

**EL USO DE LAS DECLARACIONES EXPLICATIVAS POR PARTE DEL  
PODER EJECUTIVO: SU APLICABILIDAD, EFECTOS Y LOS  
CONFLICTOS CONSTITUCIONALES QUE ÉSTAS GENERAN**

**ARTÍCULO**

ÁNGEL R. RIVERA DE LA CRUZ\*

Introducción .....	916
I. Evolución del uso de las declaraciones explicativas a nivel federal.....	917
A. Ampliación del poder ejecutivo a través del uso de las declaraciones explicativas .....	919
B. Clases de Declaraciones Explicativas y los conflictos constitucionales que estas generan .....	929
1. Conflicto ejecutivo–legislativo: el Presidente ejerciendo las funciones del legislador .....	932
2. Conflicto Ejecutivo–Judicial: El Presidente usurpando el poder de la judicatura .....	936
C. Análisis y conclusiones .....	938
II. La práctica en Puerto Rico .....	940
A. Equivalencia entre la Constitución Federal y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la aplicabilidad del uso de las declaraciones explicativas en Puerto Rico .....	941
B. La Declaración Explicativa Núm. 2008-01 del gobernador Aníbal Acevedo Vilá.....	943
C. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 09-207-A .....	949
D. Efectos de la Declaración Explicativa Núm. 2008-01, el Memorando Especial Núm. 9-2008 y de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 de la ORHELA.....	953
1. El principio de irretroactividad de las leyes .....	953
2. La doctrina de los derechos adquiridos .....	954
3. Efecto de la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 y su aplicación a través del Memorando Especial Núm. 9-2008 .....	955
4. Efecto de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 y la aplicación del principio de irretroactividad de las leyes .....	956
E. Análisis y conclusiones .....	961

When the legislative and executive powers are united in the same person or body, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical

laws to execute them in a tyrannical manner.

– Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu<sup>1</sup>

To preserve those checks, and maintain the separation of powers, the carefully defined limits on the power of each Branch must not be eroded.

– *I.N.S. v. Chadha*<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

EL DÍA 23 DE JULIO DE 2008 EL GOBERNADOR ANÍBAL ACEVEDO VILÁ convirtió en ley las Resoluciones Conjuntas de la Cámara Número 56 (R. C. de la C. 56) y 57 (R. C. de la C. 57) relacionadas al Presupuesto General de Gastos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2008–2009. Al mismo tiempo emitió la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 en la que instruyó a la Rama Ejecutiva, en especial al Director de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA),<sup>3</sup> a interpretar el lenguaje de la sección cuatro de dichas medidas de forma tal que le permitiera efectuar transacciones de personal, exceptuando transacciones de reclutamiento, a través de la Rama Ejecutiva durante los meses de julio y septiembre de 2008.<sup>4</sup> Durante los meses de julio de 2008 y enero de 2009 se realizaron numerosas transacciones de personal en la Rama Ejecutiva, lo que motivó al entrante Secretario de Justicia de Puerto Rico a emitir una opinión respecto a la implementación por parte del director de ORHELA de las directrices establecidas en la De-

---

\* El autor es estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Una versión anterior de este artículo fue presentada como parte de los requisitos de evaluación del Seminario titulado Temas Especiales de Derecho Constitucional: Separación de Poderes, dirigido por el Prof. William Vázquez Irizarry. Las recomendaciones ofrecidas por el Prof. Vázquez Irizarry durante la etapa inicial de redacción del presente artículo es profundamente apreciada. De igual forma se agradece el apoyo incondicional de la compañera Margarita Rivera López durante la etapa final de edición.

1 THE FEDERALIST NO. 47, en la pág. 273 (James Madison) (American Bar Association ed., 2009).

2 *I.N.S. v. Chadha*, 462 U.S. 919, 957-58 (1983).

3 En virtud de la Ley Núm. 133 de 12 de julio de 2011, (a ser codificada en en 3 LPRA §§ 1461(36) & 1461a(a)), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-134-12-Jul-2011.pdf>. La ORHELA cambió su nombre a Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH).

4 Declaración Explicativa del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico al momento de firmar la sustitutiva de la R. C. de la C. 2443 y la sustitutiva de la R. C. de la C. 2444 relativas al Presupuesto General de Gastos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2008-2009, Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, en las págs. 7-15 (20 de julio 2008) [en adelante Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01].

claración Explicativa DE-2008-01.<sup>5</sup> En la misma, el Secretario estableció que la Declaración Explicativa emitida por el gobernador Acevedo Vilá no era vinculante a la Rama Ejecutiva y que el nuevo director de ORHELA podía “revisar y modificar las directrices”<sup>6</sup> de los anteriores directores que estuvieran fundamentadas en la DE-2008-01.

Las declaraciones explicativas son comentarios escritos emitidos por un gobernante al momento de firmar una ley, los cuales se emiten para propósitos políticos o de relaciones públicas.<sup>7</sup> Su uso data de los primeros años después de haberse firmado la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo su aplicación como herramienta de interpretación legislativa e implementación de la política pública del ejecutivo cobró fuerza en la década de 1980 y la misma ha ido acrecentándose hasta el presente, creando de paso conflictos constitucionales entre las tres ramas de gobierno.

