamentaria, por lo cual el recurso legal no procedía. El foro primario no discutió el argumento de inmunidad y concluyó que el demandante no cumplía con los requisitos del cargo, pero

¹⁸ *Id.* en las págs. 670-74.

¹⁹ *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979) (El Tribunal negó protección a unas expresiones pronunciadas por un congresista en el hemicycle que fueron posteriormente distribuidas mediante comunicado de prensa y cartas); *Doe v. McMillan*, 412 U.S. 306 (1973) (se negó la protección constitucional al Director de la Imprenta Pública por imprimir un informe de una Comisión del Congreso); *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972) (la publicación por un congresista a través de una imprenta privada de un informe confidencial – “The Pentagon Papers” – que previamente el congresista leyó para el récord congresional, no es una actividad protegida por la inmunidad parlamentaria).

²⁰ *Romero Barceló*, 115 DPR en la pág. 379 (énfasis suplido).

²¹ *Id.* en las págs. 389-90 (énfasis suplido).

²² Poco tiempo antes de *Romero Barceló*, 115 DPR 368, y también en el contexto de la investigación senatorial de los sucesos del Cerro Maravilla, se reconoció el amplio poder investigativo de la Asamblea Legislativa. *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576 (1983). Para un análisis crítico de ese caso, véase Aníbal Acevedo Vilá, *La Asamblea Legislativa y su poder investigativo*, 56 REV. COL. ABOG. PR 61 (1995). Véase también Fernando Figueroa Santiago, *El poder de investigar de la Asamblea Legislativa*, 82 REV. JUR. UPR 65 (2013).

²³ *Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez*, 117 DPR 873 (1986).

que el despido fue por razones políticas. No se ordenó la restitución del empleado al cargo, pero sí se concedieron daños. Los Presidentes de la Cámara y el Senado acudieron ante el Tribunal Supremo.

El juez Hernández Denton puso en su justa perspectiva la controversia constitucional: “¿Impide la doctrina de inmunidad parlamentaria que el demandante pueda obtener un remedio judicial? ¿Cuál es el alcance de la revisión judicial sobre las decisiones en materia de personal tomadas por un legislador?”²⁴ El Juez Presidente reconoció que esas preguntas no solo eran noveles para el derecho puertorriqueño, sino que tampoco habían sido contestadas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. En su lugar, Hernández Denton buscó guías y apoyo en la doctrina desarrollada hasta ese momento por los tribunales federales de apelación, citando tres casos resueltos en fechas cercanas: *Browning v. Clerk, U.S. House of Representatives*,²⁵ *Agromayor v. Colberg*,²⁶ y *Walker v. Jones*.²⁷ En la opinión, el Juez resumió la doctrina que emana de esos tres casos y citó extensamente a *Browning*:

Un escrutinio provee que la Cláusula de Inmunidad Parlamentaria aplicará cuando las funciones del empleado razonablemente se puedan describir “como trabajo que significativamente informa o influencia la formulación de nuestra legislación nacional”. Este escrutinio sugiere que la inmunidad cobija las decisiones de personal cuando el empleado ofrece un “insumo significativo en . . . el proceso legislativo”. El segundo escrutinio provee que la Inmunidad protegerá cualquier decisión relacionada con un empleado cuyas funciones son “peculiares al trabajo de un miembro del Congreso qua legislador”, o, expresado de otra forma, “íntimamente cognada . . . al proceso legislativo”.

Concluyó el tribunal en *Browning v. Clerk*, que la función de la demandante, a saber, transcribir *verbatim* lo que se dice en el hemiciclo y en las comisiones para uso futuro por los legisladores estaba directamente relacionado e íntimamente cognado con el proceso legislativo.

Por ende, si las funciones del empleado forman parte integrante del proceso legislativo, de tal forma que asisten directamente a los miembros del Congreso en el “desempeño de sus funciones”, las decisiones de personal que los afectan son correspondientemente legislativas y están protegidas del escrutinio judicial.²⁸

El juez Hernández Denton encontró persuasivos los argumentos de *Browning* y los adoptó para interpretar nuestra cláusula constitucional.²⁹ De esta for-

24 *Id.* en la pág 875.

25 *Browning v. Clerk, U.S. House of Representatives*, 789 F.2d 923 (D.C. Cir. 1986).

26 *Agromayor v. Colberg*, 738 F.2d 55, 59 (1st Cir. 1984).

27 *Walker v. Jones*, 733 F.2d 923 (D.C. Cir. 1984).

28 Vélez Ramírez, 117 DPR en las págs. 878-79 (notas al calce omitidas) (traducción suplida).

29 Es importante recordar que, aunque nuestra cláusula de inmunidad parlamentaria es un reflejo de la cláusula similar de la Constitución de Estados Unidos, las interpretaciones de los tribunales

ma, decidió lo que hasta el día de hoy es la norma de Derecho prevaleciente en Puerto Rico para casos de personal de la Asamblea Legislativa:

[R]esolvemos que en Puerto Rico para que la decisión de separar a una persona de su empleo en la Asamblea Legislativa esté protegida por la inmunidad parlamentaria, se tiene que satisfacer uno de los siguientes escrutinios: que el empleado despedido desempeñe funciones que razonablemente se puedan describir como un trabajo en el que significativamente informa o influye en el proceso legislativo, o sea, que el empleado tenga un “insumo significativo” en dicho proceso legislativo; o en la alternativa, que las funciones del empleado sean esenciales a los trabajos legislativos.³⁰

Al aplicar esta norma a los hechos del caso, y luego de hacer un recuento histórico extenso de la creación y desarrollo de la Oficina de Servicios Legislativos de Puerto Rico, el Tribunal concluyó:

No debe haber dudas de que la Biblioteca Legislativa rinde servicios esenciales a la Asamblea Legislativa. Desde sus orígenes se le ha visualizado como un ente necesario y útil para el desempeño de las funciones legislativas. Forma parte integrante de la Oficina de Servicios Legislativos, brazo técnico-asesor de la Rama Legislativa.

El director de la Biblioteca Legislativa desempeña funciones que razonablemente se pueden describir como trabajo que significativamente informa o influye en el proceso legislativo. Más aún, las funciones de la Biblioteca Legislativa y las de su director son esenciales para el trabajo que realizan los legisladores.³¹

La norma adoptada por nuestro Tribunal Supremo por voz del juez asociado Hernández Denton en 1986 en *Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez*, para controversias de personal en la Asamblea Legislativa, sigue siendo la norma prevaleciente en Puerto Rico hasta el día de hoy. No hay duda de que en aquel momento, y luego de lo resuelto en *Romero Barceló v. Hernández Agosto*,³² el Tribunal seguía la tendencia de ampliar los alcances de nuestra cláusula de inmunidad parlamentaria. Fundamentada en *Browning*, la decisión en *Vélez Ramírez* parece la

federales no obligan a nuestro más alto Tribunal en este tema, aunque sí tienen un alto valor ilustrativo y persuasivo:

Nuestra Cláusula de Inmunidad Parlamentaria fue adoptada basada en la experiencia norteamericana y en la cláusula similar contenida en la Constitución Federal, Art. I, Sec. 6. Por tal razón, en ocasiones las interpretaciones dadas por los tribunales federales son de utilidad para estudiar el alcance de nuestra cláusula siempre y cuando éstas se ajusten a nuestras realidades sociales y políticas y cumplan con los propósitos perseguidos por nuestra cláusula.

Id. en la pág. 876 (citas omitidas).

³⁰ *Id.* en las págs. 879-80 (citas omitidas).

³¹ *Id.* en la pág. 883 (citas omitidas).

³² *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368 (1984).

más correcta. Pero si *Browning* fue persuasivo en su momento, podemos anticipar que en un futuro cercano nuestro Tribunal Supremo tendría, nuevamente, que hacer un ejercicio de re-interpretación de este asunto. Recientemente, en una opinión *en banc*, el Tribunal Federal de Apelaciones para el Distrito de Columbia revocó a *Browning*.

En *Fields v. Office of Eddie Bernice Johnson*,³³ veinte años después, ese Tribunal cambió dramáticamente el estándar que ha de aplicarse a estos casos:

Browning nevertheless held that the Speech or Debate Clause protects those personnel decisions taken with respect to employees whose duties are “directly related to the due functioning of the legislative process.” We now see that an employee’s duties are too crude a proxy for protected activity. Our holding in *Browning* presumes that a personnel decision with regard to an employee whose duties are “directly related to the due functioning of the legislative process,” is always “an integral part of the deliberative and communicative processes.” But the presumption is, at a minimum, overinclusive and therefore inconsistent with the Court’s practice of being “careful not to extend the scope of the protection further than its purposes require.” . . . That the person targeted by the personnel decision performs duties “directly related to . . . the legislative process,” is not enough—conduct must be “part of,” not merely “related to,” the “due functioning” of the “legislative process” to be protected by the Speech or Debate Clause. At best, that an employee’s duties are directly related to the legislative process establishes merely “some nexus” between the personnel decision and that process. *We therefore reject Browning’s test for determining when a legislator’s personnel decision is protected by the Speech or Debate Clause.*³⁴

Pero la revocación de *Browning* no significa que las acciones de personal del Congreso queden desprovistas de toda protección posible de la cláusula de inmunidad parlamentaria federal. En *Fields*, el Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia adoptó un nuevo examen que se aleja de las funciones que desempeña el empleado afectado y enfatiza en los valores esenciales que pretende proteger la disposición constitucional. Ante la *ausencia* de la norma de *Browning*, en *Fields*, el Tribunal dispuso lo siguiente:

But the fact that *Fields* and *Hanson* are able to plead *prima facie* cases under the Accountability Act without violating the Speech or Debate Clause does not mean the Speech or Debate Clause in no way hinders their suits. When the Clause does not preclude suit altogether, it still “protect[s] Members from inquiry into legislative acts or the motivation for actual performance of legislative acts.” “Even when properly subject to suit, members of Congress are privileged against the evidentiary use against them of any legislative act, even if the act is not claimed to be itself illegal, but is offered only to show motive” This evidentiary privilege includes a “testimonial privilege.” A Member “may not be made to answer” questions—in a deposition, on the witness stand, and so

33 *Fields v. Office of Eddie Bernice Johnson*, 459 F.3d. 1 (D.C. Cir. 2006).

34 *Id.* en las págs. 11-12 (énfasis suplido) (citas omitidas).

forth—regarding legislative activities. “Revealing information as to a legislative act . . . to a jury”—whether by testimony or other evidence— “would subject a Member to being ‘questioned’ in a place other than the House or Senate, thereby violating the explicit prohibition of the Speech or Debate Clause.”

Thus, even if the challenged personnel decisions are not legislative acts, inquiry into the motivation for those decisions may require inquiry into legislative acts.³⁵

Y resume de la siguiente forma el nuevo parámetro judicial:

Just as “a Member of Congress may be prosecuted under a criminal statute provided that the Government’s case does not rely on legislative acts or the motivation for legislative acts,” so too a Member’s personal office may be liable under the Accountability Act for misconduct provided that the plaintiff can prove his case without inquiring into “legislative acts or the motivation for legislative acts.”³⁶

La norma de *Fields* fue reafirmada recientemente, en *Howard v. Office of Chief Administrative Officer of U.S. House of Representatives*.³⁷ Es evidente que *Fields* y *Howard* reflejan un importante cambio en el acercamiento de los tribunales federales a estos temas. Lo relevante deja de ser las funciones del empleado afectado para enfocarse en si la evidencia necesaria para probar el caso trastoca las áreas protegidas por la doctrina de inmunidad parlamentaria.

Ante la frecuencia con la que en Puerto Rico nos enfrentamos a alegaciones de despidos y acciones de personal motivadas políticamente, podemos anticipar que en un futuro próximo nuestro Tribunal Supremo se enfrentará a un planteamiento de revocación o modificación de la doctrina establecida por voz del juez Hernández Denton en *Vélez Ramírez*. Por razones de tiempo, el propio Juez Presidente no tendrá, con toda probabilidad, la ocasión de reflexionar mediante opinión judicial si lo resuelto en *Fields* lo persuade a modificar el balance adoptado en *Vélez Ramírez*.

El tema de inmunidad parlamentaria fue abordado por el juez Hernández Denton en varias opiniones posteriores. En *Silva v. Hernández Agosto*,³⁸ también resuelto al inicio de sus gestiones como Juez Asociado, y que comentaremos detenidamente por otros extremos más adelante, el Tribunal reafirmó la dicotomía establecida previamente en la jurisprudencia federal y la de Puerto Rico para desestimar la acción incoada en contra del Presidente del Senado y el Presidente de la Comisión de lo Jurídico (por sus acciones estar cobijadas por la inmunidad parlamentaria), pero mantener la causa de acción contra el Secretario del Senado

³⁵ *Id.* en la pág. 14 (citas omitidas).

³⁶ *Id.* en la pág. 17 (citas omitidas).

³⁷ *Howard v. O.C.A.O. of U.S. House of Representatives*, 720 F.3d 939 (D.C. Cir. 2013).

³⁸ *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1989).

y el Sargento de Armas.³⁹ A una conclusión similar llegó en su opinión de conformidad en *Nogueras Cartagena v. Rexach Benítez*,⁴⁰ en la que reconoció la inmunidad del Presidente del Senado, pero no del Secretario del Senado ni del Sargento de Armas.⁴¹ Vale destacar que en ese caso –en el que el exsenador Nicolás Nogueras presentó un recurso de *mandamus* contra el Presidente del Senado y varios funcionarios senatoriales para que se le reinstalara al puesto de senador del cual había sido expulsado– ni la sentencia del Tribunal, ni la opinión de conformidad del juez Antonio Negrón García, y tampoco las opiniones disidentes de los jueces Miriam Naveira y Jaime Fuster Berlingeri, mencionan el asunto de la inmunidad parlamentaria.

El juez Hernández Denton ejerció, nuevamente, el liderato del Tribunal en controversias relativas al tema de inmunidad parlamentaria en *In re Figueroa Vivas*,⁴² otro caso secuela de la investigación senatorial de los sucesos del Cerro Maravilla. Este es un caso que versa sobre la reapertura del proceso disciplinario contra el exfiscal Ángel Figueroa Vivas, quien había sido separado permanentemente del ejercicio de la profesión de la abogacía en 1991 por el Tribunal Supremo, luego de haber sido investigado por el Departamento de Justicia en relación a estos sucesos.⁴³ Como parte del proceso de reapertura, Figueroa Vivas solicitó, y le fue concedido por el Comisionado Especial, que se citara a testificar al exinvestigador del Senado, el licenciado Héctor Rivera Cruz. En una corta opinión, el Tribunal Supremo resolvió varios asuntos que no habían sido aclarados en Puerto Rico:

1. La protección de la inmunidad legislativa se extiende a ayudantes cuando sus actuaciones son parte del proceso legislativo y hubiesen gozado de inmunidad de haberlas realizado el propio legislador⁴⁴
2. La renuncia a este privilegio por un miembro de la Asamblea Legislativa tiene que ser explícita e inequívoca⁴⁵
3. El privilegio subsiste aunque la persona ya no ocupe el cargo⁴⁶
4. Y el hecho de que en este caso la sanción original estuviera basada, en parte, en un informe remitido por el Senado como resultado de la investigación senatorial, no es una renuncia al privilegio:

Cabe recordar que el Senado realiza, en el descargo de sus funciones legislativas, numerosas investigaciones a través de sus Comisiones permanentes o es-

39 *Id.* en las págs. 58-61.

40 *Nogueras v. Rexach Benítez I*, 141 DPR 470 (1996).

41 *Id.* en la pág. 485.

42 *In re Figueroa Vivas*, 149 DPR 557 (1999).

43 *In re Colton Fontán*, 128 DPR 1 (1991).

44 *In re Figueroa Vivas*, 149 DPR en la pág. 562.

45 *Id.*

46 *Id.* en la pág. 563.

peciales. Como parte de dichas investigaciones, el Senado tiene la facultad de referir los asuntos que investiga a la instrumentalidad gubernamental o al poder constitucional con autoridad para atenderlos. Resolver que tales trámites impliquen una renuncia de la Asamblea Legislativa al privilegio de inmunidad parlamentaria, anularía precisamente, una de sus prerrogativas más importantes: *la investigación legislativa*. Reiteramos que para que exista tal renuncia es menester que sea explícita e inequívoca, y solo a considerarse en circunstancias extraordinarias, previa legislación al respecto.⁴⁷

Correspondería nuevamente al juez Hernández Denton, ahora como Juez Presidente, continuar delineando los contornos de la inmunidad parlamentaria en *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*.⁴⁸ Este caso, que analizaremos en detalle más adelante en torno a otros aspectos, trata sobre un recurso de *mandamus* que presenté como Gobernador para obligar al Presidente de la Cámara a que firmara y me remitiera para mi firma o veto el Proyecto Sustitutivo al P. de la C. 2193, que establecía una nueva ley contributiva en Puerto Rico. Antes de entrar en los méritos del caso, el Tribunal tuvo que decidir si procedía el *mandamus* o si este estaba imposibilitado en las circunstancias de este caso por la inmunidad parlamentaria. Nuevamente, el Tribunal Supremo, por voz del juez presidente Hernández Denton, se enfrentaba a una situación para la cual no había precedentes en Puerto Rico y tampoco a nivel federal. El juez Hernández Denton contextualizó la controversia de la siguiente forma:

Un aspecto medular que debe ser evaluado para determinar si procede o no el *mandamus* contra los miembros de la Asamblea Legislativa es el carácter de la función que se pretende compeler. Ello en vista de que no procedería el auto para ordenar la ejecución de actividades legislativas legítimas, ya que éstas están protegidas por la inmunidad parlamentaria que surge de la Sec. 14 del Art. III de nuestra Constitución. Hemos resuelto que las actividades legislativas legítimas comprenden, entre otros eventos, la formulación de las leyes, la investigación, la fiscalización del Gobierno, el debate de asuntos de interés público y mantener informado al pueblo sobre la marcha de la cosa pública. Ahora bien, ello no significa que toda actividad que se celebre o ejecute en la Asamblea Legislativa está cubierta por la inmunidad parlamentaria, por lo que debemos distinguir entre un acto legislativo y una acción no legislativa. En vista de ello, al evaluar la actividad para fines de la inmunidad parlamentaria, “[l]o determinante [será] la naturaleza del acto y su relación con el proceso deliberativo y de votación inherente a las funciones parlamentarias”.⁴⁹

En los hechos de ese caso, la acción que se quería compeler era que el Presidente de la Cámara firmara un proyecto de ley, debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa, y lo enviase al Gobernador para completar el trámite exi-

47 *Id.* en la pág. 564 (énfasis suplido) (citas omitidas).

48 *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443 (2006).

49 *Id.* en la pág. 455 (citas omitidas).

gido por la Constitución. Ante la falta de precedentes en Puerto Rico y a nivel federal, Hernández Denton recurrió a la experiencia en otras jurisdicciones estatales.⁵⁰ De este análisis de derecho comparado, el Juez Presidente concluyó que “es un principio aceptado por las jurisdicciones estatales que aquellas funciones meramente ministeriales, que no involucran el ejercicio de discreción del legislador y que forman parte del aspecto mecánico del proceso legislativo, están sujetas al recurso de *mandamus*”.⁵¹

Al adoptar estos precedentes como norma de derecho bajo nuestro ordenamiento constitucional, en *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández* el Tribunal resolvió que, requerir la firma del presidente de un cuerpo legislativo para un proyecto debidamente aprobado, no es una acción legislativa, sino una acción ministerial que no está cobijada por la protección de la inmunidad parlamentaria.⁵²

El tema de inmunidad parlamentaria es, nuevamente, atendido por el Juez Presidente en la opinión del Tribunal de *Córdova Iturregui v. Cámara de Representantes*,⁵³ en la que un grupo de ciudadanos presentó un recurso de *mandamus* y sentencia declaratoria contra la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico. En dichos recursos se solicitó que se le ordenase a la Rama Legislativa que aprobara las enmiendas constitucionales necesarias para hacer viable el establecimiento de un sistema unicameral en Puerto Rico, en virtud de la votación efectuada y aprobada por el Pueblo al amparo de la Ley 477 de 2004.