El presente escrito tiene como propósito presentar la evolución del uso de las declaraciones explicativas y analizar los conflictos constitucionales que las mismas generan. Se discutirá la aplicabilidad y los efectos que han tenido a nivel federal y en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Finalmente, se presentarán recomendaciones para el uso apropiado de estas de modo que se minimice la posibilidad de crear los mencionados conflictos al momento de implementarlas.

## I. EVOLUCIÓN DEL USO DE LAS DECLARACIONES EXPLICATIVAS A NIVEL FEDERAL

Desde los primeros años de la república estadounidense los presidentes han hecho uso de declaraciones explicativas al momento de firmar una ley. Una de las primeras ocasiones en que este mecanismo fue utilizado ocurrió cuando el presidente James Monroe firmó una ley que le obligaba a reducir el tamaño del ejército y le instruía respecto a cómo debería escoger a los oficiales militares.<sup>8</sup> Un mes más tarde, Monroe emitió un comunicado en el que expresó que la ley infringía sus poderes como Comandante en Jefe del ejército y tomó las direcciones

---

<sup>5</sup> Opinión del Secretario de Justicia Núm. 10 de 9 de Julio de 2009, 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, disponible en [http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf\\_files/2009-10.pdf](http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf_files/2009-10.pdf).

<sup>6</sup> *Id.* en la pág. 22.

<sup>7</sup> Malinda Lee, *Reorienting the Debate on Presidential Signing Statements: The Need for Transparency in the President's Constitutional Objections, Reservations, and Assertions of Power*, 55 UCLA L. REV. 705, 709 (2008). Las declaraciones explicativas son equivalentes al *Presidential Signing Statement*. Durante el presente escrito se utilizará el término en el lenguaje español entendiéndose que ambos términos son intercambiables.

<sup>8</sup> Christopher S. Kelley, *The Significance of the Presidential Signing Statement*, en EXECUTING THE CONSTITUTION: PUTTING THE PRESIDENT BACK INTO THE CONSTITUTION, 73, 75 (Christopher S. Kelley ed., 2006)..

establecidas en la medida como recomendaciones de parte del Congreso en vez de directrices que debía seguir.<sup>9</sup>

Años más tarde el Congreso refutó una declaración explicativa del presidente John Tyler en la cual expresó estar en desacuerdo con una parte de la ley que redistribuía los distritos electorales. El Congreso concluyó, luego de un análisis de las razones que pudo haber tenido el Presidente para hacer dichas expresiones, que “las declaraciones explicativas del [p]residente Tyler deberían ser consideradas como una deformación de los archivos y registros públicos”.<sup>10</sup>

La Corte Suprema reconoció por primera vez el uso de las declaraciones explicativas en su decisión de *La Abra Silver Mining Co. v. United States*,<sup>11</sup> donde estableció que “ha sido una práctica apropiada por parte del Presidente el informar al Congreso a través de mensajes cuando una ley ha sido aprobada para que ese dato sea registrado”.<sup>12</sup> Por otro lado, la Corte Suprema concordó por primera vez con una declaración explicativa en su decisión de *United States v. Lovett*,<sup>13</sup> donde expresaron que una provisión de la *Urgent Deficiency Appropriation Act of 1943* era inconstitucional, hecho que había sido plasmado por el presidente Roosevelt en una declaración explicativa.<sup>14</sup>

La mayoría de los presidentes del siglo veinte utilizaron declaraciones explicativas para comunicarle al Congreso su oposición, puntos de vista o reservas respecto a medidas que fueron hechas ley.<sup>15</sup> Sin embargo la mayor parte de estas declaraciones explicativas no tuvieron consecuencias legales más allá de la expresión pública del Presidente o la presión que pudo haber ejercido sobre el Congreso.<sup>16</sup> No fue hasta la década de 1980, durante la administración del presidente Ronald Reagan, que las declaraciones explicativas tomaron un rol primordial al momento del Presidente firmar e implementar las leyes aprobadas por el Congreso. Durante este período, el número de declaraciones explicativas aumentó de manera considerable,<sup>17</sup> mientras que el enfoque e intención de las mismas fueron dirigidas a incrementar el poder del Ejecutivo al interpretar las

---

9 *Id.*

10 *Id.* en la pág. 76 (citas omitidas) (traducción suplida).

11 *La Abra Silver Mining Company v. United States*, 175 U.S. 423 (1899).

12 *Id.* en la pág. 454 (traducción suplida).

13 *United States v. Lovett*, 328 U.S. 303 (1946).

14 Note, *Context-Sensitive Deference to Presidential Signing Statements*, 120 HARV. L. REV. 597, 600 (2007).

15 Para una exposición y análisis detallado al respecto, véase Jeremy M. Seeley, *How the Signing Statement Thought it Killed the Veto; How the Veto May Have Killed the Signing Statement*, 23 BYU J. PUB. L. 167 (2008). Véase también Note, *supra* nota 14.

16 Seeley, *supra* nota 15.

17 Véase AM. BAR ASS'N, TASK FORCE ON PRESIDENTIAL SIGNING STATEMENTS AND THE SEPARATION OF POWERS DOCTRINE 10 (2006), disponible en <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2006/annual/dailyjournal/20060823144113.pdf> (para un reporte de las recomendaciones adoptadas por la Cámara de Delegados de la American Bar Association en 7-8 ago. 2006).

leyes aprobadas por el Congreso de forma favorable a la política pública del Presidente.<sup>18</sup>

*A. Ampliación del poder ejecutivo a través del uso de las declaraciones explicativas*

Cuando el presidente Reagan asumió su cargo en enero de 1981, se encontró con un Ejecutivo cuyo poder había sido reducido durante la década de 1970 como consecuencia del escándalo de *Watergate*.<sup>19</sup> Por lo tanto el Presidente, con la ayuda de su equipo legal, que incluía al secretario de justicia Edwin Meese III, delineó una estrategia para desarrollar las declaraciones explicativas como un instrumento efectivo del poder presidencial que apoyaría la expansión del Poder Ejecutivo, limitaría la autoridad del Congreso y buscaría darle forma y restringir la Judicatura.<sup>20</sup>

Esta estrategia comenzó a tomar forma el 23 de agosto de 1985, cuando Steve Calabresi y John Harrison, entonces asesores del Secretario de Justicia, le enviaron un comunicado al Secretario respecto al uso que las cortes le daban a los reportes legislativos al momento de interpretar la intención legislativa y cómo podrían contrarrestarlo.<sup>21</sup> Contestando esa interrogante, Calabresi y Harrison establecieron que:

[T]enemos disponible una herramienta potencialmente poderosa, aunque casi sin usar: las declaraciones explicativas. . . . Estas son mejores que los reportes de los comités [congresionales] porque representan el punto de vista de toda la Rama [Ejecutiva].<sup>22</sup>

Calabresi y Harrison recomendaron además tomar los siguientes pasos para “proteger las prerrogativas institucionales de la Rama Ejecutiva”.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> *Id.* en las págs. 10-11.

<sup>19</sup> Lee, *supra* nota 7, en la pág. 711.

<sup>20</sup> Phillip J. Cooper, *Signing Statements as Declaratory Judgments: The President as Judge*, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 253, 255, 257 (2007) (énfasis suplido) (traducción suplida).

<sup>21</sup> Memorando de Steve Calabresi y John Harrison sobre las declaraciones explicativas del Presidente de Estados Unidos, dirigido al Procurador General de Estados Unidos (23 de agosto de 1985) (en archivos del autor). Calabresi y Harrison expresaron preocupación respecto al potencial activismo judicial y el abuso del historial legislativo por parte de las cortes. A esos efectos, establecieron que:

The abuse of legislative history is a major way in which legislative power is usurped by activist courts, ideologically [sic] motivated congressional staffers and lobbying groups. If statutes are to be taken seriously as law, legislative history should be a guide to the interpretation of statutory language, not a substitute for it.

*Id.*

<sup>22</sup> *Id.* (traducción suplida). Véase también Cooper, *supra* nota 20, en las págs. 256-57.

<sup>23</sup> *Id.* (traducción suplida).

- (1) Comunicarse con la Compañía de Publicaciones West y pedirles que publicaran las declaraciones explicativas de la misma forma que publicaban los Reportes Congresionales.
- (2) Dar un discurso en una conferencia judicial, o cualquier asamblea de jueces, para crear conciencia de la posición del Ejecutivo respecto a las declaraciones explicativas.
- (3) Desarrollar un método para distribuir las declaraciones explicativas existentes a los abogados del ejecutivo para que las citaran en sus escritos para que, de esa forma, los jueces se acostumbren a contar con ellas.
- ([4]) Publicar un artículo a nombre del Secretario de Justicia en alguna revista jurídica para promover la idea de que las declaraciones explicativas son parte del historial legislativo.<sup>24</sup>

El plan estaba enfocado en colocar las declaraciones explicativas en un sitio similar al del historial legislativo, para tratar de que las cortes las utilizaran como *una herramienta de interpretación*.<sup>25</sup> A estos fines, el Secretario de Justicia Meese estableció en una presentación ante el Club de Prensa Nacional el 25 de febrero de 1985 en Washington D.C. que:

Para asegurar que la interpretación particular del Presidente respecto a lo que dice una ley sea la misma . . . hemos acordado con la Compañía de Publicaciones West que las declaraciones explicativas al momento de firmar una ley acompañarán el historial legislativo del Congreso para que todo esté disponible y que de esta manera la corte pueda interpretar en un futuro lo que realmente significa el estatuto.<sup>26</sup>

Por otro lado, el entonces asistente del secretario de justicia Samuel A. Alito escribió un comunicado detallando la implementación del mencionado plan para “asegurarse que las Declaraciones Explicativas asumieran el sitio que le corresponde en la interpretación legislativa”.<sup>27</sup> Según Alito, lo novedoso de su propuesta era la utilización de las declaraciones explicativas para contestar preguntas de interpretación, lo cual proveía dos ventajas: (1) aumentar el poder del Ejecutivo para dar forma a las leyes; y (2) al forzar el replanteamiento por parte de las cortes, académicos y litigantes, se podría revertir los abusos en el uso del historial

---

<sup>24</sup> *Id.* en la pág. 9.