Luego de discutir y analizar en profundidad las alegaciones de los demandantes y descartarlas, el Juez Presidente, sorpresivamente, y casi al final de la opinión, concluyó que el Tribunal estaba impedido de conceder el remedio por virtud de la doctrina de inmunidad parlamentaria.⁵⁴ Y digo que esta acción del Tribunal por voz del Juez Presidente es sorpresiva, no porque esté en desacuerdo con su conclusión de que la acción está impedida por la inmunidad parlamentaria, sino porque resulta en un contrasentido que derrota el propósito mismo de esta doctrina: resolver *luego* de que se discuten, analizan y adjudican los méritos del caso. Si uno de los propósitos fundamentales de la doctrina de inmunidad parlamentaria es proteger a los legisladores de que tengan que estar defendiéndose en los tribunales de causas de acciones relativas a sus gestiones legislativas, ese debe ser el planteamiento de umbral en todo caso en el que se levante la defensa de inmunidad parlamentaria, no el residual.

⁵⁰ *Id.* en las págs. 455-58.

⁵¹ *Id.* en la pág. 458.

⁵² *Id.* en la pág. 459.

⁵³ *Córdova v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789 (2007).

⁵⁴ *Id.* en las págs. 810-12.

B. Poderes de las minorías en el proceso legislativo

Temprano en el desempeño de sus responsabilidades como juez asociado, Hernández Denton asumió el liderato del Tribunal para establecer un nuevo precedente en el Derecho Constitucional puertorriqueño: el derecho de las minorías representadas en la Asamblea Legislativa a participar de todas las etapas esenciales del proceso legislativo. *Silva v. Hernández Agosto* fue otro caso que emanó de la investigación senatorial de los sucesos del Cerro Maravilla.⁵⁵ Pero la controversia no giraba en torno a una disputa entre la Rama Ejecutiva o la Rama Legislativa como sucedió en *Cartagena v. Peña Clos* y en *Romero Barceló v. Hernández Agosto*. En este caso, el Tribunal se enfrentó a un asunto totalmente nuevo: la aplicación de una regla del Senado que tenía el efecto de excluir a las minorías legislativas de participar en una etapa de los procesos investigativos; o en palabras del propio juez Hernández Denton, “¿puede una comisión del Senado constituirse en sesión ejecutiva y descargar sus funciones y poderes con exclusión de los miembros que representan las minorías parlamentarias en el comité?”⁵⁶

En una etapa ya avanzada de la investigación senatorial, y como consecuencia de la alegada violación de las normas de confidencialidad que le aplicaban a los testimonios y evidencia recibida en vistas ejecutivas de la comisión investigadora,⁵⁷ por parte de unos senadores de minoría, se enmendó el reglamento que aplicaba a dicha investigación para que dispusiese lo siguiente:

Quando el Investigador determine que la confidencialidad de un testimonio es necesaria para los propósitos de la investigación, se lo comunicará así al Presidente de la Comisión. En caso de que el Presidente coincida con la recomendación del Investigador, *el testimonio confidencial se presentará en Sesión Ejecutiva sólo ante el Presidente de la Comisión y el Investigador y ante las personas que el Presidente determine que son esenciales para poder tomar dicho testimonio*. Cuando el Presidente determine que sin perjudicar los propósitos de la investigación, el testimonio puede ser sometido a la Comisión en pleno, debe haberse cumplido con lo dispuesto en la Regla 6D de este Reglamento, la cual se hará ante el Presidente de la Comisión.

A la terminación de la Sesión Ejecutiva, en la cual se presente a la totalidad de la Comisión el testimonio confidencial, se hará público dicho testimonio.⁵⁸

El efecto real de esta regla era excluir a todos los senadores de la minoría del Partido Nuevo Progresista (PNP) de participar en esa primera etapa en la cual la Comisión se constituía en sesión ejecutiva. Varios senadores de la minoría del PNP demandaron y alegaron la inconstitucionalidad de dicha regla. Superados

⁵⁵ *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1989).

⁵⁶ *Id.* en la pág. 50.

⁵⁷ *Id.* en la pág. 51 n.1.

⁵⁸ *Id.* (citando la Regla 7.1 del Reglamento para Regir la Investigación sobre los Sucesos del Cerro Maravilla) (énfasis suplido).

los argumentos de justiciabilidad sobre la cuestión política e inmunidad parlamentaria,⁵⁹ el juez Hernández Denton confrontó directamente el tema de los derechos de las minorías parlamentarias en los procesos legislativos puertorriqueños. En una opinión bien estructurada, y ante la ausencia de precedentes directamente aplicables a la situación presente, el juez Hernández Denton hizo un recuento histórico del rol de las comisiones legislativas en el Congreso de Estados Unidos y en Puerto Rico (antes y después de la Constitución del Estado Libre Asociado) y del rol de las minorías en nuestro esquema constitucional, lo que lo llevó a varias conclusiones. Primeramente, estableció que “[l]os poderes de las comisiones congresionales emanan de las facultades inherentes del Congreso y ejercitan sus prerrogativas por delegación expresa de éste. Aunque el partido de mayoría controla todas las comisiones, la minoría tiene derecho a participar en sus trabajos y en las deliberaciones”.⁶⁰ En segundo lugar, concluyó lo siguiente:

Aparte de los requisitos que el propio cuerpo establezca, existen unas condiciones mínimas constitucionales que debe tener una comisión de la Legislatura. Examinadas las experiencias históricas puertorriqueñas y la Constitución del Estado Libre Asociado, concluimos que uno de estos requisitos es que las minorías tengan la oportunidad de estar representadas. Ya hemos visto que esa era la costumbre en Estados Unidos y en Puerto Rico hasta 1952. Al aceptar la importancia de las comisiones en nuestra ley fundamental este requisito adquirió un carácter constitucional.⁶¹

Y por último, estableció que:

El principio de “un hombre, un voto” consagrado por nuestra Constitución no se limita solamente al proceso eleccionario. De nada sirve que a los ciudadanos se les garantice su derecho al voto si luego aquellos que fueron depositarios de la confianza de los electores son excluidos en momentos cruciales del proceso legislativo.⁶²

Al aplicar estos principios, que la opinión eleva a rango constitucional, el juez Hernández Denton procedió a replantear de forma más categórica la controversia:

Recibir testimonios y requerir documentos es una parte esencial del trabajo de las comisiones. ¿Cómo puede el delegado de la minoría emitir un voto inteligente sobre el informe de la Comisión cuando se le impidió participar en vistas? ¿Cómo puede emitir un voto disidente? ¿Cómo podrá el representante de la minoría informar al resto de su delegación? ¿A sus constituyentes? ¿Al cuerpo en sí? Si a las minorías se les impide estar presentes en una vista de una comisión

59 *Id.* en las págs. 53-61.

60 *Id.* en la pág. 63.

61 *Id.* en la pág. 68.

62 *Id.* en la pág. 69.

no podrán cumplir cabalmente con su función parlamentaria. Cuando esto ocurre, este sector importante del espectro político del país no estará adecuadamente representado en ese proceso.⁶³

El Tribunal concluyó que la regla en controversia era inconstitucional por infringir “los derechos constitucionales de los representantes de las minorías garantizados por el Art. III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como por el Reglamento del Senado”.⁶⁴

El mismo día que resolvió *Silva*, el Tribunal Supremo, también por voz del juez asociado Hernández Denton, emitió la opinión en *Hernández Agosto v. Betancourt*,⁶⁵ otro caso secuela de las controversias y choques entre el Ejecutivo y el Legislativo por la investigación senatorial sobre el Cerro Maravilla. El caso versó sobre la citación de cinco ciudadanos que fueron asesores del gobernador Carlos Romero Barceló y a un sexto testigo que fue Director de Relaciones Públicas del Departamento de Justicia, al amparo de la Regla 7.1 del Reglamento de la Investigación. Los citados levantaron reclamos de privilegio ejecutivo al amparo de lo resuelto en *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*⁶⁶ y, además, argumentaron la inconstitucionalidad de las citaciones por haberse hecho bajo las disposiciones de la Regla 7.1. El Tribunal evitó entrar en la controversia sobre el privilegio ejecutivo –algo que comentaremos más adelante– y se fundamentó en lo resuelto ese mismo día en *Silva*. Concluyó el Tribunal que “[e]n estas circunstancias ellos levantaron a tiempo una defensa legítima, por lo que no procedía ni la orden de comparecencia ni la determinación de desacato en su contra”.⁶⁷

Precisar el alcance específico de *Silva* no es tarea fácil, particularmente, por el carácter eminentemente político de la Asamblea Legislativa, su poder constitucional de autoregularse y el riesgo de que los tribunales se conviertan en el foro *apelativo* de las controversias internas legislativas. Ejemplos de las dificultades y posibles confusiones que puede generar *Silva* los vemos en el caso *Rexach Benítez v. Gobernador*.⁶⁸ En una corta resolución para justificar un *no ha lugar* a un recurso de revisión, el Tribunal Supremo dijo: “En vista de que la revisión se da contra la sentencia y no sus fundamentos, y considerando que del recurso y sus anejos no se desprende una violación de la doctrina pautada en *Silva v. Hernández Agosto*, que amerite nuestra intervención, a la solicitud de revisión, no ha lugar”.⁶⁹ Esa determinación provocó dos votos disidentes, de los jueces Negrón

63 *Id.* en las págs. 71-72 (citas omitidas).

64 *Id.* en la pág. 74.

65 *Hernández Agosto v. Betancourt*, 118 DPR 79 (1986).

66 *Peña Clos v. Cartagena*, 114 DPR 576 (1983).

67 *Hernández Agosto*, 118 DPR en la pág. 86 (énfasis suplido).

68 *Rexach Benítez v. Gobernador*, 119 DPR 521 (1987).

69 *Id.* en la pág. 522.

García y Rebollo López y un voto particular de conformidad del juez Hernández Denton.

De estas tres opiniones se desprende una relación confusa de hechos, así como una confusión evidente y de falta de conocimiento por parte de algunos miembros del Tribunal sobre cómo funciona la Asamblea Legislativa. De una lectura de los votos particulares de los dos jueces disidentes, lo único que se encuentra que aparenta ser una descripción de los hechos, es el relato de las alegaciones de los demandantes expuesto por el juez Rebollo López:

Alegaron en síntesis los senadores de la minoría novoprogresista del Senado, como fundamento para impugnar la validez legal de la legislación en cuestión, que: (1) dichos proyectos de ley fueron sometidos a la consideración del Senado, sin haber sido citados los senadores de minoría a sesiones ejecutivas para discutir o considerar el informe y para poder someter cualquier informe disidente; (2) los referidos senadores no tuvieron oportunidad de participar en las Conferencias Legislativas en los casos en que hubo que dirimir diferencias entre lo aprobado por la Cámara y el Senado, y (3) que les fue negado a ellos copia de los informes, estudios y cualquier otro material existente que tuviere relevancia con los referidos proyectos de ley.⁷⁰

De esas alegaciones, los jueces disidentes extrapolaron que se trataba de una exclusión inconstitucional de los procesos legislativos tipo *Silva*. Antes de pasar a ver los hechos según resumidos por el juez Hernández Denton en su voto particular de conformidad, quiero hacer unas aclaraciones sobre los procesos legislativos y las premisas equivocadas de las cuales parten los dos votos particulares disidentes. Las propias alegaciones de los demandantes, según resumidas por el juez Rebollo López y anteriormente citadas, son evidencia de la confusión. Cuando se alega que las medidas fueron aprobadas en el Senado “sin haber sido citados los senadores de minoría a sesiones ejecutivas para discutir o considerar el informe y para poder someter cualquier informe disidente”, un desconocedor de los procesos legislativos pensaría que en Puerto Rico, para que un proyecto de ley se apruebe, tiene que verse en comisión y, si el proyecto se ve en comisión, tiene que aprobarse el informe en una reunión de la comisión. Pero ninguna de estas dos premisas es correcta en el marco de la Constitución del ELA y mucho menos en la práctica legislativa. La propia Constitución del ELA, aunque dispone que todo proyecto de ley debe ser remitido a comisión, dispone que el Cuerpo tiene la potestad de aprobar una medida sin que esta sea considerada o aprobada en comisión.⁷¹ Esto es lo que en el argot legislativo se conoce como un *descargue*.

⁷⁰ *Id.* en la pág. 524 (Rebollo López, opinión disidente).

⁷¹ La sección 17 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico indica:

Ningún proyecto de ley se convertirá en ley a menos que se imprima, se lea, se remita a comisión y esta lo devuelva con un informe escrito; pero la cámara correspondiente podrá descargar a la comisión del estudio e informe de cualquier proyecto y proceder a la consideración del mismo.

Esta práctica podrá ser criticable desde el punto de vista de transparencia y valores democráticos, pero es claramente constitucional, porque nuestra Constitución así lo reconoce. Así que la primera premisa de la alegación inicial es totalmente equivocada. Pero además de esto, si un proyecto sí se ve en comisión eso no quiere decir que el informe que lo aprueba y se somete al Cuerpo se tiene que aprobar en una reunión de la comisión. Eso es lo que en la experiencia norteamericana se conoce como una sesión de *mark up*. En esta reunión de comisión se ve la medida, artículo por artículo, y se aprueba o se enmienda cada artículo con la participación de los miembros de dicha comisión y al final de la reunión se aprueba o se rechaza el proyecto completo. Esa práctica no es un requisito constitucional y, en el caso de Puerto Rico, nunca ha sido parte integral de nuestros procesos legislativos. En la experiencia puertorriqueña, el informe de la comisión es un documento que se circula entre los miembros de la comisión, con las enmiendas propuestas por el presidente de la comisión, para que los miembros lo firmen si están de acuerdo con su contenido. Decir que los miembros de la minoría no fueron citados a sesiones ejecutivas *para considerar* el informe es una alegación hueca porque los miembros de la mayoría tampoco son citados para este tipo de reunión.

La segunda alegación, en la que se argumenta que no pudieron participar en las Conferencias Legislativas, una vez más parte de premisas equivocadas que confunden a algunos miembros del Tribunal. La palabra *conferencia* comunica reunión o algo similar. Pero en el contexto legislativo eso no es lo que significa. Un comité de conferencia es un mecanismo procesal que existe para armonizar las diferencias entre la Cámara y el Senado sobre un proyecto que fue aprobado por ambos con lenguaje enmendado o distinto. A ese comité de conferencia se designan representantes de todos los partidos. Pero ese comité raras veces se reúne, si no que produce un lenguaje de consenso entre los representantes de la Cámara y el Senado, *que no se puede enmendar*, sobre el cual se vota a favor o en contra. En la práctica, lo que ocurre es que tan pronto se tienen los votos suficientes para un lenguaje de consenso (que dependiendo de las circunstancias puede requerir del voto de algún miembro de la minoría), el *documento* se circula entre los miembros de la *conferencia* y, tan pronto se tienen los votos que constituyen la mayoría, se somete al cuerpo. Una vez va a votación del pleno de cada cuerpo (*el informe no se puede enmendar*) *se vota a favor o en contra*. Decir que no pudieron participar de las Conferencias Legislativas es simplemente un intento de confundir al Tribunal. Y, por último, alegar que les fue negado el acceso a *informes, estudios y cualquier otro material existente* es otro intento de confundir. Más allá del informe de la comisión, que tiene que acompañar toda medida que se presente para votación,⁷² no necesariamente existe ningún otro documento. Un proyecto de ley se puede aprobar sin vistas pú-

CONST. PR art. III, § 17.

72 Salvo las que son *descargadas* que no necesitan informe.

blicas, sin ponencias escritas y sin memoriales explicativos. Esa es la realidad constitucional.

De una lectura y análisis del voto particular del juez Hernández Denton en este caso se entiende mejor la controversia y la no aplicabilidad de *Silva* a estos hechos. Según se desprende de este voto particular, *sí* hubo vistas públicas sobre estos proyectos de ley y los senadores de minoría *sí* fueron citados y participaron de esas vistas (incluyendo el senador del Partido Independentista Puertorriqueño, Rubén Berríos, quien no se unió a la demanda). Por ende, no estamos ante una situación similar a la de *Silva* donde los senadores de minoría fueron excluidos de las reuniones de la comisión.⁷³

Por otro lado, del voto particular de Hernández Denton también se desprende que no hubo objeción de los senadores demandantes a que los proyectos se consideraran para discusión del Senado y que estos participaron activamente del debate de las medidas.⁷⁴ Lo que sí se dio fue lo que describí anteriormente, el uso del mecanismo de circular un informe de comisión o un informe de conferencia hasta obtener la mayoría que se requiere para poder presentarlo al pleno del cuerpo.

Es evidente que *Rexach Benítez v. Gobernador* fue un intento fallido de extender de forma equivocada lo resuelto en *Silva*. Pero, lamentablemente, de una lectura de las diferentes opiniones también surge que hay un alto desconocimiento en el Tribunal sobre cómo opera el proceso legislativo.⁷⁵

El verdadero reto a lo resuelto en *Silva* está en otro lugar y no se le ha presentado al Tribunal Supremo todavía. En 1987, se enmendaron los artículos 31 y 34-A del Código Político con la intención evidente de hacer a *Silva* inconsecuente. Dichos artículos reconocen y regulan el poder de la Asamblea Legislativa para citar testigos so pena de desacato. El artículo 31 dispone ahora:

(b) El Presidente de cualquier comisión o subcomisión del Senado o de la Cámara de Representantes o de una comisión o subcomisión conjunta de ambos cuerpos, podrá expedir una citación requiriendo a un testigo para que comparezca ante un oficial investigador a declarar o a producir o entregar documentos u objetos o para ambas cosas, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

(1) Que la investigación que se está llevando a cabo y dentro de la cual se hace la citación, haya sido ordenada mediante resolución del cuerpo o mediante resolución concurrente de ambos cuerpos y que la resolu-

⁷³ *Rexach Benítez*, 119 DPR en la pág. 540.

⁷⁴ *Id.* en las págs. 541-46.

⁷⁵ Curiosamente, los tribunales colegiados funcionan de forma similar. El juez al que se le asigna escribir la opinión de la mayoría no reúne a todos los jueces para discutir su razonamiento. Escribe el borrador de la opinión, la circula y, una vez tiene la mayoría de los votos, se sabe que esa será la opinión del Tribunal. En ese proceso es común que los jueces hablen en privado y que un juez pida modificaciones al lenguaje para unirse a la opinión. La *exclusión* de los otros jueces de esas conversaciones no es algo impermisible y mucho menos inconstitucional. Es la dinámica natural de todo cuerpo colegiado.

ción especifique que la comisión podrá emitir citaciones para que un testigo comparezca a declarar o a presentar documentos u objetos, o ambas cosas, ante un oficial investigador.

(2) La citación cumple con todos los requisitos mencionados en esta sección.⁷⁶

Por su parte, el artículo 34-A dispone lo siguiente:

(1) Además de lo dispuesto en la sec. 154 de este título, cuando un testigo citado de acuerdo con las secs. 151 y 152 de este título no comparezca a testificar o no produzca los libros, papeles, récords o documentos u objetos, según haya sido requerido, o cuando cualquier testigo así citado rehusare contestar cualquier pregunta en relación a cualquier asunto o investigación que esté pendiente ante la Asamblea Legislativa, o ante la Cámara de Representantes o el Senado, o ante una comisión o subcomisión de cualquiera de dichos cuerpos o ante una comisión o subcomisión conjunta de ambos cuerpos, o ante un oficial investigador según lo dispuesto en la sec. 151 de este título, el Presidente o Vicepresidente de cualquiera de dichos organismos legislativos podrá solicitar la ayuda de la Sala Superior de San Juan del Tribunal de Primera Instancia para requerir la asistencia y la declaración de testigos y la producción y entrega de documentos u objetos, solicitados en el asunto, pesquisa o investigación que dicha Asamblea Legislativa, Cámara, Senado, comisión, subcomisión o comisión conjunta u oficial investigador esté llevando a cabo.

(2) Radicada la petición ante la Sala Superior de San Juan del Tribunal de Primera Instancia, si surgiera de ésta que el testigo incumplió la orden de la Asamblea Legislativa, o de la Cámara de Representantes o del Senado, o de la comisión o subcomisión de uno de los cuerpos, o de la comisión o subcomisión conjunta, según sea el caso, dicho tribunal deberá expedir una citación requiriendo y ordenando al testigo para que comparezca y declare o para que produzca la evidencia, documentos u objetos solicitados o para ambas cosas ante la Asamblea Legislativa, el Senado, la Cámara de Representantes, comisión, subcomisión o comité conjunto o ante dicho oficial investigador, según sea el caso; y cualquier desobediencia a la orden dictada por el tribunal será castigada por éste como un desacato civil al mismo.

(3) Si el testigo incumpliere la orden del tribunal dictada bajo apercibimiento de desacato civil, al celebrarse la vista de desacato, el testigo podrá levantar en ella todas las cuestiones constitucionales, legales y de hecho que estimare pertinentes. En ningún caso existirá el derecho a descubrimiento de prueba a favor de un testigo citado a comparecer ante la Asamblea Legislativa.⁷⁷

Estas enmiendas bien pensadas al Código Político dramatizan la debilidad y dificultad de implementar lo decidido en *Silva* y en *Betancourt v. Hernández Agosto*. La racional de *Silva* y su implantación en *Betancourt* parten de la premisa de que los legisladores de minoría tienen el derecho a participar en todas las reuniones de una comisión legislativa y que un testigo no puede ser obligado a

⁷⁶ Cód. Pol. art. 31, 2 LPRR § 151 (2009 & Supl. 2013).

⁷⁷ *Id.* § 154a.

comparecer ante una comisión legislativa que excluya a las minorías. Pero, el poder de citar testigos so pena de desacato no es exclusivo de la Asamblea Legislativa y sus comisiones. Son múltiples las leyes que reconocen el poder de diferentes funcionarios, de diferente jerarquía gubernamental, de citar so pena de desacato a testigos y requerir documentos e información. ¿Es el investigador mencionado en los artículos enmendados del Código Político la *Comisión Legislativa de Silva*? ¿Puede un legislador de minoría exigir estar presente en esa citación, que según el lenguaje de estos artículos no es ante la *comisión* sino ante el investigador? ¿Puede un testigo negarse a comparecer ante ese investigador al amparo de lo resuelto en *Betancourt*? En su momento, el Tribunal Supremo tendrá que enfrentarse a estas interrogantes.

II. CONFLICTOS Y ENFRENTAMIENTOS ENTRE LA RAMA EJECUTIVA Y LA RAMA LEGISLATIVA: ¿CUÁL PESA MÁS?

A. Poder de investigación de la Asamblea Legislativa

Desde *Banco Popular v. Corte*,⁷⁸ el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció los poderes investigativos de la Asamblea Legislativa.⁷⁹ Pero no es hasta la investigación senatorial de los sucesos del Cerro Maravilla que ese poder se comenzó a ejercer de forma más agresiva por parte de nuestra Asamblea Legislativa, particularmente, en relación a las gestiones de la Rama Ejecutiva. Como hemos visto en este escrito, esa investigación generó múltiples litigios, muchos de los cuales requirieron intervención y decisión del Tribunal Supremo. *Cartagena v. Peña Clos*⁸⁰ no solo es el caso en que se reafirmó y se le dio contexto a ese poder investigativo de la Rama Legislativa, sino que, en términos prácticos, fue la decisión que viabilizó que se descubriera toda la verdad sobre estos asesinatos políticos.⁸¹ Este caso, resuelto antes de que el juez Hernández Denton se sumara a la Corte, no solo revalidó el poder investigativo de la Rama Legislativa, sino que reconoció en Puerto Rico la doctrina de privilegio ejecutivo. Ya anteriormente he comentado las inconsistencias y posibles consecuencias de la aplicación, a mi

⁷⁸ *Banco Popular de Puerto Rico, como Liquidador del Banco Territorial y Agrícola de Puerto Rico v. Corte de Distrito de San Juan*, 63 DPR 66 (1944).

⁷⁹ “Desde tiempo inmemorial, el poder de la Rama Legislativa del gobierno para practicar investigaciones en apoyo de sus funciones legislativas, nunca ha sido atacado con éxito”. *Id.* en las págs. 79-80.

⁸⁰ *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368 (1984).

⁸¹ A manera de refrescar la memoria, antes de la investigación senatorial, los sucesos del Cerro Maravilla habían sido investigados por el Departamento de Justicia de Puerto Rico y por dos gran jurados federales bajo investigaciones de la Fiscalía federal. Todas esas investigaciones previas concluyeron que los oficiales gubernamentales actuaron correctamente. Fue la investigación senatorial, que cobró fuerza después de esta decisión de *Peña Clos*, que permitió que se conociera la verdad y posteriormente se procesara criminalmente en el ámbito estatal y en el federal a muchos de los implicados.

entender equivocada, de la doctrina de privilegio ejecutivo a los hechos de *Cartagena v. Peña Clos*.⁸²

La primera oportunidad para aclarar los alcances del privilegio ejecutivo reconocido en *Cartagena v. Peña Clos* la tuvo el Tribunal, por voz del juez Hernández Denton, en *Hernández Agosto v. Betancourt*.⁸³ Como señalé anteriormente, *Betancourt* se resolvió el mismo día que *Silva*, y al amparo de ello, evitó entrar en las diversas controversias relativas al alcance del privilegio ejecutivo. El Tribunal concluyó lo siguiente:

En *Silva v. Hernández Agosto* resolvimos que la Regla 7.1 en controversia, aprobada por la Comisión de lo Jurídico del Senado es inconstitucional porque priva a las minorías de su derecho a estar representadas en una comisión legislativa. En estas circunstancias ellos levantaron a tiempo una defensa legítima, por lo que no procedía ni la orden de comparecencia ni la determinación de desacato en su contra.⁸⁴

Fundamentado en *Silva*, el Tribunal señaló:

En vista de la anterior conclusión, y considerando que las circunstancias en las que se producen los planteamientos de los peticionarios han variado, no es necesario que este Tribunal resuelva en esta ocasión la controversia sobre el alcance del privilegio levantado por el Primer Ejecutivo o sus funcionarios más cercanos frente a una investigación de la Asamblea Legislativa. *Los tribunales tienen el deber de evitar decidir a destiempo cuestiones constitucionales. Cuando surge una controversia entre las ramas de gobierno referente a sus poderes, la intervención judicial debe aplazarse hasta que todas las posibilidades de lograr un acuerdo se hayan agotado. La abstención judicial es necesaria para mantener el delicado balance de poderes.* Como en este caso la controversia sobre el alcance del privilegio ejecutivo presenta una compleja cuestión constitucional en el contexto de una disputa entre la Asamblea Legislativa y la Rama Ejecutiva, el Tribunal no debe decidir estas cuestiones hasta que existan las circunstancias adecuadas.⁸⁵

Aunque inicialmente el razonamiento del Tribunal parece el correcto, un análisis cuidadoso de los hechos en este caso demuestra que la decisión del Tribunal tenía el efecto contrario, la intervención judicial se adelantó, sin permitir que las dos ramas de gobierno alcanzaran un acuerdo. En *Betancourt* no hubo abstención judicial. El resultado de ese caso abonó más a la confusión creada en *Peña Clos*.⁸⁶

⁸² Véase Acevedo Vilá, *supra* nota 22; JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 363-65 (2009).

⁸³ *Hernández Agosto v. Betancourt*, 118 DPR 79 (1986).

⁸⁴ *Id.* en la pág. 86 (citas omitidas).

⁸⁵ *Id.* (énfasis suplido).

⁸⁶ Acevedo Vilá, *supra* nota 22, en la pág. 82.

No todos los testigos citados en *Betancourt* estaban en la misma situación. Cuatro de los testigos citados nunca comparecieron ante la Comisión de lo Jurídico. Una vez el Tribunal Superior expidió, a petición del presidente de la Comisión, la orden para comparecer, estos cuatro peticionarios radicaron una moción en la que solicitaban que se dejara sin efecto su citación. Como indiqué hace unos años y me reafirmo, “en esa etapa del proceso el reclamo de privilegio ejecutivo no debía proceder por prematuro”.⁸⁷

Ya el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en *Eastland v. U.S. Servicemen's Fund*,⁸⁸ hizo la distinción de un caso donde se pedía la impugnación de un requerimiento de información por parte de una comisión congresional, desestimando la demanda, de un caso donde el testigo está siendo procesado por desacato.⁸⁹ En la primera circunstancia, el Tribunal no debe prestarse para interferir con los procesos legislativos. En la segunda, el Tribunal sí tiene que garantizarle al testigo todas las defensas posibles que tenga. Además, cuando se trata de desacato, ya el proceso legislativo ha sido interrumpido por la acción del testigo. Cuando se trata de la impugnación a una citación, el testigo está tratando de usar el Tribunal para que sea este el que interrumpa el proceso.

Ahí es que está el error en *Betancourt*, en cuanto a esos cuatro testigos. No es lo mismo y no le pueden aplicar los mismos parámetros a un proceso de citación de testigos que a un proceso de desacato:

El Tribunal Supremo cita correctamente las normas y procedimientos aplicables antes de declarar incurso en desacato a un testigo que se niega a comparecer a una comisión legislativa o condenarlo por desacato o por perjurio cometido ante una comisión legislativa. El error conceptual del Tribunal está en la aplicación de esta norma a estos cuatro recurrentes. El Tribunal no tenía ante sí un caso de desacato o perjurio. Lo que tenía ante sí es un procedimiento especial del Código Político para citar so pena de desacato a un testigo ante una comisión legislativa. La libertad de ninguno de los cuatro recurrentes estaba en juego en esta etapa de los procedimientos. La aplicación de las normas para procesos de desacato o perjurio era totalmente inaplicable.⁹⁰

La decisión en *Betancourt* fue una gran oportunidad para clarificar el alcance de *Peña Clos* en lo relativo a la aplicación del privilegio ejecutivo y la intervención judicial a destiempo. El paso del tiempo lo que ha traído es mayor confusión. La falta de claridad de estos dos casos nos ha llevado a una jurisprudencia posterior confusa sobre el poder investigativo de la Asamblea Legislativa. En ninguna de las opiniones posteriores, el juez Hernández Denton asumió la responsabilidad de escribir la posición de la mayoría y en ocasiones tuvo que asumir posiciones disidentes. Más aún, varios de estos casos se resolvieron por senten-

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Eastland v. U.S. Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491 (1975).

⁸⁹ *Id.* en la pág. 507.

⁹⁰ Acevedo Vilá, *supra* nota 22, en la pág. 83.

cia, lo que abona más a la confusión sobre cuáles son los verdaderos contornos del poder investigativo de la Asamblea Legislativa.

En *Presidente del Senado*,⁹¹ otro caso secuela de la investigación senatorial del Cerro Maravilla, la opinión del Tribunal la escribió el juez Negrón García. Se trató de una nueva investigación senatorial sobre la investigación senatorial original. En este caso, el Senado controlado por el PNP, pretendía investigar la investigación realizada por el Senado de mayoría del Partido Popular Democrático (PPD).⁹² El protagonista en este caso, como testigo citado so pena de desacato, fue el investigador original, el licenciado Héctor Rivera Cruz. La controversia giró mayormente en torno a los poderes de citación so pena de desacato de la comisión, el alcance de la defensa de inmunidad legislativa que tenía Rivera Cruz y el nivel de descubrimiento de prueba al que este tenía derecho en el proceso judicial de desacato.

En lo que el profesor José Julián Álvarez describe como una “confusa decisión 3-1”,⁹³ el Tribunal resuelve:

(1) [L]a investigación senatorial no había concluido aún, por lo que la citación a Rivera Cruz no se había tornado académica; (2) la investigación senatorial era una actividad legislativa legítima; (3) Rivera Cruz no podía liberarse de depone mediante el argumento de que se le estaba sometiendo a persecución política; (4) Rivera Cruz no podía reclamar inmunidad parlamentaria, como anterior investigador senatorial, frente al propio Senado; (5) la inmunidad parlamentaria cobijaba a los dos senadores y al investigador frente a la pretensión de Rivera Cruz de citarlos como testigos en la vista de desacato; (6) el derecho de Rivera Cruz a un debido proceso de ley en esa vista tenía una extensión menor que si se tratara de un desacato criminal, por cuanto de ser hallado culpable de desacato civil podría liberarse de la pena con tan sólo comparecer ante el Senado; (7) en cuanto a la prueba documental, en función de la inmunidad parlamentaria Rivera Cruz no tenía derecho a descubrimiento de prueba ordinario y sólo podía obtener aquella documentación pertinente a la vista de desacato que fuera de naturaleza pública o que autorizara expresamente el reglamento de la comisión senatorial; (8) Rivera Cruz podía obtener aquella prueba documental que pudiera establecer que la comisión especial no citó a los miembros de las minorías a la vistas públicas y ejecutivas relacionadas con éste; y (9) aunque llamó a las partes a la cordura, rehusó resolver que Rivera Cruz estaba justificado a negarse a comparecer ante la comisión por razón de los epítetos a los que se le sometió, asunto que dejó para adjudicación por el tribunal de instancia. Tras sentar estos principios, el propio Tribunal Supremo procedió a determinar cuál de la prueba do-

91 *Presidente del Senado de Puerto Rico v. Peña Clós*, 148 DPR 737 (1999).

92 Para un resumen de las diferentes etapas de la investigación senatorial del Cerro Maravilla y de las circunstancias de *Presidente del Senado*, véase José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 69 REV. JUR. UPR 419, 435-39 (2000).

93 *Id.* en la pág. 438.

cumental que solicitaba Rivera Cruz podía ser descubierta, y excluyó la mayor parte de ella.⁹⁴

El juez Hernández Denton emitió una opinión concurrente y disidente.⁹⁵ El propio Hernández Denton resumió su opinión de la siguiente forma:

Concurrimos con la Opinión del Tribunal respecto a la determinación de que el recurso no es académico, y sobre el alcance de las facultades investigativas de las comisiones legislativas. También coincidimos con la Mayoría respecto a la existencia, la envergadura y la aplicación del privilegio consagrado en la cláusula constitucional de inmunidad parlamentaria.

Sin embargo, por considerar que el Art. 34-A del Código Político, *supra*, expresamente le otorga a un imputado el derecho a presentar en la vista de desacato en el foro de instancia, todas las cuestiones constitucionales, legales y de hecho que corresponden en derecho, y que *en virtud de unas garantías constitucionales mínimas requeridas por el debido proceso de ley, el licenciado Rivera Cruz tiene derecho a descubrir toda aquella materia relativa a sus defensas legítimas, que sea pertinente y no privilegiada*, disentimos. A diferencia de la Opinión del Tribunal, confirmaríamos la sentencia del Tribunal de Circuito de Apelaciones y devolveríamos el caso al foro de instancia para la celebración de una vista en la cual se determine, a la luz de los criterios de pertinencia y privilegios, cuáles citaciones y documentos solicitados por el licenciado Rivera Cruz le deben ser entregados.⁹⁶

Sobre las diferencias entre el razonamiento de la opinión mayoritaria y la postura del juez Hernández Denton, el profesor Álvarez González señala:

En términos generales, considero que la solución y los fundamentos del disenso parcial del Juez Hernández Denton son superiores a los de la mayoría. Esta última pinta con una brocha muy gorda. Por un lado, adopta una postura injustificadamente adversa a los reclamos de descubrimiento de prueba en estos casos. Por otro, y en otro sentido, interpreta la cláusula de inmunidad parlamentaria de forma muy tacaña; la dicotomía documentos legislativos públicos y no públicos no atiende adecuadamente los intereses que apoyan la inmunidad parlamentaria, como acertadamente señala el juez disidente. Además, la mayoría resolvió anticipadamente asuntos que debieron quedar a la discreción inicial del tribunal de instancia, el que estaba en mejor posición para atender los planteamientos de las partes con vista a los documentos sobre los que giraba la controversia.⁹⁷

Ya con esta opinión comenzamos a ver dos tendencias preocupantes, la incapacidad del Tribunal para elaborar una mayoría clara sobre los temas relativos

94 *Id.* en las págs. 438-39.

95 *Presidente del Senado*, 148 DPR en la pág. 780 (Hernández Denton, opinión concurrente y disidente) (énfasis suplido).

96 *Id.* en las págs. 780-81.

97 Álvarez González, *supra* nota 92, en las págs. 439-40.

a los poderes investigativos de la Rama Legislativa y la pérdida de poder de persuasión del juez Hernández Denton en estas discusiones.⁹⁸

En el próximo caso sobre estos temas, *Rullán v. Fas Alzamora*,⁹⁹ la opinión mayoritaria la escribió el juez Rivera Pérez, a la que se unieron los jueces asociados Fuster Berlingeri y Rebollo López. El juez Hernández Denton, ya como Juez Presidente, disintió con opinión escrita, a la cual se unió la jueza asociada Liana Fiol Matta. La juez asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez se inhibió. Nuevamente, estamos ante una opinión del Tribunal de solo tres votos.

“El presente recurso nos brinda la oportunidad de establecer los límites del poder investigativo de la Rama Legislativa de Puerto Rico”.¹⁰⁰ Con esa oración empieza la opinión del juez Rivera Pérez en *Rullán*. Se trató el caso sobre una investigación senatorial en torno a las operaciones de la estación de radio WIPR. Como parte de la investigación, la comisión solicitó al Secretario de Hacienda que se le remitieran las planillas contributivas del licenciado Luis G. Rullán Marín, y de su esposa, la licenciada Zoraida Buxó Santiago, así como las del bufete legal compuesto por ambos. Al enterarse de esta petición, Rullán y Buxó presentaron una demanda de sentencia declaratoria e *injunction* para impedir que el Secretario de Hacienda entregara dichos documentos contributivos a la comisión senatorial. Luego de resolver que el asunto no era académico, a pesar de que las planillas ya le habían sido entregadas a la comisión senatorial, el Tribunal esbozó unos nuevos criterios procesales que han de aplicarle a la solicitud de información contributiva que haga una comisión legislativa.

A pesar de que la propia ley reconoce el poder de las comisiones legislativas de solicitar al Secretario de Hacienda copia de las planillas contributivas y establecer unas normas para proteger la confidencialidad de dicha información,¹⁰¹ el Tribunal concluyó:

⁹⁸ Recordarán que la decisión en *Presidente del Senado* fue de 3-1, uniéndose a la opinión mayoritaria de Negrón García los jueces Rebollo y Corrada. El juez presidente Andréu García y los jueces asociados Naveira y Fuster no participaron.

⁹⁹ *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006).

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 751.

¹⁰¹ Código de Rentas Internas, Ley Núm. 109 de 26 de septiembre de 1994, 13 LPRA § 8455 (2012) (derogado 2011), que provee en lo pertinente, lo siguiente:

(a) Documento público e inspección

(1) Las planillas rendidas bajo esta parte sobre las cuales la contribución ha sido determinada por el Secretario o cualquier otro documento relacionado con un contribuyente constituirán documentos públicos pero, excepto según más adelante se provee, estarán sujetas a inspección solamente mediante orden del Gobernador de Puerto Rico previa demostración de justa causa para ello, y bajo las reglas y reglamentos prescritos por el Secretario.

...

(c) Inspección por comisiones de la Asamblea Legislativa

(1) Comisiones de Hacienda y comisiones especiales

Así, cuando la Rama Legislativa pretenda obtener copia de ciertas y determinadas planillas de contribución sobre ingresos en el curso de una investigación, tiene a su haber dos mecanismos. Pueden acudir directamente a los tribunales para obtener una orden que requiera la entrega de la información solicitada, de acuerdo con las normas pautadas en *H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor*. Mediante el uso de la vía judicial, debe cumplirse con los requisitos de autoridad legal, pertinencia y relación razonable con el objeto de la investigación. Cabe puntualizar que dicho mecanismo no exime a la Rama Legislativa de notificarle al individuo afectado sobre dicho requerimiento. Por el contrario, si decide emitir una citación para que el Secretario de Hacienda entregue ciertas y determinadas copias de las planillas contributivas relacionadas con una investigación, la persona afectada deberá ser notificada formalmente de tal requerimiento por la referida comisión. Dicha notificación deberá ser emitida con razonable anticipación y contener lo siguiente: información específica y detallada que exprese la razón, el propósito y la pertinencia de la solicitud, a la luz de la investigación que se esté llevando a cabo y la disposición legal que faculta a la comisión legislativa en cuestión para realizar tal requerimiento. Lo anterior permitirá que el ciudadano tenga una oportunidad razonable de cuestionar dicho requerimiento ante la autoridad judicial competente, si se siente agraviado.¹⁰²

El juez presidente Hernández Denton disintió bajo el argumento de que la controversia se había tornado académica y evitó entrar en los méritos de la disputa.

Más allá de reafirmar la tendencia reciente de reducir o delimitar los poderes investigativos de la Asamblea Legislativa, no está claro el efecto real de lo resuelto en *Rullán*. Por un lado, el Tribunal estableció unos requisitos de notificación al contribuyente, a pesar del mandato claro de la ley que le permite acceso a las comisiones legislativas a esa información y, por otro lado, olvidó que hay múltiples instancias en que organismos gubernamentales, estatales y federales tienen derecho a solicitar esta información de forma unilateral y sin notificación al contribuyente. Al reflexionar sobre el alcance de *Rullán*, el profesor David Helfeld señala lo siguiente:

(A) A solicitud de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, de la Comisión de Hacienda del Senado, de una comisión seleccionada por el Senado o de la Cámara especialmente autorizada para investigar planillas por resolución del Senado o de la Cámara, o de una comisión conjunta así autorizada mediante resolución concurrente, el Secretario suministrará a dicha comisión reunida en sesión ejecutiva cualquier información de cualquier naturaleza contenida o expresada en cualquier planilla.