<sup>25</sup> Marc N. Garber & Kurt A. Wimmer, *Presidential Signing Statements as Interpretations of Legislative Intent: An Executive Aggrandizement of Power*, 24 HARV. J. ON LEGIS. 363, 367 (1987) (énfasis nuestro) (traducción suplida).

<sup>26</sup> *Id.* (citas omitidas) (traducción suplida).

<sup>27</sup> Memorando del asistente del procurador general de Estados Unidos Samuel A. Alito Jr. sobre el uso de las declaraciones explicativas para obtener mejor provecho del rol constitucional asignado al Presidente en el proceso de aprobación de leyes, dirigido a The Litigation Strategy Working Group 1 (5 de febrero de 1986) (en archivos del autor) [en adelante Memorando de Alito Jr.], (traducción suplida).

legislativo.<sup>28</sup> Queda claro que la intención de la Administración era aumentar el poder del Ejecutivo proveyendo un mecanismo para influenciar el proceso de resolución de las cortes al insertar en el historial legislativo la interpretación que daba el Ejecutivo a las leyes que aprobaba.<sup>29</sup>

El uso de las declaraciones explicativas por parte de la administración del presidente Reagan incrementó significativamente a partir del año 1986, lo cual coincidió con la transferencia del control del Senado Federal a manos del Partido Demócrata.<sup>30</sup> Por otro lado, ese mismo año la Corte Suprema fundamentó su decisión de *Bowsher v. Synar*<sup>31</sup> en una declaración explicativa del presidente Rea-

---

28 *Id.* en la pág. 2. Véase también Michael T. Crabb, “The Executive Branch Shall Construe”: *The Canon of Constitutional Avoidance and the Presidential Signing Statement*, 56 U. KAN. L. REV. 711, 714-15 (2008).

29 Brad Waites expresó al respecto: “Reagan’s publication of signing statements and his appointment of almost forty percent of the judiciary are a one-two punch knocking the control of policymaking from the hands of Congress.” Brad Waites, *Let Me Tell You What You Mean*, 21 GA. L. REV. 755, 786-87 (1987). Cabe señalar, sin embargo, que no todos los jueces le otorgan deferencia al historial legislativo. El juez Antonin Scalia ha sido uno de los más férreos oponentes al uso del mismo por parte de las cortes. En su opinión concurrente en *Conroy v. Aniskoff*, 507 U.S. 511, 519 (1993) (Scalia, opinión concurrente), el juez Scalia estableció que “[t]he greatest defect of legislative history is its illegitimacy. We are governed by laws, not by the intentions of legislators.” Más adelante nos dice que “[o]ne of the problems with legislative history is that it is inherently open ended.” *Id.* en la pág. 520. Más aún, el juez Scalia argumentó en su opinión disidente en *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 577, 667 (2006) (Scalia, opinión disidente), que el historial legislativo era propenso a reflejar las posturas de legisladores individuales y no la intención colectiva del cuerpo. El juez Scalia expresó que:

[T]he handful of floor statements that the Court treats as authoritative do not ‘reflec[t] any general agreement.’ They reflect the now-common tactic—which the Court once again rewards—of pursuing through floor-speech *ipse dixit* what could not be achieved through the constitutionally prescribed method of putting language into a bill that a majority of both Houses vote for and the President signs.

*Id.*

Sin embargo en la misma opinión, el juez Scalia parece contradecirse al implicar que la opinión del Presidente expresada en una Declaración Explicativa debería ser considerada por la Corte al momento de emitir su opinión. Específicamente el juez Scalia expresó: “[o]f course in its discussion of legislative history the Court wholly ignores the President’s signing statement, which explicitly set forth *his* understanding that the [Detainee Treatment Act] ousted jurisdiction over pending cases.” *Id.* en la pág. 666.

30 Mark R. Killenbeck, *A Matter of Mere Approval? The Role of the President in the Creation of Legislative History*, 48 ARK. L. REV. 239, 271(1995). El professor Killenbeck estableció que:

[O]nce deprived of Republican control of the Senate in the wake of the 1986 election, presidential signing statements became one very suggestive means by which a conservative cast could be imposed on measures enacted by an increasingly hostile and unresponsive Congress. They also might have been a device by which Presidents Reagan and Bush could set the stage for the courts in the interpretive battles that would inevitably arise as the administration tried to exercise its implementation prerogatives in ways that were at variance with public interest group perceptions of what Congress intended.

*Id.* (énfasis suplido).