(B) Cualquiera de dichas comisiones actuando directamente como comisión, o a través de aquellos examinadores o agentes que designare o nombrare, tendrá el derecho de inspeccionar cualquiera o todas las planillas en aquellas ocasiones y en aquella forma que así lo determine.

(C) Cualquier información así obtenida por la comisión podrá ser sometida al Senado o a la Cámara, o al Senado y la Cámara, según fuere el caso.

102 *Rullán*, 166 DPR en las págs. 777-78 (citas omitidas).

[E]l contribuyente tendrá unas protecciones en contra de la divulgación de información de su planilla contributiva, dentro del contexto de una investigación legislativa . . . Sin embargo, a fin de cuentas la protección no es absoluta, sino más bien de índole procesal y restringida a situaciones de abuso de poder. La autoridad de la Asamblea Legislativa para llevar a cabo investigaciones para propósitos legítimos no queda afectada, mientras se respeten los derechos procesales del contribuyente. En última instancia, se trata de un aumento moderado en el alcance del derecho constitucional a la intimidad. Aunque moderado, no debe ser subestimado, pues sirve como una defensa adicional en contra de los abusos potenciales que las investigaciones legislativas pudiesen representar.¹⁰³

Sobre el alcance y posibles confusiones que puede crear *Rullán*, se ha señalado:

A modo de ejemplo, vale preguntar, ¿qué añade el requisito de notificación que impone el caso de *Rullán* cuando la Asamblea Legislativa opta por utilizar el primer mecanismo de acudir a un juez para obtener una orden? ¿En qué parte del procedimiento criminal, específicamente en cuanto a los registros y allanamientos, se establece que adicional a obtener la orden judicial se debe notificar a la persona que será sujeta al registro? La respuesta a estas interrogantes parecería mostrar que el Tribunal Supremo está dispuesto a imponer mayores exigencias cuando la Asamblea Legislativa ejerza sus prerrogativas de investigación.¹⁰⁴

Los próximos casos sobre el poder investigativo de la Asamblea Legislativa abonan a la confusión en lugar de brindar mayor claridad. En *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos*,¹⁰⁵ nuevamente, no hay opinión del Tribunal, sino una sentencia con votación de 3-2. La jueza Fiol Matta emitió una opinión de conformidad a la que se unió el juez Rebollo López. El juez Rivera Pérez emitió una opinión concurrente y el Juez Presidente emitió una opinión disidente. La juez Rodríguez disintió sin opinión escrita.

Se trataba de una investigación legislativa sobre la muerte del niño Mathew Elías Amigo y su familia,¹⁰⁶ caso que recibió gran atención mediática en su momento. La Cámara de Representantes aprobó el 13 de septiembre de 2005 la Resolución Núm. 2756, que ordenó a la Comisión de Bienestar Social de la Cámara de Representantes de Puerto Rico “realizar una investigación en torno a los procedimientos seguidos por el Departamento de la Familia en el caso del niño Matthew Elías Amigo y sus hermanos”.

Como parte de la investigación, se citó y requirió información y los expedientes del caso a los Secretarios de los Departamentos de la Familia y de Justicia. Ambos secretarios alegaron la confidencialidad de los documentos solicitados y no comparecieron a las vistas, pero enviaron a un representante. La Comi-

103 David Helfeld, *Derecho Constitucional*, 76 REV. JUR. UPR 583, 605 (2007).

104 Figueroa Santiago, *supra* nota 22, en la pág. 82.

105 *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos*, 173 DPR 389 (2008).

106 Una familia no tradicional compuesta por el hombre y tres mujeres; y los hijos de las tres mujeres.

sión los apercibió que, de no comparecer y entregar los documentos, se les procesaría por desacato. En el proceso ante el Tribunal de Primera Instancia para que se les citara so pena de desacato, los secretarios lograron exitosamente que se resolvieran a su favor los planteamientos de que ellos podían enviar un representante a las vistas y que la información sería confidencial. El Tribunal de Apelaciones revocó y ordenó que se les citara. El Tribunal Supremo, mediante sentencia resolvió lo siguiente:

Resolvemos que la citación enviada al Departamento de Justicia no procede por falta de jurisdicción, ya que la Resolución Núm. 2756 no delegó dicha encomienda a la Comisión. En cuanto a la citación cursada al Departamento de la Familia, resolvemos que ésta adolece de vicios en su notificación que impiden su ejecución, por lo cual este Tribunal no puede hacer cumplir los "subpoenas" emitidos por la Comisión de Bienestar Social de la Cámara de Representantes al Departamento de Justicia y al Departamento de la Familia. Por tal razón, revocamos la sentencia del Tribunal de Apelaciones.¹⁰⁷

En su opinión de conformidad, la jueza Fiol Matta hizo un intento de aclarar definitivamente la pregunta que *Peña Clos* dejó sin resolver: ¿cuál es la metodología de adjudicación cuando se trata de una investigación legislativa de la Rama Ejecutiva ante reclamos de privilegio ejecutivo? Luego de resumir la trayectoria jurisprudencial sobre este tema y lo resuelto en *Peña Clos*, la opinión de la jueza Fiol Matta señaló lo siguiente:

Sin embargo, en *Peña Clos v. Cartagena Ortiz* ante una alegación de confidencialidad, no nos ceñimos al método tradicional que hemos expuesto, anteriormente, sino que utilizamos también el método de sopesar intereses, para determinar la validez de unos *subpœnas* legislativos. En aquella ocasión, ambos análisis nos llevaron a la misma conclusión jurídica, pero nunca aclaramos cuándo debe utilizarse uno u otro método. Las circunstancias de este caso nos presentan la oportunidad de precisar el método de análisis constitucional que debemos aplicar cuando la Rama Legislativa solicita información custodiada por la Rama Ejecutiva y que es confidencial por disposición de ley.¹⁰⁸

Ante esta disyuntiva, la jueza Fiol Matta expuso:

[N]uestro deber constitucional al delimitar los poderes investigativos de la Rama Legislativa en su función fiscalizadora ante el Ejecutivo, nos obliga a proceder con deferencia y a presumir la razonabilidad y legitimidad de los actos y procedimientos legislativos. Por eso, el análisis jurídico que procede cuando la información requerida por la Rama Legislativa al Ejecutivo, en su función fiscalizadora, esté vedada al escrutinio público por una ley que establezca su confidencialidad, no es el de sopesar intereses, sino el análisis que impone nuestra tradición

¹⁰⁷ Aponte Hernández, 173 DPR en las págs. 430-31.

¹⁰⁸ *Id.* (Fiol Matta, opinión de conformidad) (citas omitidas).

constitucional ante las actuaciones de la Rama Legislativa, el llamado *análisis tradicional*.¹⁰⁹

Pero a pesar de llegar a esa conclusión, claramente inclinada a favorecer los poderes investigativos de la Asamblea Legislativa frente a la Rama Ejecutiva, la jueza Fiol Matta concurrió con la sentencia en su determinación de que la comisión no tenía jurisdicción sobre el Departamento de Justicia porque la resolución solo mencionaba al Departamento de la Familia,¹¹⁰ y que, en lo referente al expediente del menor, hay que notificar previamente a la familia de este.¹¹¹

El juez Presidente emitió una opinión disidente sólida, a la cual no se le unió ningún miembro del Tribunal. Para mí no hay dudas de que la sentencia y las opiniones concurrentes y de conformidad desconocen la realidad de cómo se llevan a cabo las investigaciones legislativas y, erróneamente, interpretan la jurisprudencia federal y la del propio Tribunal Supremo. Decir que, porque la resolución que autoriza la investigación no menciona al Departamento de Justicia lo que significa es que ni siquiera se puede citar a los funcionarios de este Departamento, es una aberración. El Departamento de Justicia no es el investigado pero, la información que los funcionarios de este puedan tener podría resultar útil y hasta vital para los propósitos de la resolución. Por eso coincido plenamente con la opinión del Juez Presidente:

[L]a resolución citada no contiene ninguna mención del Departamento de Justicia. No obstante, ello no impide que se reconozca la facultad de la Comisión de Bienestar Social para solicitarle información a dicha agencia. Como es sabido, el requisito de que toda investigación legislativa sea previamente autorizada tiene un profundo arraigo, tanto en Puerto Rico como en la jurisdicción federal. Sin embargo, como *Barenblatt* indica, dada la amplitud del poder parlamentario de investigación, rara vez se invalidará una pesquisa si puede interpretarse *razonablemente* que ésta tiene apoyo en la resolución que la autoriza.¹¹²

Y más adelante, el Juez Presidente añadió:

Si bien es cierto que la resolución que autoriza la investigación de marras se refiere únicamente a dicha dependencia [Departamento de la Familia] y al Registro Demográfico, lo cierto es que le confiere la facultad para *investigar los procesos allí realizados en el caso del menor fallecido*. Sin duda, tal encomienda no limita la posibilidad de obtener información de entidades distintas al propio investigado, cuando el fin sea evaluar el desempeño de éste. Claramente, una cosa es

109 *Id.* en las págs. 433-34 (Fiol Matta, opinión de conformidad) (énfasis suplido).

110 *Id.* en las págs. 438-39.

111 *Id.* en las págs. 439-44.

112 *Id.* en la pág. 447 (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido) (citas omitidas).

quién es el foco de la investigación –el Departamento de la Familia– y otra muy diferente es cómo se investiga a dicha entidad.¹¹³

El Juez Presidente citó con autoridad el caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que más relevancia tenía a la situación de hechos ante ellos, y que fue ignorado por la mayoría, *McGrain v. Daugherty*.¹¹⁴ Expresó que:

A una conclusión similar llegó el Tribunal Supremo federal en *McGrain v. Daugherty*, cuando en el curso de una investigación contra un ex Secretario de Justicia, el Senado estadounidense citó bajo apercibimiento de desacato a su hermano. El Senado investigaba por qué una serie de personas implicadas en actividades contrarias a la Ley Antimonopolios no habían sido acusadas por Justicia federal. Para ello, requirió la comparecencia del hermano, quien en aquel momento era presidente de un banco, y el Tribunal Supremo federal resolvió que podía citarlo.¹¹⁵

Con igual vehemencia disintió el Juez Presidente de la determinación de la mayoría del Tribunal sobre el expediente solicitado al Departamento de la Familia:

[E]n ésta [Resolución] no se señala a los padres del menor fallecido como partes investigadas.

A pesar de esta innegable realidad, *la sentencia del Tribunal impide a la Asamblea Legislativa examinar los documentos solicitados con el fundamento de vicios en la notificación*. Este resultado no es cónsono con la distinción fundamental entre investigaciones legislativas realizadas a las agencias de la Rama Ejecutiva e investigaciones a personas privadas. Conforme a ello, en *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, resolvimos que *si la investigación se dirige a una agencia o a un funcionario público, los tribunales deben ser cuidadosos al intervenir con la pesquisa legislativa*. De ordinario, los motivos de la investigación no pueden ser cuestionados en los tribunales. Más bien, se considera que la intervención judicial es apropiada, únicamente, cuando se han usurpado incuestionablemente las facultades de otra rama de gobierno.¹¹⁶

Y, aplicando esa norma constitucional a los hechos del caso, Hernández Denton concluyó:

[E]l Tribunal de Apelaciones identificó una excepción a la norma de confidencialidad invocada por el Estado. La propia Ley para el Bienestar y la Protección Integral de la Niñez, permite el acceso a documentos confidenciales cuando se realiza una investigación “bona fide”. Las normas cautelares establecidas en esa ley, vistas a la luz del poder constitucional de investigación que posee la Asamblea

¹¹³ *Id.* en la pág. 448 (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido).

¹¹⁴ *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927).

¹¹⁵ *Aponte Hernández*, 173 DPR en la pág. 450 (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido).

¹¹⁶ *Id.* en las págs. 450-51 (citas omitidas).

Legislativa, protegen adecuadamente los intereses que aduce el Gobierno para negar la información solicitada. Además, no podemos olvidar que esos intereses no son exclusivos de la Rama Ejecutiva.

En esa dirección, la Cámara de Representantes ha establecido un procedimiento dirigido a salvaguardar la confidencialidad de documentos sensitivos recibidos por sus comisiones en el curso de investigaciones legislativas. Así, el Reglamento de la Cámara de Representantes dispone: Todo documento que se reciba bajo un reclamo justificado de confidencialidad *no formará parte de los expedientes públicos de la Comisión que los reciba*, excepto cuando medie decisión del Cuerpo en contrario. Al finalizar los trabajos de la Comisión que conllevaron la presentación de documentos confidenciales, estos serán de inmediato devueltos a su lugar de origen o destruidos, según se acuerde con su dueño o custodio legal, observando en todo momento aquellos protocolos que mejor garanticen la protección de los derechos involucrados.

De la disposición transcrita surge claramente que la Cámara de Representantes posee un sistema adecuado para proteger el derecho de intimidad de ciudadanos como los miembros de la familia Elías [Amigo]. Por lo tanto, el derecho a la intimidad tampoco puede ser el fundamento para negarle a la Comisión de Bienestar Social el acceso a los documentos que necesita para concretar su investigación. Claramente, en estas circunstancias, *resulta innecesario “advertir” al ciudadano sobre un “registro”, cuando el propio Estado ya posee la información que se pretende proteger.*¹¹⁷

Luego de este caso, en *Aponte Hernández v. Riera*,¹¹⁸ la Asamblea Legislativa sufrió otra derrota en su intento de obtener información de la Rama Ejecutiva.¹¹⁹ Y, nuevamente, no tenemos una opinión del Tribunal, ya que se resolvió por sentencia. El juez presidente Hernández Denton concurrió con el resultado pero razonando que la controversia era académica y sin entrar en los méritos. La votación fue tres a uno con el juez Pérez Rivera disintiendo sin opinión escrita.

El caso trató del intento de una comisión cameral, durante el proceso ordinario de vistas públicas sobre una medida bajo su consideración, de obtener copia de una opinión legal que recibió el Director Ejecutivo de la Autoridad para el Financiamiento de Infraestructura relativa a unos vetos que yo, como Gobernador, le impartí a una legislación previa.

Sobre la opinión de conformidad de la juez Rodríguez Rodríguez se expresan el profesor Álvarez González y Carlos Baralt Suárez:

La opinión concurrente de la juez Rodríguez, a la que se unió la juez Fiol [Matta], de nuevo disertó sobre el poder legislativo de investigación y citó la jurisprudencia federal más limitativa de ese poder, en vez de la que lo acoge con más amplitud. Asimismo, citó aquellas partes de decisiones puertorriqueñas que

¹¹⁷ *Id.* en las págs. 453-54 (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido) (citas omitidas).

¹¹⁸ *Aponte Hernández v. Riera*, 175 DPR 256 (2009).

¹¹⁹ José Julián Álvarez & Carlos Baralt Suárez, *Derecho Constitucional*, 79 REV. JUR. UPR 609, 614-15 (2010).

reconocen límites al poder de investigación, mas ignoró los pasajes o decisiones que enaltecen ese poder. Esa opinión rehusó resolver si procedía el privilegio invocado porque encontró que la solicitud del documento no había sido autorizada por una resolución que ordenara una investigación ni tenía relación suficiente con las medidas legislativas que la Cámara consideraba. Por primera vez en nuestra jurisprudencia, esa opinión de pluralidad encontró “que el reclamo de la Asamblea Legislativa es arbitrario y carente de fundamentos específicos y claros que encuentren su génesis en un interés legislativo legítimo”. En un escolio añadió que probablemente el reclamo estaría sujeto a una invocación, bajo la Regla 31 de Evidencia, del privilegio estatutario de información oficial adquirida en confidencia o producto de un proceso deliberativo del ejecutivo.¹²⁰

No hay duda de que las decisiones más recientes del Tribunal Supremo en el área del poder investigativo de la Asamblea Legislativa, y la incapacidad de articular una mayoría clara, en lugar de clarificar las interrogantes planteadas y no resueltas en *Peña Clos*, agudizan los cuestionamientos y abonan a la confusión.¹²¹ Mis señalamientos originales en torno a lo resuelto en ese caso y la aplicación equivocada de la doctrina de privilegio ejecutivo a los hechos de *Peña Clos* resultaron ser correctos.¹²² La retirada del juez presidente Hernández Denton, el juez que a mi entender tiene el dominio más claro del balance de poderes necesario en estas controversias, apunta a un panorama todavía más confuso en el futuro inmediato.

B. El texto de la Constitución; vacíos y oportunidades: conflictos entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa que emanan de la propia Constitución

Las confrontaciones y choques constitucionales entre las dos ramas políticas de nuestro gobierno no se han dado, exclusivamente, en el contexto de investigaciones legislativas. En varias ocasiones, decisiones importantes de nuestro Tribunal Supremo han ocurrido cuando una rama ha intentado, en la mayoría de los casos la legislativa, ampliar sus poderes o marco de acción al amparo del propio texto constitucional. En muchos de estos casos, que van a la esencia del balance de poderes y de los pesos y contrapesos que nuestro sistema requiere, el juez Hernández Denton asumió el liderato de la corte.

La sección 10 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado, dispone:

¹²⁰ *Id.* en la pág. 615.

¹²¹ Véase Álvarez & Baralt, *supra* nota 119, en las págs. 615-16. Véase también Figueroa Santiago, *supra* nota 22, en las págs. 82-83.

¹²² Acevedo Vilá, *supra* nota 22, en las págs. 85-90. (“No hay dudas de que aunque el Senado triunfó en *Peña Clos* y sus poderes se fortalecieron, el Tribunal Supremo se reservó para un futuro el determinar si su papel en este tipo de controversia va a ser más activo. Subsiste la posibilidad de que el crecimiento del poder de la Rama Judicial en el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo llegue a limitar el poder de la Asamblea Legislativa”. *Id.* en la pág. 90).

La Asamblea Legislativa será un cuerpo con carácter continuo durante el término de su mandato y se reunirá en sesión ordinaria cada año a partir del segundo lunes de enero. La duración de las sesiones ordinarias y los plazos para la radicación y consideración de proyectos serán prescritos por ley. Cuando el Gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria solo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o en mensaje especial que el Gobernador le envíe en el curso de la sesión, la cual no podrá extenderse por más de veinte días naturales.¹²³

En un claro esfuerzo por ampliar sus poderes, la Asamblea Legislativa aprobó el 22 de julio de 1988 la Ley 138,¹²⁴ a los fines de proveer para una segunda sesión ordinaria anual para la Asamblea Legislativa. El texto de la nueva ley disponía lo siguiente:

Las sesiones ordinarias anuales de la Asamblea Legislativa comenzarán, la primera, el segundo lunes de enero de cada año y terminará el [31 de mayo] del mismo año. La segunda comenzará el tercer lunes de agosto y terminará el [31 de octubre]. Durante las quince (15) semanas restantes, las Comisiones seguirán laborando a tiempo completo, requiriéndose la aprobación previa de los Presidentes de los Cuerpos para la celebración de reuniones fuera de días laborables. Disponiéndose, que en los años que corresponda celebrar elecciones generales, no se reunirá la Asamblea Legislativa para celebrar la segunda sesión ordinaria.¹²⁵

El gobernador Rafael Hernández Colón, aunque tenía serias reservas sobre su constitucionalidad, firmó la ley. Al inicio de la sesión inaugural de la segunda sesión ordinaria en septiembre de 1989, el senador Nicolás Nogueras presentó una demanda de sentencia declaratoria impugnando la validez constitucional de la segunda sesión. El Tribunal de Primera Instancia acogió el planteamiento del senador Nogueras y declaró inconstitucional el estatuto. El Tribunal Supremo, por voz del juez Hernández Denton, revocó y sostuvo la validez de la segunda sesión.¹²⁶

En la opinión del Tribunal en *Nogueras v. Hernández Colón*, el juez Hernández Denton comenzó su análisis haciendo una distinción importante entre los poderes de nuestra Asamblea Legislativa y los del Congreso de Estados Unidos:

A diferencia de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, nuestra Constitución delega todo el poder legislativo en la Asamblea Legislativa, sujeto éste a las limitaciones contenidas en la Carta de Derechos. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a diferencia de lo que sucede con el Congreso de Estados Unidos, no es una legislatura de poderes enumerados. Este diseño constitucional en Estados Unidos es el resultado de la realidad histórica que dio base a la crea-

123 CONST. PR art. III, § 10.

124 Ley de Asamblea Legislativa, Ley Núm. 138 de 22 de julio de 1988, 2 LPRA § 1a (2012).

125 *Id.* Posteriormente, la ley se enmendó para que la Primera Sesión durara hasta el 30 de junio y la segunda, hasta el martes previo al tercer jueves del mes de noviembre. *Id.* § 202.

126 *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 405 (1990) (Negrón García, opinión disidente).

ción de una nación donde el poder político se distribuye en forma federada. El pueblo norteamericano le confiere parte de dicho poder al Congreso y a las otras Ramas del Gobierno, y parte a los estados. Esta estructura de poder compartido explica la enumeración de poderes Es obvio que en Puerto Rico no existe, ni ha existido un diseño federado de gobierno. Se entiende que la Asamblea Legislativa, distinto al Congreso, puede legislar sobre cualquier asunto que afecte el bienestar de los puertorriqueños.¹²⁷

Partiendo de esa interpretación amplia sobre los poderes legislativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el juez Hernández Denton concluyó, que a pesar de que la Constitución no autoriza, expresamente, la convocatoria a una segunda sesión ordinaria, “[c]onsiderada la concesión amplia y general del poder legislativo que le hace nuestra Constitución a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, una autorización expresa no era necesaria”.¹²⁸ El Juez también enmarcó su determinación en el proceso histórico-constitucional de ir ampliando y fortaleciendo los poderes de la Rama Legislativa, que históricamente ha estado subordinada al Ejecutivo.¹²⁹ Además, la segunda sesión ordinaria “es compatible con el concepto ‘cuerpo de carácter continuo’”,¹³⁰ de nuestra Asamblea Legislativa:

La teoría que se adoptó cuando se aprobó la Constitución del Estado Libre Asociado era que la Asamblea Legislativa adquiriera un orden en igualdad de jerarquía a las demás ramas del Gobierno. Así, si el proceso de ejecutar (Poder Ejecutivo) e interpretar las leyes (Poder Judicial) era de carácter completo y continuo, de igual forma la acción legislativa también tendría que serlo. Establecer lo contrario sería ubicar en un plano inferior el trabajo de la Asamblea Legislativa con respecto a las demás ramas y debilitar el esquema de separación de poderes en que se funda nuestra Constitución.¹³¹

Luego de concluir que la Asamblea Legislativa tiene el poder constitucional de crear una segunda sesión ordinaria, la opinión pasó a analizar si los alcances de la ley en controversia contravenían algún otro poder constitucional, particularmente, de los que le corresponden al Gobernador. Se trataba, en el ejercicio dinámico de pesos y contrapesos, de determinar si el esquema establecido para una segunda sesión afectaba de forma impermisible los poderes del Gobernador para convocar a sesión extraordinaria, hacer nombramientos de receso e impartir veto de bolsillo:

La facultad constitucional del Gobernador para convocar a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria y para hacer nombramientos de receso no se afecta por la creación de una segunda sesión, ya que el Gobernador todavía conserva

127 *Id.* en la pág. 414 (citas omitidas).

128 *Id.* en la pág. 415.

129 *Id.* en las págs. 415-21.

130 *Id.* en la pág. 423.

131 *Id.* en la pág. 425.

estas facultades durante el periodo entre la primera y la segunda sesión ordinaria y al final de esta última. En la medida en que la Asamblea Legislativa esté reunida por más tiempo, será más fácil para el Gobernador obtener el consenso requerido para la confirmación de los funcionarios que así lo requieran y habrá menos necesidad de hacer nombramientos de receso. Tampoco se afecta la autoridad del Gobernador para efectuar vetos de bolsillo.¹³²

No hay dudas de que la decisión en este caso fue otro paso de avance para lograr un balance más adecuado de poderes en nuestro sistema gubernamental. A pesar de la existencia de la segunda sesión, y de que la duración de esta y de la primera sesión ordinaria se ha extendido por la vía legislativa, en la realidad histórica, los gobernadores han mantenido y ejercido, vigorosamente, los poderes de convocar a sesiones extraordinarias, vetar medidas legislativas mediante las diferentes modalidades que le reconoce la Constitución, incluyendo el veto de bolsillo, y de hacer nombramientos de receso.

El carácter continuo de la Asamblea Legislativa y la validez constitucional de la segunda sesión ha evolucionado a una práctica reciente, para mí, de dudosa validez constitucional: la autoconvocatoria del Senado para considerar nombramientos del Gobernador. En *Nieves Huertas v. García Padilla*¹³³ una mayoría del Tribunal Supremo, mediante *dictum*, validó esta práctica de cuño reciente. En este caso, el Tribunal se expresó así:

En lo particular a los procesos de nombramiento y la configuración de las sesiones celebradas por la Asamblea Legislativa, es menester destacar que, en el ejercicio de sus facultades, el Senado aprobó el Reglamento del Senado, el 12 de enero de 2009, R. del S. 27, 16ta Asamblea Legislativa, 1ra Sesión Ordinaria, vigente al momento de los hechos. Este dispone en su Sección 21.3 que las sesiones extraordinarias se celebran en cualquier fecha de un año, en la cual no se celebre una sesión ordinaria. Estas pueden ser convocadas por el Gobernador o por el Presidente del Senado. Cuando la sesión extraordinaria es convocada por el Gobernador, la Sección 21.3 dispone que solo puedan considerarse los asuntos, proyectos de ley y resoluciones conjuntas incluidas en la Convocatoria del Gobernador. Sin embargo, el Senado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales e inherentes, podrá considerar cualquier expresión o asunto bajo la jurisdicción del Cuerpo, incluyendo aquellos nombramientos enviados por el Gobernador y pendientes de consentimiento por el Senado. La sabiduría de estas normas no constituye materia para juzgar por los tribunales, a menos que exista una infracción constitucional.

Tal disposición reglamentaria no contraviene la Constitución de Puerto Rico. Por el contrario, es cónsona con su Art. III, Sec. 10, en el que se establece que “cuando el Gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria sólo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o mensaje especial que el Gobernador le envíe en el curso de la sesión, la cual no podrá extenderse por más de veinte días naturales”. Es decir, que el Gobernador os-

¹³² *Id.* en la pág. 427.

¹³³ *Nieves Huertas v. García Padilla*, 2013 TSPR 106.

tente la discreción para convocar a una sesión extraordinaria no menoscaba la facultad de un Cuerpo de la otra Rama de Gobierno para auto convocarse, en una fecha que no conflija con la convocatoria del Ejecutivo, para descargar, como ocurrió en este caso, los deberes ministeriales dispuestos por la propia Constitución, como es el consentir a las nominaciones de determinados funcionarios públicos.¹³⁴

Sostengo que esta expresión del Tribunal Supremo en esta sentencia es un *dictum*, porque el propio Tribunal determinó que ninguno de los demandantes allí tenía *standing*, por lo cual cualquier expresión sobre los méritos de la controversia pasa a ser una mera expresión inconsecuente. Incluso, si los demandantes hubiesen tenido *standing* bajo los hechos de este caso, no había caso ni controversia. Aunque el Senado se autoconvocó, lo hizo para actuar conforme a lo que quería el gobernador Luis Fortuño. No se puede hablar de un choque de separación de poderes cuando el propio Gobernador consintió y propició la actuación del Senado.

Otra sería la situación si el Senado se autoconvoca para *colgar* un nombramiento de receso del Gobernador. En esas circunstancias, sostengo que lo resuelto en *Nieves Huertas* no sería de aplicación. Imaginemos unos hechos en los que el Gobernador hace un nombramiento de receso el 5 de julio. Bajo nuestro esquema constitucional, el Gobernador tiene la expectativa de que esa persona ocupe el cargo *de receso* hasta que sea confirmado o rechazado por el Senado en sesión ordinaria o hasta que concluya la próxima sesión ordinaria, si el Senado no actúa.¹³⁵ Si en esta situación imaginaria el Senado se autoconvoca el 7 de julio para considerar ese nombramiento de receso y lo rechaza, la persona tendrá que cesar inmediatamente el cargo. Obviamente, los poderes del Gobernador de hacer nombramientos de receso se verían seriamente afectados en una situación como la descrita, en violación al esquema establecido por nuestra Constitución. Sostengo que el poder del Senado para autoconvocarse no se puede extender a estas situaciones.

A igual conclusión llegó en torno al otro asunto planteado en *Nieves Huertas*, referente a si los nombramientos a confirmarse durante una sesión extraordinaria tienen que incluirse como un asunto en la convocatoria del Gobernador. Nuevamente, cualquier expresión en la sentencia de *Nieves* sobre el particular es también *dictum*. El Tribunal sostuvo que ninguno de los demandantes tenía *standing*, pero de los hechos se desprende que el gobernador Fortuño tuvo la intención de incluir el tema de nombramientos en la convocatoria a la sesión extraordinaria. Al igual que en el tema de la autoconvocatoria, en este asunto tampoco hay caso y controversia porque el Senado en la sesión extraordinaria hizo lo que el gobernador Fortuño quería, que se le confirmaran esos nombramientos.

134 *Id.* en las págs. 12-14 (citas omitidas).

135 Véase *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 638 (1991); *Betancourt v. Gobernador*, 119 DPR 435 (1987); *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601 (1983).

Por otro lado, si el Gobernador convoca una sesión extraordinaria para unos temas legislativos y no incluye el tema de nombramientos, que el Senado use esa extraordinaria para *colgar* un nombramiento de receso del Gobernador sería, claramente, un acto inconstitucional porque se estaría afectando el poder del Gobernador de hacer nombramientos de receso al permitirle al Senado, unilateralmente, alterar la duración de éstos nombramientos.

En *Nieves Huertas*, el juez presidente Hernández Denton, la jueza asociada Fiol Matta y la juez asociada Rodríguez Rodríguez emitieron *un voto particular de no intervención*. Ese voto particular, muy bien fundamentado y con un lenguaje sumamente fuerte, comienza con el siguiente párrafo:

Hoy, cuatro jueces de este Tribunal incurren en otro ejercicio desmedido de poder al acceder a intervenir en una controversia a destiempo, disponer de esta de forma atropellada y violar los principios de autolimitación judicial. Con el pretexto de proteger la confianza del pueblo en el sistema judicial, acaban burlando las nociones más básicas de la justicia. Nos rehusamos a formar parte de esta desafortunada actuación y, en esta etapa procesal, emitir juicio alguno sobre los méritos de la demanda presentada.¹³⁶

Al negarse correctamente a considerar los méritos del caso en esta controversia, no tenemos una opinión del juez presidente Hernández Denton sobre las importantes controversias constitucionales que estos hechos pueden plantear. No tengo ninguna duda de que este tema sobre el poder del Senado para autoconvocarse y usar una convocatoria del Gobernador a sesión extraordinaria para considerar unilateralmente nombramientos de receso del Gobernador, es una controversia que regresará hasta nuestro más alto Tribunal en el futuro.

Aunque nuestra Constitución incluye muchos detalles –quizás demasiados– sobre el proceso legislativo,¹³⁷ quedan lagunas que han generado controversias que han requerido la intervención del Tribunal Supremo y nuevamente, el juez Hernández Denton ha sido protagonista en muchas de estas determinaciones.

Aunque la sección 19 del artículo III de la Constitución detalla cuántos días tiene el Gobernador para actuar sobre un proyecto de ley aprobado en la Asamblea Legislativa y recibido en la Oficina del Gobernador, la Constitución guarda silencio sobre cuántos días tiene la Asamblea Legislativa para remitir a La Fortaleza un proyecto debidamente aprobado por ambos cuerpos legislativos.¹³⁸ Esa era la esencia de lo planteado en *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*.¹³⁹ Los hechos del caso, según los resume el Juez Presidente en la opinión, son los siguientes:

¹³⁶ *Nieves Huertas*, 2013 TSPR en las págs. 1-2 (Hernández Denton, voto particular de no intervención).

¹³⁷ Véase CONST. PR art. III, §§ 17-19.

¹³⁸ *Id.* § 19.

¹³⁹ *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443 (2006).

El 21 de junio de 2006, la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Cámara de Representantes) aprobó el Proyecto Sustitutivo al P. de la C. 2193 con treinta y un votos a favor y dieciocho votos en contra. El aludido proyecto consignaba la versión de este cuerpo legislativo sobre la denominada Ley de la Justicia Contributiva de 2006. Una vez dicho proyecto fue debidamente aprobado por la Cámara de Representantes el 21 de junio, pasó a la consideración del Senado de Puerto Rico (Senado). El 25 de junio de 2006, una mayoría de los miembros del Senado aprobó el proyecto sin realizarle enmienda alguna. Además, se dispuso que la medida fuera enrolada y entregada a la Oficina de Actas y Récord de la Cámara de Representantes. Posteriormente se desató un debate entre la Cámara de Representantes, el Senado y el Gobernador con relación al significado de ciertas disposiciones del proyecto aprobado. Como consecuencia de esto, el 27 de junio de 2006 la Cámara de Representantes convocó una sesión y aprobó el Sustitutivo al Proyecto Cameral 2193 de Reforma Contributiva. Mediante esta acción, el cuerpo reconsideró y enmendó ciertas disposiciones de la Ley de Justicia Contributiva de 2006 relacionadas con el monto de las tasas de impuesto al consumo. El 28 de junio de 2006, la Oficina de Actas y Récord de la Cámara de Representantes remitió al Senado una comunicación en la cual informaba la reconsideración de la medida, pero este último cuerpo no la recibió. Tampoco consintió a que se devolviera el proyecto a la Cámara de Representantes para su reconsideración. Como el proyecto originalmente aprobado por ambos cuerpos no había sido remitido a su atención, el 28 de junio de 2006 el Gobernador cursó sendas misivas al Hon. José F. Aponte Hernández y al Lcdo. José E. Meléndez Ortiz para requerirles que cumplieran con sus deberes ministeriales de certificar y someter la pieza legislativa a su consideración.

En vista de que ambos funcionarios no accedieron a lo solicitado, el Gobernador y el Hon. José Luis Dalmau Santiago acuden ante nosotros mediante este recurso de *mandamus*.¹⁴⁰

Esta controversia política, de la cual fui protagonista, giraba en torno al tranque en las negociaciones presupuestarias, específicamente, sobre el monto del nuevo impuesto a la venta y uso (IVU). Todos los estudios económicos preparados por mi administración, sobre todo por el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento, indicaban que 7% era el mínimo necesario de ese impuesto para poder atender la crisis presupuestaria que semanas antes había provocado el cierre del gobierno. El presidente del senado Kenneth McClintock, lo aceptaba, al igual que otros líderes importantes, pero el presidente de la cámara José Aponte influenciado por el del exgobernador y senador Pedro Rosselló insistía en que el impuesto debía ser menor. Cuando la medida fue aprobada en la Cámara, el 21 de junio, aunque el informe de la Comisión y las posturas públicas de la mayoría del PNP eran distintos, el texto de la medida que se sometió para aprobación disponía que el IVU fuera de 7%. El 25 de junio, último día de aprobación de medidas, el Senado aprobó el proyecto de la Cámara sin enmiendas. Hasta ese momento, el Presidente de la Cámara y otros miem-

140 *Id.* en las págs. 448-50.

bros del PNP no se habían percatado de que el texto que habían aprobado disponía para un IVU de 7%. Confrontado con la realidad, el portavoz Aponte trató por todos los medios de *reconsiderar* la medida y se negó a firmarla según había sido aprobada y remitirla para mi firma o veto.

Luego de resolver que el asunto era justiciable, que como Gobernador yo tenía *standing* para presentar el recurso,¹⁴¹ y que el *mandamus* era el mecanismo adecuado para atender la controversia,¹⁴² el Juez Presidente procedió a analizar los méritos de la controversia. Concluyó, en primer lugar que una vez una medida es aprobada por ambos cuerpos, existe un deber ministerial, por mandato constitucional, de remitir ese proyecto de ley al Gobernador. Expresó el Tribunal:

[D]e acuerdo con lo establecido en el Art. III de nuestra Constitución, un proyecto de ley que ha sido aprobado por la mayoría de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, y que de esta manera se convirtió en una legislación de ambas cámaras, deberá someterse al Gobernador para que éste, a su vez, pueda aprobarlo o desaprobarlo. Este mandato constitucional implica, a su vez, que el proyecto de ley debidamente aprobado por la mayoría de ambos cuerpos legislativos se prepare para entregárselo al Primer Ejecutivo, lo que conlleva ejercer todo trámite ministerial previo a este último acto.

En vista del lenguaje utilizado en dicha cláusula constitucional, una vez ambos cuerpos aprueban una ley, la Asamblea Legislativa no tiene la discreción de optar por no someter el proyecto al Primer Ejecutivo. Asimismo, enrolar y certificar la medida como pasos previos a su envío al Gobernador, no son actos discrecionales.

Como corolario de lo anterior, tanto la Cámara de Representantes como el Senado tienen un deber ministerial de someter al Gobernador todo proyecto de ley aprobado finalmente por éstos. Por ende, una cámara no tiene autoridad para retener un proyecto de ley luego de que éste ha sido debidamente aprobado. Resolver lo contrario equivaldría a “*avaluar una práctica mediante la cual una cámara o una o varias personas, como presidentes de la Legislatura, pudieran anular la votación inequívoca de los representantes del Pueblo*”. Permitir que uno o ambos cuerpos de la Asamblea Legislativa retengan un proyecto de ley luego de su aprobación, resultaría en un limbo jurídico que socavaría el poder constitucional que se le confiere al Ejecutivo de aprobar o vetar las leyes.¹⁴³

El Juez dispuso además que por constituir un deber ministerial y no un acto legislativo, firmar un proyecto de ley y remitirlo al Gobernador, el Presidente de la Cámara no está cobijado por la inmunidad parlamentaria.¹⁴⁴ Finalmente expresó que el poder absoluto que tiene cada uno de los cuerpos legislativos para reconsiderar una de sus medidas, deja de ser absoluto y unilateral cuando la medida

¹⁴¹ *Id.* en las págs. 452-53.

¹⁴² *Id.* en las págs. 458-59.

¹⁴³ *Id.* en las págs. 462-63 (citas omitidas).

¹⁴⁴ *Id.* en las págs. 455-59.

pasa a la consideración del otro cuerpo. Sobre estos extremos, señaló el Tribunal por voz del juez presidente Hernández Denton:

Mientras cada cuerpo pueda reconsiderar la medida, según su propia reglamentación, no surge aún el deber ministerial de someter un proyecto de ley al Gobernador, según lo dispone la Sec. 19 del Art. III de la Constitución. Ahora bien, debemos señalar que el poder inherente que tiene cada cámara para reconsiderar una acción deja de ser absoluto en el momento en el que el asunto aprobado se envía a la consideración de otra cámara.¹⁴⁵

A esto añadió que:

Una vez un proyecto ha sido debidamente aprobado por una mayoría de los miembros que componen ambos cuerpos legislativos, “la medida pasa a ser cosa única de la Asamblea Legislativa [y] para que una cámara pueda entrar a la reconsideración de aquélla, tiene que solicitar el consentimiento de la otra”. No debemos olvidar que por mandato constitucional, el Poder Legislativo lo ejercen el Senado y la Cámara de Representantes conjuntamente. A tenor con esta discusión, un cuerpo pierde autoridad para reconsiderar un proyecto de ley que pasó a la atención del otro por tratarse ya de una medida que, por así decirlo, pertenece a ambos cuerpos. Sin embargo, ello puede hacerse en las ocasiones en que el otro cuerpo consienta en devolver el proyecto al cuerpo de origen con el propósito de que sea reconsiderado o enmendado.¹⁴⁶

El Tribunal resolvió que *en ese caso*, el Presidente de la Cámara tenía que remitir el proyecto en controversia para la firma del Gobernador en un plazo de veinticuatro horas. Hago el énfasis de *en ese caso* porque el Tribunal no resolvió de manera definitiva cuál es el periodo de tiempo que tienen los Presidentes de la Cámara y el Senado para remitir al Gobernador un proyecto de ley debidamente aprobado. Como indiqué anteriormente, esa es una laguna en nuestra Constitución que tampoco ha sido atendida por la vía legislativa. Lo que es claro de la decisión de *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández* es que no hay discreción y que la medida tiene que ser enviada al Gobernador en un tiempo razonable. Desde esa perspectiva, la voz y pensamiento del juez presidente Hernández Denton sirven, nuevamente, de norte para buscar el balance adecuado en nuestro sistema constitucional de pesos y contrapesos.

Lo mismo no se puede decir del caso de *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*,¹⁴⁷ resuelto un año antes de *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*. En ese caso, insté como Gobernador un proceso de *mandamus* para que el Tribunal Supremo le ordenara al Secretario de la Cámara certificar la confirmación de Marisara Pont como Secretaria de Estado. Luego de una sesión legislativa confusa celebrada el 9 de mayo de 2005, mi posición era que la señora Pont había sido válidamente confirmada por mayoría

¹⁴⁵ *Id.* en las págs. 465-66 (citas omitidas).