31 *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986).

gan para determinar que una ley era inconstitucional.<sup>32</sup> La decisión de *Bowsher* era precisamente lo que la Administración perseguía: que las cortes utilizaran los planteamientos establecidos en las declaraciones explicativas como parte del proceso de análisis y resolución de los casos.

La práctica de utilizar las declaraciones explicativas para interpretar o retar la constitucionalidad de los proyectos aprobados por el Congreso continuó incrementándose durante la administración del presidente George H. W. Bush. Durante los cuatro años de su mandato, el presidente H. W. Bush presentó 146 declaraciones explicativas para retar 232 medidas,<sup>33</sup> lo que representó un aumento sustancial al compararse con las 71 medidas presentadas por el presidente Reagan durante los ocho años de su gobierno.<sup>34</sup> Más aún, el presidente H. W. Bush incurrió en la práctica de coordinar con miembros del Congreso para insertar lenguaje expreso dentro del récord legislativo de ciertas medidas el cual estaba destinado a ser usado luego por el presidente para fundamentar sus declaraciones explicativas, y de esa forma moldear las leyes a favor de la política pública y las creencias del ejecutivo.<sup>35</sup>

Durante la administración del presidente William J. Clinton, la fuerza de las declaraciones explicativas se acrecentó al introducir la práctica de informarle al Congreso, a través de las mismas, que ciertas provisiones de las medidas eran inconstitucionales y por lo tanto el Presidente no las implementaría. Esta táctica fue el resultado de un comunicado de parte del entonces procurador general Walter Dellinger en donde argumentaba que “si el Presidente puede rehusarse a implementar una ley inconstitucional por esta infringir sus poderes constitucionales, entonces se deduce que él podría *anunciarle* al Congreso y al público que

---

<sup>32</sup> Kelley, *supra* nota 8, en la pág. 78. La Corte Suprema estableció en la nota al calce número uno de *Bowsher*, “[i]n his signing statement, the President expressed his view that the Act was constitutionally defective because of the Comptroller General’s ability to exercise supervisory authority over the President.” *Bowsher*, 478 U.S. en la pág. 719 n1.

<sup>33</sup> AM. BAR ASS’N, *supra* nota 17, en las págs. 11-12. El presidente George H. W. Bush implementó la práctica de retar más de una medida en la misma declaración explicativa.

<sup>34</sup> *Id.* en la pág. 11.

<sup>35</sup> Un claro ejemplo de ésta práctica fue el caso del Civil Rights Act of 1991, 42 U.S.C. §§ 1981-2000h-6 (2009 & Supl. 2012). La medida buscaba revocar la decisión de la Corte Suprema en *Wards Cove Packing v. Antonio*, 490 U.S. 642 (1989), para regresar a la definición de *trato dispar* que se tenía antes de la decisión de la Corte. El Presidente coordinó con los senadores John Danforth y Bob Dole para insertar dentro del historial legislativo definiciones de *necesidad del negocio* y *relacionado al trabajo*, entre otras. En su declaración explicativa, el presidente George H. W. Bush se basó en el *historial legislativo* plantado por Bob Dole y otros senadores de su partido para establecer que la ley codificaba, en vez de revocar, lo establecido en *Wards Cove*, lo que era contrario a lo planteado expresamente en la medida. Véase Kelley, *supra* nota 8, en la pág. 83. Véase también AM. BAR ASS’N, *supra* nota 17, en la pág. 12. Estas son precisamente las acciones de las cuales el juez Scalia advierte en *Hamdem v. Rumsfeld*, 548 U.S. 577 (2006) (Scalia, opinión disidente).



no va a hacer valer esa provisión de la ley que está firmando".<sup>36</sup> Más adelante Dellinger estableció:

En apoyo al punto de vista de que las declaraciones explicativas pueden ser usadas para crear una especie de historial legislativo, se puede argumentar que el Presidente, como cuestión de derecho constitucional y de realidad política, juega un papel crítico en el proceso legislativo.

....

Por lo tanto podría ser apropiado para el Presidente, al momento de firmar legislación, explicar cual era su intención (y la del Congreso) al momento de hacer ley la pieza legislativa, particularmente si la Administración tuvo un rol significativo en mover la legislación a través del Congreso.<sup>37</sup>

El presidente Clinton se basó en los memorandos de Dellinger para establecer su política pública respecto a sus declaraciones explicativas, emitiendo varias de estas en las cuales establecía que no seguiría algunas leyes por entender que no eran constitucionales o que incidían en sus poderes ejecutivos.<sup>38</sup>

Las declaraciones explicativas alcanzaron su máxima expresión durante la administración del presidente George W. Bush. El Presidente basó su política pública respecto a las declaraciones explicativas en que estaba revestido de una autoridad constitucional de supervisar una Rama Ejecutiva unitaria, por lo tanto

---

<sup>36</sup> Walter Dellinger, *Memorandum for Bernard N. Nussbaum, Counsel to the President*, 48 ARK. L. REV. 333, 337 (1995) (traducción suplida).