¹⁴⁶ *Id.* en la pág. 467 (citas omitidas).

¹⁴⁷ *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875 (2005).

simple de la Cámara y que las votaciones posteriores que ocurrieron ese mismo día fueron procesalmente inconsecuentes. El Tribunal Supremo, por voz del Juez Presidente, resolvió en contra de mi petición, en una opinión descrita como un caso que; “[h]ay que leerlo a través de un espejo para ver si se entiende. Lo que parece el *ratio decidendi* es un *dictum* inconsecuente; el *dictum*, es la razón de decidir”.¹⁴⁸ Aunque el Tribunal decidió que ninguno de los peticionarios teníamos *standing* –algo que comentaré más adelante– lo que debió terminar la controversia, el Tribunal, sorprendentemente, decidió resolver el caso en los méritos.

Desde mi perspectiva, no hay gran diferencia en el asunto planteado en *Meléndez Ortiz* con lo que luego se planteó en *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*. En *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, como ya expliqué, el planteamiento central era si el proyecto de ley había quedado constitucionalmente aprobado y lo que procedía era ejecutar el deber ministerial de remitirlo a la Oficina del Gobernador. En *Meléndez Ortiz*, el asunto central era si el requisito legal para confirmar el nombramiento de la Secretaria de Estado era el de una mayoría simple y no de una mayoría absoluta, como se requiere para la aprobación de proyectos de ley. Si la contestación a esta pregunta es que lo que se requiere es mayoría simple, la cual claramente se obtuvo en la votación de Marisara Pont, entonces lo que procedía era determinar si las actuaciones posteriores de la Cámara de Representante en esa sesión tenían el efecto de modificar esa decisión. Lamentablemente, la opinión del Tribunal Supremo no resolvió esa importante pregunta constitucional.¹⁴⁹

El día 9 de mayo de 2005, el Presidente de la Cámara sometió para votación *a viva voz* el nombramiento de Marisara Pont como Secretaria de Estado.¹⁵⁰ Esa votación era claramente violatoria del Reglamento de la Cámara, que dispone que los nombramientos se tengan que considerar por votación de lista. Ante ese planteamiento hecho en el hemiciclo, el Presidente de la Cámara procedió a una votación por lista, la cual resultó en veinticuatro votos a favor y dieciséis en contra. El Presidente de la Cámara procedió entonces a declarar que el nombramiento había sido rechazado porque no había obtenido una mayoría absoluta de los miembros de Cuerpo (veintiséis votos de cincuenta y un representantes). Al Presidente de la Cámara se le argumentó que el nombramiento había sido aprobado porque solo se requería para esa acción de una mayoría simple, pero Aponte se reafirmó en su interpretación y declaró rechazado el nombramiento. En medio de esa confusión, uno de los representantes que votó a favor con los veinticuatro pidió una reconsideración del nombramiento y el resultado de la votación en reconsideración fue veinte votos a favor y veintidós en contra.

148 Hiram Meléndez Juarbe, *Derecho Constitucional*, 75 REV. JUR. UPR 29, 52 (2006).

149 ÁLVAREZ, *supra* nota 82, en la pág. 308.

150 Ya ella había sido previamente confirmada por el Senado.

Ante estos hechos, el Tribunal Supremo concluyó que no tenía que adjudicar la controversia en torno a mayoría simple versus mayoría absoluta porque, en esa segunda y final votación, el nombramiento había sido claramente rechazado.

El juez Fuster Berlingeri disintió fuertemente del razonamiento esbozado por el Juez Presidente a nombre de la mayoría. Como muy bien indicó el juez Fuster Berlingeri, el razonamiento de la mayoría era “circular”.¹⁵¹ El problema con el argumento del juez Hernández Denton era, precisamente, que eludía el verdadero problema planteado: si la votación en reconsideración fue válidamente invocada. Para contestar esa interrogante era fundamental contestar primero cuál es la mayoría que se requiere para confirmar los nombramientos. Según el Reglamento de la Cámara, la reconsideración la tiene que solicitarla un representante que haya votado con la mayoría. Eso significa que la tiene que pedir un legislador que *ganó* en la votación original. La razón para esta regla era muy sencilla y convincente. Permitirle al que perdió que solicite reconsideración es dilatar los procedimientos sin ninguna expectativa real de que la próxima votación vaya a ser diferente. El juez Hernández Denton, al igual que el Presidente de la Cámara, interpretaron que en estos hechos estar en la mayoría significaba haber sido uno de los veinticuatro votos iniciales a favor. El problema con ese razonamiento es que el presidente Aponte acababa de resolver que el nombramiento había sido rechazado. Por ende, solo podía pedir la reconsideración quien hubiese votado con los que *ganaron* en esa primera votación, es decir, uno de los dieciséis votos en contra originales. Si el nombramiento había sido rechazado, como interpretó el Presidente Aponte, ese resultado solo lo podía cambiar uno de los dieciséis que votó en contra. Sobre estos el juez Fuster Berlingeri dijo:

Es cierto que el 9 de mayo de 2005 hubo una votación posterior, en reconsideración, en la que alegadamente la confirmación referida fue rechazada. Pero tal votación en reconsideración estuvo tan plagada de irregularidades *que desde el punto de vista jurídico no puede estimarse razonablemente que fue una reconsideración eficaz*. Nótese, en primer lugar, que dicha reconsideración fue realizada al amparo de la errónea premisa de que en la votación anterior no se había confirmado a la designada Secretaria de Estado por no contar ésta con una mayoría absoluta. *El móvil mismo para realizar la reconsideración aludida fue erróneo*. En segundo lugar, existe una disputa seria sobre cuál fue la votación real en dicha reconsideración. La parte recurrida alega, en esencia, que la votación fue registrada como 20 votos a favor de la confirmación y 22 votos en contra. Sin embargo, *la propia parte recurrida admite que dos miembros del mismo partido del Presidente de la Cámara expresaron en el hemiciclo después de la votación referida que su intención había sido votar a favor de la confirmación de la señora Pont, y no en contra como fue contado su voto*. Así que es evidente que el verdadero resultado de la votación en reconsideración fue de 22 votos a favor y 20 en contra, aunque no fue registrado así. *Se trata de otra enorme irregularidad, que debemos*

¹⁵¹ “Este fundamento constituye un falaz argumento circular”. Acevedo Vilá, 164 DPR en la pág. 934 (Fuster Berlingeri, opinión disidente).

repudiar aunque los legisladores en cuestión no hayan comparecido ante nos, ya que la propia parte recurrida, como la recurrente, admite lo acontecido.

Finalmente, también se ha cuestionado si la reconsideración aludida fue procesalmente válida, en vista de que el legislador que la solicitó aparentemente no tenía facultad para hacerlo, según el Reglamento de la Cámara de Representantes, por no haber sido uno de los que prevalecieron en la votación reconsiderada; luego, dicho legislador *no participó en la reconsideración*, que se solicita precisamente cuando uno de la parte prevaleciente desea *cambiar su voto*. Se alude, pues, a aun otras irregularidades que invalidan la reconsideración referida.¹⁵²

Sobre esta controversia y la opinión a nombre de la mayoría del Juez Presidente, en contraposición a la postura de juez Fuster Berlingeri, el profesor Álvarez González afirma lo siguiente:

Como señaló el Juez Fuster, la validez de la reconsideración dependía de si quien la solicitó podía hacerlo. Si el requisito de votación era de mayoría absoluta, ese representante carecía de tal facultad, por no haber sido uno de los que prevalecieron en la votación original. Si el requisito era mayoría simple, no era razonable pensar que el representante que solicitó la reconsideración lo hubiese hecho. En fin, existen buenos argumentos para sostener que el Tribunal evadió decidir la controversia central e insoslayable del caso.¹⁵³

Y sobre las posibles repercusiones futuras de esta inacción del Tribunal Supremo, Álvarez González añade:

Esa actuación podría tener consecuencias nocivas en el futuro, por cuanto la Cámara podría continuar requiriendo mayoría absoluta para sus pocas intervenciones en el proceso de confirmación, mientras en el Senado, como ha hecho tradicionalmente, sólo requiere mayoría simple. Otra posible consecuencia, aún más nociva, es que podría conllevar un cambio de opinión en el Senado, que lo lleve a requerir mayoría absoluta para sus ejercicios del poder de confirmación.¹⁵⁴

Resolver este asunto no es, meramente, un tema interno de los cuerpos legislativos. Exigir mayoría absoluta tiene un efecto sobre el esquema de balance de poderes entre el Gobernador como poder nominador del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Evidentemente, una mayoría absoluta impone en el Gobernador una vara más alta para lograr la confirmación de su Secretario de Estado y de su gabinete, otorgándole a cada legislador, individualmente, un poder mayor sobre esa impor-

152 *Id.* en las págs. 940-41 (Fuster Berlingeri, opinión disidente) (citas omitidas).

153 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 82, en la pág. 309. Para una visión diferente de lo resuelto en este caso, véase Meléndez Juarbe, *supra* nota 148, en las págs. 61-62.

154 *Id.*

tante función del Gobernador. En *Acevedo Vilá v. Meléndez*, el Juez Presidente dejó sin balancear lo que ayer y hoy no tiene un claro balance.¹⁵⁵

C. Legitimación activa o standing de los legisladores y el gobernador: Contradicciones evidentes

Los problemas de *Acevedo Vilá v. Meléndez* no se limitan a sus aspectos sustantivos. La determinación de la mayoría, por voz del juez presidente Hernández Denton, sobre la falta de legitimación activa del Gobernador, del legislador demandante y de la señora Marisara Pont, merece también una reflexión. Sobre estos extremos, el profesor Meléndez Juarbe opinó que:

El problema central es que, como todo en la vida, las acciones dicen más que las palabras. Reiterar en palabras que el Tribunal no está abierto para controversias políticas para luego, con sus acciones, abrir las puertas de par en par y atender los méritos envía señales tan contradictorias que sólo podrán cancelarse. El tiempo dirá qué prevalecerá: su advertencia de potencial abstención en deferencia al proceso político; su posición como único mediador de controversias entre ramas políticas; o una ambigüedad entre éstas.¹⁵⁶

Obviamente, esta no es la primera vez que el juez Hernández Denton aborda el tema de legitimación activa de funcionarios políticos, ni será la última. El problema es que lo resuelto en *Acevedo Vilá v. Meléndez*, no solo contradice opiniones anteriores del Tribunal, sino que contraviene posiciones anteriores del propio juez Hernández Denton. Y como veremos en esta parte de este escrito, también contradice posiciones posteriores del propio Juez.

¹⁵⁵ Hay que destacar que al día de hoy los reglamentos del Senado y de la Cámara mantienen exactamente el mismo lenguaje que al momento de la controversia en *Acevedo Vilá v. Meléndez*; en el Senado claramente dispone que se trata de mayoría simple y en la Cámara solamente se requiere que la votación sea por lista, pero se guarda silencio en cuanto a requisito de mayoría. En cuanto al Senado se dispone lo siguiente: “Los nombramientos serán aprobados por mayoría de los miembros presentes en la sesión, siempre que en la siempre que haya quórum”. Reglamento de Senado, R. del S. § 47.8 (2011). En cuanto a la Cámara se dispone lo siguiente:

Las votaciones para los nombramientos serán por lista. La aprobación del informe de la Comisión de Gobierno resultará en la confirmación o no confirmación del nombramiento objeto del informe.

Cuando el informe de la Comisión se refiera a más de una nominación, su aprobación resultará en la confirmación de los nombramientos objeto de informe, excepto que a requerimiento de un Representante deberá considerarse y votarse cada nombramiento por separado.

Reglamento de la Cámara, R. de la C. 126, 1ra Ses. § 44.4 (2013). Se observa que se mantiene el mismo lenguaje que contenían ambos reglamentos en el cuatrienio 2009-2012.

¹⁵⁶ Meléndez Juarbe, *supra* nota 148, en las págs. 57-58.

En *Hernández Torres v. Hernández Colón* (Hernández Torres I),¹⁵⁷ el Tribunal Supremo se enfrentó a un reclamo de la representante Zaida Hernández Torres y del representante Edison Mísla Aldarondo, por sí y en representación de la delegación de PNP, de que la Resolución Conjunta de Presupuesto para el año fiscal 1991-1992 era inconstitucional porque creaba, según ellos, un presupuesto deficitario. En una votación de cuatro a dos, el juez asociado Hernández Denton escribió a nombre de la mayoría del Tribunal, adoptando una visión más restrictiva de los criterios que tiene que cumplir un legislador para ganar acceso a los tribunales. En una "acertada opinión",¹⁵⁸ el juez Hernández Denton resumió de esta forma la norma en torno a la legitimación activa de los legisladores puertorriqueños:

Bajo esta normativa, un legislador tiene acción legitimada para defender un interés individual tradicional, vinculado con el proceso legislativo o como representante oficialmente nombrado por el cuerpo para impugnar una actuación ejecutiva. También tiene acción legitimada para vindicar un interés personal en el ejercicio pleno de sus prerrogativas legislativas.

En estos casos, corresponde a los promoventes demostrar que tienen derechos de origen constitucional o estatutario que han sido vulnerados. *Al igual que cualquier ciudadano particular*, para impugnar la validez de una ley los legisladores también tienen que demostrar que han sufrido un daño claro y palpable como resultado de la actuación del demandado.

Al amparo de esta doctrina, el legislador tiene legitimación activa *cuando reclama un derecho personal a base de un daño que ha sufrido vinculado con su función legislativa*. Bajo este razonamiento, le hemos reconocido legitimación activa a un legislador cuando la controversia giraba en torno a la elegibilidad del promovente a ocupar un escaño legislativo.

Igualmente hemos adjudicado controversias en las que un legislador ha sido designado como representante oficial de un cuerpo legislativo ante el foro judicial, conforme a una autorización expresa del cuerpo mediante resolución debidamente aprobada para vindicar derechos y prerrogativas de dicha cámara.

También, hemos permitido que los legisladores de la minoría cuestionen una regla senatorial que coarta sus derechos constitucionales a participar en las etapas esenciales y significativas de los procesos investigativos o deliberativos en las comisiones de la Cámara Alta.

Finalmente, hemos reconocido que un legislador personal y directamente afectado por una actuación gubernamental puede cuestionar la constitucionalidad de una ley o de una actuación estatal al amparo de los derechos de terceras personas igualmente perjudicados, siempre que cumplan con los requisitos estrictos de la doctrina de *ius tertii*.

No obstante, en ninguno de los casos analizados anteriormente nos confrontamos con una controversia análoga a la de autos. En este caso los Representantes demandantes reclaman legitimación activa a nombre del interés público o como representante de su electorado. Sostienen que la aprobación de un presu-

157 *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 129 DPR 824 (1992).

158 Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 62 REV. JUR. UPR 683, 689 (1993).

puesto alegadamente desbalanceado causa un perjuicio general a toda la ciudadanía.¹⁵⁹

Fundamentado en la experiencia puertorriqueña y en la jurisprudencia federal, el juez asociado Hernández Denton resumió así lo que ha de ser la norma prevaleciente en Puerto Rico en el tema de legitimación activa de los legisladores:

Examinada la experiencia en Estados Unidos, considerando nuestro ordenamiento constitucional y, en particular, su esquema de separación de poderes y los peligros inherentes que tiene la intervención judicial en litigios de esta índole, concluimos que los legisladores no tienen legitimación activa para impugnar la validez de un estatuto únicamente en representación del interés de la ciudadanía en general. Corresponde a los ciudadanos directamente perjudicados por esta acción, que hayan sufrido un daño claro y palpable, recurrir a los tribunales en defensa de sus intereses.¹⁶⁰

Al aplicar esa normativa a los hechos del caso, el Tribunal concluyó, amparándose también en jurisprudencia federal, que en las circunstancias de ese caso, los legisladores demandantes no tienen legitimación activa. Ninguno de los legisladores demandantes alegó que sus prerrogativas como legisladores habían sido afectadas o limitadas. Los demandantes “aceptaron que tuvieron los instrumentos necesarios y la igualdad de oportunidades en todas las etapas significativas del proceso legislativo y que enérgicamente defendieron sus posiciones. También pudieron participar plenamente en el proceso legislativo. Claramente no se les menoscabaron sus prerrogativas legislativas”.¹⁶¹ El juez Hernández Denton concluyó que:

Los Representantes Hon. Zaida Hernández Torres y Hon. Edison Misla Aldarondo no demostraron que habían sufrido daños personales, claros y palpables, ni que tampoco se les había menoscabado sus prerrogativas legislativas. Su reclamo fundamental es de un perjuicio general a nombre de toda la ciudadanía y, por las razones expuestas anteriormente, no tienen legitimación activa para incoar esta acción.¹⁶²

La determinación del Tribunal tuvo consecuencias inmediatas en *Hernández Torres v. Hernández Colón* (Hernández Torres II),¹⁶³ otro intento de varios legisladores de invalidar una ley aprobada correctamente, en este caso la que creó el Departamento de Asuntos de la Comunidad Puertorriqueña en Estados Unidos.

159 *Hernández Torres*, 129 DPR en las págs. 837-39 (citas omitidas).

160 *Id.* en la pág. 843.

161 *Id.* en la pág. 846.

162 *Id.* en la pág. 849.

163 *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593 (1992).

El Tribunal, por voz, nuevamente, del juez asociado Hernández Denton, reafirmó la norma en torno al *standing* de los legisladores:

[L]a norma prevaleciente en esta jurisdicción es que éstos tienen que demostrar que cumplen con todos los requisitos jurisprudenciales exigidos a los particulares para ostentar la legitimación activa. En primer lugar, deberán demostrar que han sufrido un daño claro e inmediato a sus prerrogativas legislativas. Claro, no se trata de unas prerrogativas abstractas y que en nada tengan que ver con el ejercicio de sus funciones legislativas. Más bien, las prerrogativas legislativas son la garantía que tiene todo legislador a ejercitar plenamente su derecho constitucional a legislar comprendido en el Art. III, Sec. 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado. *Los tribunales deberán quedar convencidos de que no se trata de un traslado del debate legislativo al foro judicial y sí de una verdadera lesión a sus prerrogativas legislativas.*

Además, tendrán que probar que existe una conexión entre el daño sufrido y la acción que pretenden ejercitar. Sus alegaciones no pueden estar basadas en que acuden al tribunal representando a sus constituyentes en vindicación de un interés general.¹⁶⁴

Al aplicar estas normas a los hechos del caso, el juez Hernández Denton concluyó que la representante Hernández Torres no tenía legitimación activa basándose en “una mera alegación de que sus prerrogativas legislativas se ven afectadas al tener que legislar para la consideración de fondos para una ley inconstitucional”.¹⁶⁵

Sobre estas dos opiniones del juez Hernández Denton, el profesor Luis M. Villaronga dice lo siguiente:

Hernández Torres I y II, representan esfuerzos loables de restablecer el orden y la claridad en la doctrina de legitimación de los legisladores mediante la aplicación rigurosa de principios reconocidos en el modelo clásico de la doctrina de justiciabilidad. Es igualmente encomiable que el Tribunal le haya puesto fin a la proliferación de pleitos promovidos por legisladores de la minoría. Estas acciones no han estado motivadas ni por violaciones a los derechos civiles o libertades individuales de personas o grupos aislados y discretos, ni por deficiencias o vicios en los procesos democráticos del país que coarten los derechos de la minorías. Antes bien, su razón de ser lo han sido discrepancias legítimas con la política pública del programa del gobierno de turno. Los valores democráticos que informan nuestra Constitución, exigen que tales controversias se resuelvan en la arena política, no en los tribunales. Las dos decisiones del Tribunal son consecuentes con estos valores democráticos. Debe quedar claro, que las decisiones no privan a los demandantes de un foro para resolver sus diferencias con la mayoría de turno. La experiencia electoral reciente demuestra que los procesos democráticos del País gozan de buena salud y que no deben menospreciarse como

¹⁶⁴ *Id.* en las págs. 600-01 (énfasis suplido) (citas omitidas).

¹⁶⁵ *Id.* en la pág. 602.

métodos adecuados para resolver discrepancias sobre la dirección que deben seguir los asuntos públicos.¹⁶⁶

Pero *Hernández Torres I y II* no resolvieron que los legisladores nunca podrán tener legitimación activa. Se les reconoció, válidamente, antes de estos dos casos y se les reconocerá oportunamente en el futuro. En *Noriega v. Hernández Colón*,¹⁶⁷ el Tribunal Supremo, por voz del juez Rebollo, le reconoció legitimación activa a unos legisladores de la mayoría que estaban impugnando la acción del gobernador Hernández Colón de congelar unos fondos asignados mediante una legislación debidamente aprobada. Con el reconocimiento de lo resuelto en *Hernández Torres I y II*, el juez Rebollo, distinguió, correctamente, los hechos de este caso de los de aquellos y expuso:

Es de observar que la acción de *mandamus* instada contra el Gobernador, *por los Representantes del P.P.D.*, no se hace en representación de sus votantes ni en defensa del interés público. Dicha acción tampoco responde a aquella situación en que la parte no logró persuadir a sus colegas en el foro legislativo y recurre a los tribunales para impugnar la validez del estatuto aprobado no empece sus objeciones. Éstos, más bien, impugnan la alegada actuación inconstitucional del Gobernador de paralizar una resolución conjunta válidamente aprobada por ambos cuerpos legislativos y la que, a su vez, contenía un mandato que les concernía puesto que les asignaba determinada suma de dinero para que éstos dispusieran de ella en sus respectivos municipios en obras y mejoras permanentes, obras no permanentes, adquisición de equipo, compra de materiales y otras actividades de interés social.¹⁶⁸

El juez Hernández Denton escribió una opinión de conformidad en la que valida la distinción de los hechos de este caso con los de *Hernández Torres I y II*:

El presente caso claramente demuestra que existen ocasiones en que un legislador posee legitimación para cuestionar una actuación u omisión de la Rama Ejecutiva, la cual estima inconstitucional. Específicamente, resolvemos que cuando las prerrogativas de un legislador se ven directamente afectadas por la decisión del Gobernador de Puerto Rico de no poner en vigor una ley, en este caso, viéndose impedido de adjudicar los fondos que por ley le correspondía distribuir, éste tendrá legitimación para impugnar la omisión de la Rama Ejecutiva de ponerla en vigor.¹⁶⁹

Es con estos precedentes que el Juez Presidente determinó en *Acevedo Vilá v. Meléndez* que en las circunstancias particulares de ese caso nadie tenía legitimación activa, ni el representante Héctor Ferrer, ni la secretaria de Estado Marisara Pont, ni

¹⁶⁶ Villaronga, *supra* nota 158, en las págs. 696-97.

¹⁶⁷ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994).

¹⁶⁸ *Id.* en la pág. 435.

¹⁶⁹ *Id.* en la pág. 472 (Hernández Denton, opinión de conformidad).

yo como Gobernador. En lo que se refiere al representante Ferrer, el Juez Presidente descartó de forma simplista la capacidad jurídica del legislador para demandar con el siguiente razonamiento:

Respecto al Hon. Héctor Ferrer Ríos –único de los peticionarios que es miembro de la Cámara de Representantes– éste no ha alegado que en el caso particular ante nuestra consideración se le hayan lesionado sus derechos y prerrogativas constitucionales como legislador durante el proceso aludido. Además, de la transcripción de la sesión celebrada el 9 de mayo de 2005 en la cámara baja se desprende que el representante Ferrer Ríos tuvo su oportunidad de votar y de debatir sus planteamientos en el Hemiciclo. Tampoco se limitó su intervención en el proceso de confirmación de la nominada. Finalmente, ni siquiera se alega que se le haya privado de los derechos que corresponden a la minoría legislativa, según nuestra Constitución.¹⁷⁰

De esta forma, el Juez Presidente evitó enfrentar el planteamiento intrínseco a la reclamación del representante Ferrer, al erróneamente aplicar el criterio de mayoría absoluta y, como resultado, el Presidente de la Cámara hizo inoficioso el voto de Ferrer. Su alegación era sencilla y va a la esencia de sus prerrogativas constitucionales como legislador: es decir, que su voto se contara correctamente.

El profesor Meléndez Juarbe llama la atención a que en *Acevedo Vilá v. Meléndez* el Juez Presidente omite citar el caso de *Noriega v. Hernández Colón*,¹⁷¹ resuelto luego de los dos casos de *Hernández Torres*, en el cual se le reconoció *standing* a unos legisladores y donde el juez Hernández Denton escribió una opinión de conformidad.¹⁷² Sobre la aplicación de *Noriega v. Hernández Colón* a los hechos de *Acevedo Vilá v. Hernández Colón*, vale la pena citar *in extenso* al profesor Meléndez Juarbe:

[E]l tipo de prerrogativas constitucionales que --si son afectadas-- justifican la legitimación no se limitan a situaciones puntuales como el derecho a participar en una comisión, ocupar un escaño y situaciones similares. El *derecho a legislar* (y en este caso el *derecho a confirmar*), no se ve afectado solamente cuando a un legislador le impiden físicamente votar, hablar o investigar; sino también, cuando habiendo votado y participado se priva (alejadamente) a su voto y participación del efecto que la Constitución ordena que tenga. En *Noriega v. Hernández Colón* los legisladores habían votado y participado durante todo el proceso. Su cuestionamiento no tenía nada que ver con la limitación de sus facultades específicas. Más bien, habían votado por una asignación presupuestaria con la expectativa de que, al ser firmada, tuviese el efecto que conforme a la Constitución normalmente tiene una ley de asignaciones: que se asigne un dinero. La actuación del Gobernador ocasionó un daño, según se alegó, en sus prerrogativas constitucionales básicas: *participar del proceso legislativo con el efecto que la*

170 *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875, 886 (2005).

171 *Noriega*, 135 DPR en la pág. 406.

172 Meléndez Juarbe, *supra* nota 148, en las págs. 58-59.

Constitución atribuye a dicha participación. Y ese, en el contexto de la confirmación de funcionarios, era precisamente el argumento en el caso bajo análisis.

La legitimación activa del legislador en este caso era patente: su planteamiento no era que debía celebrarse una nueva votación porque perdió en el foro político; sino que se le había arrebatado su *prerrogativa constitucional* de confirmar a la nominada por el Gobernador al haberse interpretado el requisito de mayoría de forma alegadamente contraria a la Constitución. El planteamiento constitucional en los méritos (el significado constitucional de mayoría), por supuesto, quedaría por resolverse. No es contestación, como establece el Tribunal, que el legislador tuvo la oportunidad de votar y participar. Cuando el daño constitucional alegado es que, aun consignándose su voto, ese voto no tuvo el efecto deseado por *la Constitución* existe un planteamiento de daño constitucional serio.

Piénsese el problema a través del siguiente *reductio ad absurdum*: imaginemos que, luego de una discusión y votación en el hemiciclo, la nominada obtuvo los votos de la mayoría de los miembros de la Cámara. Imaginemos también que, al ver el resultado, el Presidente adujo que el requisito de mayoría sólo se cumple luego de lanzar una moneda al aire que caiga cara arriba. Luego de lanzar la moneda, ésta cayó cara abajo, por lo que el Presidente declaró que la nominada no fue confirmada.

Es un escenario absurdo, por supuesto. Pero la lógica del Tribunal indicaría que en ese caso un legislador que votó y participó plenamente del debate no tendría *legitimación activa* para solicitarle al Tribunal que aclare si el azar cumple con el requisito de mayoría que establece la Constitución. Su argumento sería, precisamente, que se le privó de su facultad constitucional de participar en la votación de la nominada contándose su voto con el efecto que dicta la Constitución. En los méritos, qué es lo que dicta la Constitución, es lo que tendrá que adjudicarse. El Tribunal podría encontrar que el lanzamiento de la moneda es el método deseado por la Constitución o que ese es un asunto fuera de la competencia judicial por haber sido delegado a la Cámara. Quién sabe qué resolvería; pero la legitimación activa por haberse configurado un daño que le permita proseguir vigorosamente el caso es innegable. La única diferencia entre el ejemplo y el caso real es el contenido del concepto de mayoría.¹⁷³

En lo que se refiere a la legitimación activa del Gobernador y de la secretaria de Estado, Marisara Pont, a los que el Juez Presidente se la negó en *Acevedo Vilá v. Meléndez*, el profesor Meléndez Juarbe señala:

[N]egarle legitimación al Gobernador es impropio por los mismos argumentos. Éste tiene la misma expectativa que los legisladores de que el proceso constitucional del que es copartícipe transcurra conforme a las reglas de juego que establece la Constitución. Igualmente, y de manera más patente, la nominada ostentaba legitimación. La señora Pont, personalmente, sufrió el daño necesario (daño

173 *Id.* en las págs. 60-61 (énfasis en el original).

desde el punto de vista de la legitimación activa) para plantear su caso vigorosamente: no haber sido confirmada.¹⁷⁴

La debilidad del argumento del Juez Presidente sobre la legitimación activa del Gobernador en este caso se hace más evidente cuando la examinamos con sus propias palabras, prospectivamente. Poco tiempo después, en *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*,¹⁷⁵ que examinamos anteriormente, el Juez Presidente me reconoció legitimación activa como Gobernador para incoar un *mandamus* en el que se requería que el Presidente del Senado remitiera para mi firma una medida que yo entendía que había sido aprobada conforme a la Constitución. El juez presidente Hernández Denton señaló:

En el caso de autos, comparece el Hon. Aníbal Acevedo Vilá en su capacidad de Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sostiene que posee el derecho constitucional de sancionar o vetar los proyectos de ley tan pronto éstos se aprueban por ambos cuerpos de la Asamblea Legislativa. Alega, además, que ha sufrido un daño claro y palpable al impedírsele ejercer dicha prerrogativa constitucional, ya que el Presidente y el Secretario de la Cámara de Representantes no han sometido el proyecto a su consideración, aun cuando fue aprobado por la mayoría de los miembros de ambos cuerpos legislativos.

Evaluadas sus alegaciones de acuerdo con nuestra normativa constitucional y de los criterios específicos antes expuestos, entendemos que el Gobernador de Puerto Rico tiene legitimación activa para presentar este recurso.¹⁷⁶

Si se sustituyen las referencias en esta cita a “posee el derecho constitucional a sancionar o vetar los proyectos de ley tan pronto éstos se aprueban por ambos cuerpos”, por “posee el derecho constitucional a *extender el nombramiento en propiedad a su nominado como Secretario de Estado* tan pronto éste sea *confirmado* por ambos cuerpos”, se ve, claramente, que en ambos casos la alegación era exactamente la misma. Mi reclamación en los dos casos era igual, con la diferencia de que en uno se trataba del poder de nombrar y en el otro de firmar leyes. Evidentemente, hay una contradicción y un desbalance en cómo el Tribunal Supremo, por voz del juez presidente Hernández Denton, ha aplicado estas normas en tiempos recientes. Yo me atrevo a anticipar que en el futuro cercano el Tribunal tendrá que revisar estos temas.

III. CONFLICTOS CON LA PROPIA RAMA JUDICIAL

Una de las áreas más complicadas de balancear y sobre la que menos jurisprudencia puertorriqueña existe es sobre cuándo las acciones de la Rama Legislativa o la Rama Judicial (o de ambas en conjunto) aparentan

¹⁷⁴ *Id.*

¹⁷⁵ *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443 (2006).

¹⁷⁶ *Id.* en las págs. 453-54.

afectar acciones o supuestas prerrogativas de la propia Rama Judicial. Los casos adjudicados por el Tribunal Supremo son pocos y las opiniones del juez Hernández Denton son mínimas y en ninguno de ellos ha sido él quien ha escrito la opinión mayoritaria.

En *Misión Industrial de PR v. Junta de Planificación*,¹⁷⁷ el Tribunal Supremo se enfrentó a unos hechos muy particulares: una acción legislativa dirigida, directamente, a afectar un caso que ya se estaba litigando ante los tribunales. En medio del litigio en torno a la construcción de lo que se conoce como *el súper acueducto del Norte*, y luego de que el Tribunal de Apelaciones había emitido una orden paralizando la obra, la Asamblea Legislativa aprobó y el gobernador Pedro Rosselló firmó, una ley que para todos los efectos revocaba la determinación del Tribunal de Apelaciones y ordenaba que se continuara la construcción.¹⁷⁸ Por voz del juez presidente Andreu García, el Tribunal se enfrentó a la controversia de si la citada ley era “una intromisión de la Asamblea Legislativa, en su función de legislar, con el ejercicio de la función judicial”.¹⁷⁹ Al concluir que la citada ley era inconstitucional por violentar el esquema de separación de poderes establecido en nuestra Constitución, el juez presidente Andreu García concluyó a nombre del Tribunal que:

La controversia que el Tribunal de Circuito de Apelaciones resolvió en la sentencia que nos corresponde revisar a través de este recurso fue precisamente si la consulta de ubicación se otorgó conforme a derecho. La Ley Núm. 19, pretende ejercer indirectamente esa función revisora sobre la sentencia recurrida, dictando así el resultado del caso ante nuestra consideración, sin modificar en forma alguna el derecho aplicable.

El poder de revisar una sentencia le corresponde a la Rama Judicial. Es una facultad que integra la entraña misma del poder que la Sec. 1 del Art. V de la Constitución, les asigna exclusivamente a los tribunales. No es una facultad compartida con el Poder Legislativo, ni trasladable a éste por razón alguna. Si bien es cierto que el principio de la separación de poderes debe ser aplicado flexiblemente, esa flexibilidad “no significa que lo que es la esencia de la función judicial pueda ser destruido, convirtiendo el poder para decidir en una débil oportunidad para consultar y recomendar”.¹⁸⁰

El juez asociado Hernández Denton concurrió con este análisis de la separación de poderes:

Como se sabe, según nuestro esquema jurídico-político, cada una de las ramas de gobierno posee unas funciones que le son privativas. Si bien su relación es funcionalmente dinámica e interactiva, nuestra Constitución proscribire que una rama usurpe el poder o ámbito de autonomía de otra rama de gobierno. Este

¹⁷⁷ *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64 (1998).

¹⁷⁸ Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, 22 LPRÁ §§ 451-456 (1997).

¹⁷⁹ *Misión Ind. PR*, 146 DPR en la pág. 95.

¹⁸⁰ *Id.* en la pág. 112 (citas omitidas).

equilibrio funcional es la piedra angular del sistema de frenos y de contrapesos que en los sistemas republicanos de gobierno impide que una rama de gobierno se allegue a sí misma facultades o poderes conferidos por la Constitución a otras ramas.

Al “legislar” que la sentencia cuestionada ante nos en revisión judicial es incorrecta, la Ley Núm. 19 contraviene estos principios. Su inconstitucionalidad, por lo tanto, es evidente. Corresponde a la Rama Judicial el poder de revisar una sentencia y la facultad de decidir si una actuación gubernamental fue realizada conforme a derecho. Además, le corresponde al Tribunal Supremo, como tribunal constitucional de última instancia, el poder de revisar las decisiones de los foros adjudicativos de menor jerarquía. La flexibilidad que en el pasado hemos reconocido a la interacción entre las diferentes ramas de — no significa que la facultad última de interpretar las leyes y para revisar decisiones judiciales de foros de inferior jerarquía pueda ser ejercida por las ramas políticas mediante leyes u órdenes ejecutivas promulgadas a través de sus propios procedimientos. Coincidimos con la determinación final a la que llega este Tribunal de que es inconstitucional la referida expresión legislativa por constituir una atentado contra el principio de la separación de poderes que dimana de la Sec. 2 del Art. I de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.¹⁸¹

En el próximo caso importante de *choques* de las ramas políticas con la Rama Judicial, *Colón Cortés v. Pesquera*,¹⁸² el juez Hernández Denton no escribió ninguna de las opiniones. No obstante, para propósitos de este escrito es importante repasar, aunque sea brevemente, lo resuelto en ese caso. Se trataba de una variedad a lo intentado por la Asamblea Legislativa en *Misión Industrial*. En otro caso relativo al proceso de permisos de obras gubernamentales, esta vez sobre el Expreso Roberto Sánchez Vilella, o Ruta 66, la Asamblea Legislativa y el Gobernador cambiaron mediante ley las leyes que le aplicaban a la controversia, cuando ya el caso estaba ante el tribunal. A diferencia de *Misión Industrial*, no *resolvieron* el caso y ordenaron que continuara, pero enmendaron la ley en su aplicación general, de forma tal que en su aplicación a los hechos específicos del caso, se afectaron las decisiones ya tomadas por los tribunales, incluida una determinación del propio Tribunal Supremo.¹⁸³ Confrontado con esos hechos, el Tribunal Supremo resolvió declarar “[l]a inconstitucionalidad de la Sec. 1 de la Ley Núm. 324 de 6 de noviembre de 1999, *supra*, según se aplica a los hechos de este caso; ello, por haber sido aprobada en violación al principio de separación de poderes”.¹⁸⁴

Como bien explica el profesor Villaronga al comentar este caso:

Nótese finalmente, que el Tribunal no anula la legislación en su totalidad y limita el fallo a la aplicación de la referida Ley Núm. 324 a la situación ante su consi-

¹⁸¹ *Id.* en las págs. 197-98 (citas omitidas).

¹⁸² *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000).

¹⁸³ *Colón v. Junta de Calidad Ambiental*, 148 DPR 434 (1999).

¹⁸⁴ *Colón Cortes*, 150 DPR en la pág. 789.

deración. Es decir, lo que anula el Tribunal es la intervención indebida de la Rama Legislativa en el proceso judicial pendiente ante su consideración. En consecuencia, la legislación aprobada si constituirá el estado de derecho para casos futuros de procedimientos de declaración de impacto ambiental, salvo que sea enmendada.¹⁸⁵

Esta distinción, la aplicación del decreto de inconstitucionalidad solo a los hechos de ese caso en lugar de decretar inconstitucional el estatuto, es muy importante a la luz de la supuesta controversia sobre choques con los poderes de la Rama Judicial que le tocó atender en 2013.

En *Alvarado v. Estado Libre Asociado*,¹⁸⁶ el Juez Presidente tuvo que expresarse con fuerza como disidente, ante la aplicación incorrecta de la mayoría de las normas establecidas en *Misión Industrial* y *Colón Cortés*. *Alvarado* versaba sobre la primera impugnación a los cambios legislativos realizados a la *Ley del sistema de retiro de los empleados públicos*.¹⁸⁷ El caso llegó ante el Tribunal Supremo mediante un recurso de *certificación* instado por los demandantes, directamente, desde el Tribunal de Primera Instancia. En medio del proceso de litigio, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 18 de 2013 (Ley 18) con el propósito de modificar la competencia del Tribunal Supremo,¹⁸⁸ en lo relativo al uso del recurso de *certificación* y del *certiorari* interlocutorio. El Tribunal, en una resolución escrita y muy extensa y en votación de seis a tres, denegó el recurso de *certificación* por no cumplir con los requerimientos de este, pero en lo que se está convirtiendo en una tendencia peligrosa de la llamada *nueva mayoría* del Tribunal Supremo, de resolver asuntos a destiempo y en circunstancias de hecho no adecuadas,¹⁸⁹ declaró inconstitucional la Ley 18. Ocho de los nueve jueces escribieron votos particulares, cinco de estos con opiniones a favor de la inconstitucionalidad y tres en contra. Por ser este un escrito, fundamentalmente, sobre las opiniones del juez Hernández Denton en torno a la separación de poderes, me concentraré en su opinión. No obstante, para poder hacerlo es necesario, por lo menos resumir, lo resuelto por la mayoría.

Al enfrentarse al efecto que la ley modificando las competencias del Tribunal Supremo tenía sobre la petición de *certificación* ante ellos, el Tribunal esbozó la controversia desde la siguiente perspectiva:

Previo a considerar si debemos emitir los autos de *certificación* en estos casos, debemos determinar si la recién aprobada Ley Núm. 18, *supra*, aplica a estos

¹⁸⁵ Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 70 REV. JUR. UPR 353, 375 (2001)

¹⁸⁶ *Alvarado Pacheco v. ELA*, 2013 TSPR 64.

¹⁸⁷ *Ley del Sistema de Retiro de los empleados públicos*, Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013, 2013 LPR 3.

¹⁸⁸ *Ley Núm. 18 de 15 de mayo de 2013*, 2013 LPR 18.