<sup>37</sup> *Id.* en las págs. 339-40 (traducción suplida). Sin embargo, en AM. BAR ASS'N., *supra* nota 17, en la pág. 13 (citando al Memorando del asistente del procurador general de Estados Unidos Walter Dellinger sobre la autoridad del Presidente de rehusarse a ejecutar estatutos inconstitucionales, dirigida al abogado del presidente de Estados Unidos Abner J. Mikva (2 de noviembre de 1994)), se expresó:

As a general matter, if the President believes that the Court would sustain a particular provision as constitutional, the President should execute the statute, notwithstanding his own beliefs about the constitutional issue. If, however, the President, exercising his independent judgment, determines both that a provision would violate the Constitution and that it is probable that the Court would agree with him, the President has the authority to decline to execute the statute.

[I]n deciding whether to enforce a statute the President should be guided by a careful weighing of the effect of compliance with the provision on the constitutional rights of affected individuals and on the executive branch's constitutional authority. Also relevant is the likelihood that compliance or noncompliance will permit judicial resolution of the issue.

*Id.*

De esta forma, Dellinger delinea las pautas respecto al uso de ese tipo de declaración explicativa y cuándo sería apropiado para el presidente anunciar que no pondría en efecto una ley que entendía era inconstitucional.

<sup>38</sup> Para varios ejemplos, véase AM. BAR ASS'N, *supra* nota 17, en las págs. 13-14; Kelley, *supra* nota 8, en las págs. 84-86.

tenía la prerrogativa de hacer cumplir las leyes de acuerdo a su visión de gobierno con poca intromisión de las otras Ramas.<sup>39</sup> Esta postura llevó al Presidente a abusar del uso de las declaraciones explicativas<sup>40</sup> y ya para mediados de su primer cuatrienio emitía declaraciones explicativas en donde expresaba que “[l]a ley será aplicada de manera consistentes con la autoridad constitucional del Presidente a retener información, que de ser hecha pública podría afectar las relaciones internacionales, la seguridad nacional, los procesos deliberativos del ejecutivo o el ejercicio de los deberes constitucionales del ejecutivo”.<sup>41</sup> En la mayoría de las ocasiones, el Presidente no citaba ninguna autoridad ni presentaba una explicación detallada respecto a sus objeciones y simplemente se limitaba a emitir la declaración de forma *mecánica y ritualista*.<sup>42</sup>

Cabe señalar que mientras la práctica de emitir declaraciones explicativas aumentaba desde el año 1986, la tendencia de los presidentes a utilizar el poder del veto, el cual está expresamente establecido por la Constitución, se reducía. El presidente Reagan vetó un total de setenta y ocho medidas<sup>43</sup> comparado con setenta y una declaraciones explicativas, mientras que el presidente George H. W. Bush vetó un total de cuarenta y cuatro medidas<sup>44</sup> comparado con 146 declaraciones explicativas. Por otro lado el presidente Clinton vetó treinta y siete medidas<sup>45</sup> comparado con 105 declaraciones explicativas. Finalmente el presidente George W. Bush vetó un total de doce medidas<sup>46</sup> en comparación con las 156 declaraciones explicativas que emitió.<sup>47</sup>

---

<sup>39</sup> Véase Christopher S. Kelley, *The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement* (2003) (disertación doctoral inédita, Universidad de Miami), disponible en [http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc\\_num=miami1057716977](http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=miami1057716977).

<sup>40</sup> Para un extenso historial del abuso de las declaraciones explicativas por parte del presidente George W. Bush, véase AM. BAR ASS'N, *supra* nota 17; KELLEY, *supra* nota 8.

<sup>41</sup> AM. BAR ASS'N, *supra* nota 17, en las págs. 16-17 (citas omitidas) (traducción suplida).

<sup>42</sup> *Id.* en la pág. 17.

<sup>43</sup> U.S. SENATE LIBRARY, S. PUB. 107-10, *PRESIDENTIAL VETOES, 1989-2000*, en la pág. ix (2001), disponible en <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/presvetoes.pdf>.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Vetoed by President George W. Bush*, U.S. SENATE, <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoed/BushGW.htm> (última visita 25 de enero de 2012). Es preciso señalar que el presidente George W. Bush utilizó su poder de veto por primera vez en el 2006. Más aún, el Presidente emitió un total de 123 declaraciones explicativas durante el período 2001-2005. Por otro lado, el Presidente emitió veintitrés declaraciones explicativas en el año 2006 (un solo veto), ocho en el 2007 (siete vetos) y cinco en el 2008 (cuatro vetos). Se puede observar que la reducción significativa de declaraciones explicativas emitidas por el presidente George W. Bush, que estuvo acompañada por un incremento en el número de vetos, coincidió con la presión pública ejercida por varias entidades, entre ellas el Congreso, y con la publicación de varios reportajes del periodista Charlie Savage de *The Boston Globe*, por los cuales recibió el Premio Pulitzer de 2007. El catalítico de esta situación fue una declaración explicativa emitida por el presidente George W. Bush en el 2006 en donde se adjudicaba, como Comandante en Jefe del Ejército, el poder de ignorar la *prohibición de tortura McCain*, lo cual creó una laguna jurídica permitiendo el uso de tortura durante

Por lo tanto no es difícil concluir que la introducción de la práctica de emitir declaraciones explicativas tuvo un efecto directo en la forma que los Presidentes aprobaban e implementaban las medidas presentadas por el Congreso. El incremento en el número de declaraciones explicativas, acompañado por una reducción simultánea en el uso del poder del veto, resultó en el acrecentamiento indebido del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, al este utilizar una herramienta que no le fue otorgada por la Constitución para moldear la legislación presentada por el Congreso de la forma más conveniente para su política pública, menospreciando, en muchas ocasiones, la intención legislativa y el texto mismo de la ley.

Finalmente, el presidente Barack Obama envió un memorando a los Jefes de los Departamentos de la Rama Ejecutiva el 9 de marzo de 2009 en donde detalló su postura respecto al uso que se le debe dar a las declaraciones explicativas.<sup>48</sup> En su memorando, el Presidente estableció como política pública el emitir declaraciones explicativas para atender asuntos constitucionales “solamente cuando sea apropiado para desempeñar sus responsabilidades constitucionales”.<sup>49</sup> De igual forma instruyó a todos los departamentos del ejecutivo a consultar con el Secretario de Justicia antes de dejar de cumplir una ley fundamentándose en las declaraciones explicativas emitidas en fechas anteriores a la del memorando.<sup>50</sup> De esta forma, el Presidente desautorizó el utilizar las declaraciones explicativas como base para no cumplir con un estatuto y de paso limitó la efectividad de las declaraciones explicativas emitidas por sus predecesores.<sup>51</sup>

Más aún, el presidente Obama estableció que, al emitir declaraciones explicativas, se adheriría a cuatro principios fundamentales:

- (1) Informar oportunamente al Congreso cualquier duda que tenga respecto a la constitucionalidad de una medida durante el proceso legislativo de la misma.
- (2) Puesto que las medidas aprobadas por el Congreso tienen la presunción de constitucionalidad, tratar de evitar concluir que las mismas son inconstitucionales y de así hacerlo se basará solamente en interpretaciones constitucionales bien fundamentadas.

---

los interrogatorios de las personas detenidas por terrorismo. Véase Charlie Savage, *Introduction: The Last Word? The Constitutional Implications of Presidential Signing Statements*, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 1 (2007).

<sup>47</sup> Joyce Green, *List of Signing Statements Issued by George W. Bush*, COHERENT BABBLE, <http://www.coherentbabble.com/listGWBall.htm> (última actualización 28 de febrero de 2012, 3:26 AM).

<sup>48</sup> Memorandum on Presidential Signing Statements, 74 PUB. PAPERS 10669 (9 de marzo de 2009) (traducción suplida).

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

- (3) De tener alguna duda respecto a la constitucionalidad de alguna medida, establecer claramente las razones para ello y ser sumamente específico respecto a la objeción constitucional que se tenga.
- (4) Interpretar las provisiones estatutarias de manera que eviten un conflicto constitucional siempre y cuando dicha interpretación sea una legítima.<sup>52</sup>

Estos principios son cónsonos con las recomendaciones hechas en el 2006 por la *American Bar Association* respecto al uso de las declaraciones explicativas.<sup>53</sup>

A pesar de haber establecido esta política pública al principio de su mandato, el presidente Obama emitió un total de diecinueve declaraciones explicativas<sup>54</sup> entre el 17 de febrero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011. Algunas de estas se emitieron para agradecer al Congreso por haber aprobado alguna medida,<sup>55</sup> para comunicar al público en general sobre el efecto que se espera tenga la ley<sup>56</sup> y para notificarle al Congreso que se requieren medidas adicionales para extender

---

52 *Id.* (traducción suplida). El presidente Obama textualmente estableció que:

In issuing signing statements, I shall adhere to the following principles:

1. The executive branch will take appropriate and timely steps, whenever practicable, to inform the Congress of its constitutional concerns about pending legislation. Such communication should facilitate the efforts of the executive branch and the Congress to work together to address these concerns during the legislative process, thus minimizing the number of occasions on which I am presented with an enrolled bill that may require a signing statement.
2. Because legislation enacted by the Congress comes with a presumption of constitutionality, I will strive to avoid the conclusion that any part of an enrolled bill is unconstitutional. In exercising my responsibility to determine whether a provision of an enrolled bill is unconstitutional, I will act with caution and restraint, based only on interpretations of the Constitution that are well-founded.
3. To promote transparency and accountability, I will ensure that signing statements identify my constitutional concerns about a statutory provision with sufficient specificity to make clear the nature and basis of the constitutional objection.
4. I will announce in signing statements that I will construe a statutory provision in a manner that avoids a constitutional problem only if that construction is a legitimate one.

*Id.*

53 AM. BAR ASS'N, *supra* nota 17, págs. 20–25.

54 Joyce Green, *List of Signing Statements Issued by Barack H. Obama*, COHERENT BABBLE, <http://www.coherentbabble.com/listBHOall.htm> (última actualización 28 de febrero de 2012, 3:26 AM).