¹⁸⁹ Véase *Nieves Huertas v. García Padilla*, 2013 TSPR 106; *Suárez Cáceres v. CEE*, 176 DPR 31 (2009) (eliminando vía *dictum* el derecho del elector a que se cuente su voto en blanco y a votar por "ninguna de las anteriores" en plebiscitos y referéndums revocando a *Sánchez y Colón v. ELA*, 134 DPR 445 (1993)).

recursos o si esta, en cambio, resulta inconstitucional por violar la doctrina de separación de poderes. De ser válida vendríamos obligados a denegar los recursos. En cambio, si determináramos que la Ley Núm. 18-2013 no aplica o es inconstitucional, debemos resolver si expedimos los autos de certificación en el ejercicio sano de nuestra discreción.¹⁹⁰

De salida, se ve un inusitado interés del Tribunal de querer entrar en la controversia constitucional en lugar de buscar alternativas que eviten o pospongan el conflicto entre ramas de gobierno. Esta actitud precipitada se hace más evidente con el resultado final. El Tribunal Supremo denegó el recurso de *certificación* porque no se cumplía con los criterios de la legislación vigente antes de la aprobación de la Ley 18. Si el resultado era el mismo, ¿cuál era la urgencia de entrar en la controversia constitucional cuando, evidentemente, en la aplicación a los hechos del caso no se afectaba la competencia del Tribunal Supremo en lo más mínimo?

Al analizar la Ley 18, el Tribunal Supremo concluyó lo siguiente:

La Ley Núm. 18 representa una intromisión inconstitucional de la Rama Legislativa con el ámbito de acción de la Rama Judicial. Según los principios de *Colón Cortés v. Pesquera*, *supra*, ese estatuto es insostenible ya que su trámite de aprobación demuestra un interés específico en inmunizar al Estado de la revisión judicial de casos que impugnen la constitucionalidad de las leyes de retiro. Además, su historial demuestra una indudable misión de revancha por parte de la Asamblea Legislativa contra pasadas acciones de esta Curia. Es inconcebible que en nuestro sistema constitucional esa sea una razón válida para legislar cambios en la jurisdicción y competencia del Tribunal Supremo.

Como vimos, la Ley Núm. 18, alteró la manera en que este Tribunal puede expedir autos de certificación intrajurisdiccional. El estatuto llega al extremo de que para poder hacer efectiva nuestra jurisdicción en casos de certificación provenientes del Tribunal de Primera Instancia, “ambas partes” de un pleito tienen que dar su anuencia para que el auto pueda expedirse. En un caso como el de epígrafe, la Asamblea Legislativa conjuró el escenario anómalo en que una de las partes, con tan solo negar su anuencia, tiene en sus manos el poder de determinar si existe jurisdicción del Tribunal Supremo en cuanto al auto de certificación intrajurisdiccional. Con eso controla a su antojo la jurisdicción y competencia de este Tribunal. Así, en estos casos no podríamos intervenir porque la Rama Ejecutiva no lo quiere ni lo permite. Ello es inaudito y claramente inconstitucional.

Por otro lado, el esquema de la Ley Núm. 18 para atender los recursos de certificación y *certiorari* viola la Sección 3 del Artículo V de la Constitución de Puerto Rico, porque efectivamente impide que este Foro sea el tribunal de última instancia en Puerto Rico. El estatuto también limitó la jurisdicción de este Foro para emitir autos de *certiorari* con relación a decisiones interlocutorias del Tribunal de Apelaciones. El Art. 1 de la Ley Núm. 18, *supra*, limita la intervención de este Tribunal a decisiones interlocutorias del foro apelativo intermedio que denieguen mociones de carácter dispositivo, que versen sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, que involucren asuntos de privilegios

190 *Alvarado Pacheco*, 2013 TSPR en la pág. 4.

evidenciarios, descalificaciones de abogados, anotaciones de rebeldía o en casos de relaciones de familia. Al limitar de esta manera nuestra intervención en asuntos interlocutorios queda meridianamente clara la intención legislativa de insular al Estado de la revisión judicial en los casos específicos que hoy tenemos ante nuestra consideración, si proseguir con el litigio se hace intolerable para un número considerable de los empleados demandantes, por el transcurso del tiempo.

La Ley Núm. 18 garantiza que cualquier remedio interdictal o cualquier otro asunto interlocutorio en este caso o en otro contra el Gobierno, no importa cuán meritorio y urgente sea para evitar un daño irreparable, para proteger el interés público o para evitar un fracaso de la justicia, nunca llegue a este Foro. Queda así expuesta la actuación tenebrosa del Estado que intentó remover los casos en su contra de la revisión judicial de este Tribunal. Ante la naturaleza de las reclamaciones de los demandantes-peticionarios de autos, la Ley Núm. 18, pretende implosionar el camino para que estos no puedan lograr remedios importantes y urgentes que se les nieguen en los foros de jerarquía inferior. La revisión del dictamen final del Tribunal de Primera Instancia sería muy tarde para atender los posibles daños irreparables.

En un ordenamiento constitucional todo poder tiene sus límites. Aunque la Asamblea Legislativa puede por delegación constitucional alterar la competencia de este Tribunal, la manera en que lo haga no puede ir en contra de otras disposiciones constitucionales.¹⁹¹

Esta determinación del Tribunal Supremo llevó al juez presidente Hernández Denton a emitir un voto particular, en el cual disiente *enérgicamente*.¹⁹² En una opinión muy elaborada, el Juez Presidente desmenuzó y destruyó todos los argumentos esbozados por la mayoría. En primer lugar, el Juez Presidente analizó, bajo las normas de justiciabilidad y autolimitación judicial, la urgencia del Tribunal de entrar a resolver la controversia constitucional:

Al acoger este planteamiento y declarar inconstitucionales los Arts. 1 y 2 de la Ley Núm. 18, una mayoría de esta Curia ignora por completo los principios de justiciabilidad y las normas de autolimitación judicial aplicables. Por un lado, se excede en su análisis de la controversia que tiene ante su consideración y, por otro, resuelve *motu proprio* controversias que no fueron planteadas por las partes ni existen en el caso.

En esta etapa de los procedimientos, la única controversia que este Tribunal tiene que resolver es si proceden las certificaciones presentadas. Al contestar en la negativa, el Tribunal estaba impedido de evaluar y decretar la inconstitucionalidad de la Ley Núm. 18. No obstante, aun partiendo de la premisa errónea de que el Tribunal tenía que evaluar la constitucionalidad de esta pieza legislativa a modo de *dictum*, a pesar de que decidió no expedir los casos, el análisis se debió limitar a la única disposición de la Ley Núm. 18 en controversia actualmente. A saber, aquella parte del Art. 1 que versa sobre la competencia del Tribunal Supremo para atender recursos de certificación intrajurisdiccional provenientes del Tribunal de Primera Instancia.

191 *Id.* en las págs. 15-16 (Hernández Denton, opinión disidente) (citas omitidas).

192 *Id.* en la pág. 1 (Hernández Denton, opinión disidente).

En cambio, una mayoría del Tribunal decreta la inconstitucionalidad de gran parte de la Ley Núm. 18, mediante Resolución, sin realizar el más mínimo esfuerzo de encontrar una interpretación que permita reconocer su validez. De esta forma, da al traste con la deferencia que se busca otorgar a la Asamblea Legislativa mediante la doctrina de autolimitación judicial. Por el contrario, decide una cuestión constitucional antes de que sea necesario hacerlo, formula una norma constitucional excesivamente amplia a la que requieren los hechos de los casos, no analiza los variados fundamentos de índole no constitucional que le permitían disponer de las peticiones de certificación y no busca interpretaciones razonables en aras de salvar la constitucionalidad de la Ley Núm. 18. Lo anterior lleva al resultado absurdo de que a pesar que se deniegan los recursos presentados ante este Tribunal, se declara inconstitucional la gran mayoría de una pieza legislativa cuyas disposiciones –con excepción de un solo párrafo– son inaplicables e irrelevantes para la disposición de las peticiones de certificación. En específico, una mayoría de este Tribunal invalida las disposiciones de la Ley Núm. 18 relativas a los recursos de *quo warranto*, auto inhibitorio, *mandamus*, certificación intrajurisdiccional de casos ante el Tribunal de Apelaciones, certificación interjurisdiccional, *certiorari* sobre asuntos interlocutorios y recurso gubernativo. De un plumazo, aprovecha para declarar inconstitucionales partes de la ley que, aunque no están en controversia, no son de su agrado. Más que un ejercicio válido del poder judicial, este proceder es análogo a una opinión consultiva. Recordemos “que no es función de los tribunales actuar como asesores o consejeros”.¹⁹³

Coincido plenamente con el análisis del Juez Presidente. Pero quisiera añadir que la mejor muestra de que este caso no era el adecuado para analizar esta controversia, es que se llegaba al mismo resultado bajo cualquiera de los estados de Derecho. De hecho, toda la argumentación de la mayoría del Tribunal de que la Ley 18 se aprobó con la intención política de privarlos de competencia sobre esa controversia, se convirtió en sal y agua en la misma resolución cuando el Tribunal resuelve que, bajo el esquema legal previo a la Ley 18, no correspondía emitir el auto de *certificación*. Solo en una situación de hechos en la que bajo el ordenamiento anterior procedía el auto de *certificación* (y bajo la Ley 18 este no procedía), se planteaban las interrogantes constitucionales que el Tribunal Supremo adjudicó, prematuramente, en este caso.

En lo que se refiere a los méritos del argumento constitucional esbozado por la mayoría, el Juez Presidente también fue contundente:

Las enmiendas introducidas por la Ley Núm. 18 a la Ley de la Judicatura, surgen del ejercicio básico de las prerrogativas que nuestra Constitución concede expresamente a la Asamblea Legislativa. La Sec. 2 del Art. V de la Constitución de Puerto Rico expresa que “los tribunales de Puerto Rico constituirán un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración. La Asamblea Legislativa, en cuanto no resulte incompatible con

193 *Id.* en las págs. 8-10 (Hernández Denton, opinión disidente) (citas omitidas).

esta Constitución, podrá crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo, y *determinará su competencia y organización*".

Además, la Sec. 5 del mismo Artículo de la Constitución establece que el Tribunal Supremo, cada una de sus salas, así como cualquiera de sus jueces, podrán conocer en primera instancia de recursos de hábeas corpus y *de aquellos otros recursos y causas que se determinen por ley*.

También, nuestra Constitución dispone que el Tribunal Supremo será el tribunal de última instancia en Puerto Rico.

A diferencia de lo que se argumenta en la Resolución del Tribunal, no nos cabe duda de que el texto claro de estas disposiciones reserva a la Asamblea Legislativa la facultad exclusiva de modificar la competencia original y apelativa del Tribunal Supremo. En efecto, hemos reafirmado y explicado que la excepción a esa facultad es que el Tribunal Supremo sea el tribunal de última instancia en Puerto Rico y, además, conozca en primera instancia de recursos de hábeas corpus y de aquellos otros recursos y causas que se determinen por ley.¹⁹⁴

Añadió el Juez Presidente:

De todo lo anterior, podemos concluir que el límite impuesto en la Constitución a la facultad legislativa de determinar la competencia de los tribunales es respetado por la Ley Núm. 18. El Tribunal Supremo sigue siendo el foro de última instancia de todas las causas. Solo fueron alteradas las vías para atenderlas. En ese sentido, la Legislatura entendió que sólo se podía certificar un recurso pendiente ante el foro primario si cuenta con la anuencia de todas las partes. De no ser así, solo se podría certificar un caso pendiente ante el Tribunal de Apelaciones. Por lo tanto, la Ley Núm. 18 no afecta nuestra facultad para atender la controversia en última instancia, según requerido constitucionalmente; tan solo regula el momento en que ejercemos dicha facultad.¹⁹⁵

Finalmente, el Juez Presidente analizó minuciosamente el argumento de la mayoría en torno a que la Ley 18 es una interferencia con la función judicial, particularmente, en lo que se refiere a la doctrina establecida en *Colón Cortés*:

Una ley puede ser declarada inconstitucional de su faz o en su aplicación. En lo pertinente a los casos que nos ocupan, hemos reiterado que "[c]omo parte del proceso de evaluar la constitucionalidad de una ley de su faz, *es menester considerar si de su propio texto surge el vicio que la torna inconstitucional*". Un ataque contra una norma de su faz requiere que el demandante demuestre que la norma es totalmente inválida y que no puede ser aplicada válidamente en circunstancia alguna.

Ninguna parte de la Resolución que hoy se emite identifica que el texto de la Ley Núm. 18 tenga algún vicio que la torne inconstitucional. Lo que una mayoría de este Tribunal indica es que "ese estatuto es insostenible ya que su trámite de aprobación demuestra un interés específico en inmunizar al Estado de la revi-

194 *Id.* en las págs. 11-12 (Hernández Denton, opinión disidente) (citas omitidas).

195 *Id.* en la pág. 12 (Hernández Denton, opinión disidente) (nota al calce omitida).

sión judicial de casos que impugnen la constitucionalidad de las leyes de retiro". Así pues, la mayoría del Tribunal no realizó un análisis de la faz de la ley, como pretende hacer creer. *Más bien, la Resolución analiza la constitucionalidad del estatuto en su aplicación y ni siquiera la "intención legislativa" sino las motivaciones del legislador al adoptarlo.* Utilizando este análisis, determina que la Ley Núm. 18 infringió la doctrina de separación de poderes por constituir una interferencia indebida con la función judicial. Para ello, alude a la doctrina esbozada en *Colón Cortés v. Pesquera*. La mayoría expresa que en ese caso establecimos que:

para determinar si un acto legislativo que afecta la jurisdicción de este Tribunal viola la doctrina de separación de poderes hay que analizar no solo el texto del estatuto en cuestión, sino la *intención* de la Asamblea Legislativa. Es decir, "*lo importante no es la forma del acto, sino su contenido*".

En aras de ser precisos, debemos aclarar que lo que dijimos en *Colón Cortés v. Pesquera*, fue lo siguiente:

[L]o importante al determinar si cierta actuación legislativa infringe el principio de separación de poderes, es si la intención clara y específica de la ley fue *afectar el resultado de un pleito particular*. Lo importante no es la forma del acto, sino su contenido.

*Es decir, una mayoría de este Tribunal obvia que en Colón Cortés v. Pesquera, supra, realizamos un análisis sobre la constitucionalidad de una ley en su aplicación a un caso particular y establecimos que lo determinante es que la ley no pretenda afectar el resultado del mismo.*¹⁹⁶

A estos sólidos argumentos constitucionales, el Juez Presidente añadió, citando el caso de *Clases A, B y C v. PRTC*.¹⁹⁷ que la resolución de la mayoría contradice las acciones más recientes del Tribunal sobre alegadas interferencias indebidas en la función judicial. La controversia en ese caso, según el juez asociado Estrella, escribiendo a nombre de la mayoría era:

Nos corresponde examinar por primera vez el alcance de la Ley Núm. 138-2005 y resolver si la Asamblea Legislativa transgredió el principio de separación de poderes al aprobar con aplicación retroactiva dicho estatuto, el cual le concedió jurisdicción primaria y exclusiva a la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones para dilucidar todo reclamo sobre los servicios de telecomunicaciones y violaciones a las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996. Ello a la luz de la desestimación de un pleito de clase que perseguía impugnar un cargo mensual por el servicio de teletecla, el cual estaba pendiente

¹⁹⁶ *Id.* en las págs. 18-20 (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido) (citas omitidas).

¹⁹⁷ *Clases A, B y C v. PRTC*, 183 DPR 666 (2011).

ante el Tribunal de Primera Instancia al momento de aprobarse la legislación que nos ocupa.¹⁹⁸

El juez Hernández Denton le recordó a la mayoría que en ese caso sostuvieron la validez del estatuto y que las circunstancias de ambos casos eran similares.¹⁹⁹

A los argumentos del Juez Presidente, quisiera añadir uno en torno a la aplicación errónea de la norma de *Colón Cortés*. Cómo recordarán, en ese caso el Tribunal Supremo no declaró inconstitucional la ley en cuestión por violentar los principios constitucionales de separación de poderes, sino que buscando un balance adecuado, la declaró inconstitucional “según se aplica a los hechos de este caso”.²⁰⁰ Si aceptáramos, para propósitos de una argumentación válida, el análisis y la conclusión de la mayoría en *Álvarez Pacheco*, que al igual que en *Colón Cortés*, la intención de la Ley 18 era afectar el resultado del caso ante los tribunales, lo que correspondía era decretar su inconstitucionalidad según se aplicaba a los hechos de *Álvarez Pacheco* y no invalidarla en su totalidad. Irónicamente, contrario a *Colón Cortés*, el resultado en *Álvarez Pacheco* hubiese sido exactamente el mismo con o sin la aplicación de la ley en disputa.

Desde mi perspectiva, hay tres instancias en las cuales se puede argumentar mediante legislación que se está afectando de forma inconstitucional el rol de la Rama Judicial.

1. *Cuando se le quita la función de adjudicar*. Esta instancia tiene dos modalidades: cuando la legislación de aplicación general tiene el efecto de eliminar la adecuada revisión judicial²⁰¹ y cuando por la vía legislativa se “adjudica” un caso.²⁰²
2. *Cuando se afectan las normas sobre un sistema judicial unificado*,²⁰³ el rol del Tribunal Supremo como “tribunal de última instancia”²⁰⁴ y la competencia en primera instancia del Tribunal Supremo.²⁰⁵ Evidentemente, en *Álvarez Pacheco* el Tribunal Supremo tenía ante sí una controversia de este tipo y le aplicó, incorrectamente, las normas elaboradas para cuando se trata de casos en los que se le quita al tribunal la función de adjudicar.
3. *Cuando se afectan funciones administrativas intrínsecas a la independencia judicial*. Sobre estas instancias hay muy pocas expresiones judiciales, pero en el tema presupuestario hay algunas expresiones de varios jueces que parecen comenzar a sentar las bases para *inmunizar* a la Rama Judicial de los

198 *Id.* en la pág. 671.

199 *Alvarado Pacheco*, 2013 TSPR en la pág. 25. (Hernández Denton, opinión disidente).

200 *Colón Cortés v. Pesquera*, 150, 780 DPR 724 (2000).

201 *Vélez Ruiz v. ELA*, III DPR 752 (1981)

202 *Colón Cortés*, 150 DPR en la pág. 724; *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64 (1998).

203 CONST. PR art. V, § 2.

204 *Id.* § 3.

205 *Id.* § 5.

efectos que tienen las diversas cláusulas constitucionales relativas a situaciones de déficit.²⁰⁶ Igual inclinación vemos en las expresiones públicas del Juez Presidente Hernández Denton, en su rol como Administrador de los Tribunales,²⁰⁷ referentes a la legislación que modifica las reglas de retiro de los jueces en funciones, controversia que al momento de este escrito se encuentra ante el Tribunal Supremo. Esas expresiones y la teoría legal detrás de la demanda incoada, parecen pretender otorgarle una categoría única a los jueces, al interpretar que las palabras *funcionario público* en la sección 10 del artículo VI de la Constitución, significan, convenientemente, una cosa para los jueces y otra para el resto de los funcionarios públicos.²⁰⁸ De igual forma, pretende darle una interpretación muy particular a la palabra *emolumentos* contenida en nuestra constitución. Esa cláusula constitucional no es parte intrínseca de la *independencia judicial* ni del esquema de separación de poderes, porque aplica por igual a los funcionarios de otras ramas de gobierno. Se trata más de normas de administración, cuyo a la cual se le deben aplicar criterios más flexibles que aquellos que van a la esencia de la función judicial.

CONCLUSIÓN

En este escrito he intentado pasar revista sobre las decisiones más importantes del juez Federico Hernández Denton relacionadas con la doctrina de la separación de poderes. Independientemente de si se coincide o se difiere de él en alguna de estas decisiones, no tengo ninguna duda de que estamos ante el Juez que mejor ha entendido el rol de cada una de nuestras tres ramas constitucionales en las últimas tres décadas. Sus aportaciones son claras y enormes. En ocasiones, ha logrado el balance adecuado; en otras, se ha acercado positivamente a alcanzarlo y, en las menos, ha dejado abierta la puerta a futuros desbalances. Su retiro forzoso del Tribunal Supremo nos dejará, en este y otros temas, un desbalance.

206 *Id.* §§ 6-8. Véase *CRIM v. Secretario de Hacienda*, 174 DPR 216 (2008); *Contralor v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 376 (2006) (Rivera Pérez, opinión disidente); *Presidente de la Cámara v. Gobernador*, 167 DPR 149, 199 (2006) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente):

No se trata de que la Cámara de Representantes o el Senado estén exentos de asumir su responsabilidad constitucional en un momento histórico donde se plantean serios problemas fiscales para el país. Se trata de que de acuerdo con el sistema republicano de gobierno establecido en nuestra Constitución, cada rama tiene que asumir la responsabilidad del manejo de sus asuntos internos sin la intervención de otro de los poderes constitucionales.

Presidente de la Cámara, 167 DPR en la pág. 199.

207 CONST. PR art. V, § 7.

208 *Id.* § 10. Dicha sección dice, en parte, “[n]inguna ley prorrogará el término de un funcionario público ni disminuirá su sueldo o emolumentos después de su elección o nombramiento”.