55 Presidential Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 2009 DAILY COMP. PRES. DOC. 501 (24 de junio de 2009).

56 Presidential Statement on Signing the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 2009 DAILY COMP. PRES. DOC. 88 (17 de febrero de 2009); Presidential Statement on Signing the Military Spouses Residency Relief Act, 2009 DAILY COMP. PRES. DOC. 903 (11 de noviembre de 2009).

el alcance del proyecto.<sup>57</sup> Por otro lado, algunas de las declaraciones explicativas se emitieron para interpretar leyes ambiguas de forma tal que no interfirieran con el poder inherente de la Rama Ejecutiva.<sup>58</sup>

La mayoría de las declaraciones explicativas emitidas por el presidente Obama se circunscribieron a los principios enumerados en su memorando de 9 de marzo de 2009. Sin embargo, para finales del mes de diciembre de 2011, el Presidente emitió dos declaraciones explicativas las cuales se apartaron de su política pública. La primera fue emitida el 23 de diciembre de 2011 al firmar el *Consolidated Appropriations Act 2012*, en la cual expresó que una de las disposiciones de la medida violaba el principio de separación de poderes y al aprobar la misma reiteró “las objeciones que [su] Administración [levantó] respecto a estas provisiones, [su] intención de interpretarlas y aplicarlas de forma que evite conflictos constitucionales y la promesa de que [su] Administración continuará trabajando para revocarla”.<sup>59</sup> De otra parte, el 31 de diciembre de 2011 el presidente Obama emitió una Declaración Explicativa con motivo de la firma de la Ley Pública 112-81<sup>60</sup> conocida como el *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*.<sup>61</sup> Al igual que en la Declaración Explicativa anterior, el Presidente declaró que varias disposiciones de la medida violaban el principio de separación de poderes, por lo tanto las interpretaría de tal forma que se evitara el conflicto constitucional.<sup>62</sup> Sin embargo, el Presidente no estableció de forma clara la natu-

---

<sup>57</sup> Presidential Statement on Signing the Claims Resolution Act of 2010, 2010 DAILY COMP. PRES. DOC. 1053 (8 de diciembre de 2010); Presidential Statement on Signing the Unemployment Compensation Extension Act of 2010, 2010 DAILY COMP. PRES. DOC. 624 (22 de julio de 2010).

<sup>58</sup> Presidential Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009, 2009 DAILY COMP. PRES. DOC. 145 (11 de marzo de 2009); Presidential Statement on Signing the Omnibus Public Land Management Act of 2009, 2009 DAILY COMP. PRES. DOC. 201 (30 de marzo de 2009).

<sup>59</sup> Presidential Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2012, 2011 DAILY COMP. PRES. DOC. 966 (23 de diciembre de 2011).

<sup>60</sup> Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year of 2012, 2011 DAILY COMP. PRES. DOC. 978 (31 de diciembre de 2011) [en adelante Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act].

<sup>61</sup> National Defense Authorization Act for Fiscal Year of 2012, Pub. L. No. 112-81, 125 Stat. 1298 (2011) [en adelante National Defense Authorization Act].

<sup>62</sup> Respecto a la sección 1028 de la ley, § 1028, 125 Stat. en las págs. 1567-69, la cual prohíbe el uso de fondos asignados al Departamento de la Defensa para transferir prisioneros detenidos en la Base Naval de la Bahía de Guantánamo hacia cualquier otro país fuera de los Estados Unidos fueran o no su país de origen, el presidente Obama, en su Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act, *supra* nota 60, estableció que:

Section 1028 modifies but fundamentally maintains unwarranted restrictions on the executive branch's authority to transfer detainees to a foreign country. This hinders the executive's ability to carry out its military, national security, and foreign relations activities and like section 1027, would, under certain circumstances, violate constitutional separation of powers principles. The executive branch must have the flexibility to act swiftly in conducting negotiations with foreign countries regarding the circumstances of detainee transfers. In the event that the statutory restrictions in sections 1027 and 1028 operate in a man-

raleza del conflicto constitucional al que hizo referencia en ambas medidas, ni ofreció los fundamentos en los que basó sus conclusiones. Por otro lado, el Presidente expresó que ciertas disposiciones de la Ley Pública 112-81 fueron mal intencionadas y por lo tanto se rehusaría a implementarlas.<sup>63</sup> Estas últimas expresiones son contradictorias al mandato dado a sus jefes de agencia en su memorando del 9 de marzo de 2009 en el que estableció que:

Para asegurar que las declaraciones explicativas emitidas anteriormente sean seguidas solamente cuando sean consistentes con estos principios, las agencias de la rama ejecutiva se asesorarán con el Secretario de Justicia antes de utilizar las declaraciones explicativas emitidas antes de este memorando, como base para hacer caso omiso o para negarse a cumplir con alguna disposición de ley.<sup>64</sup>

Al emitir estas últimas dos declaraciones explicativas el presidente Obama reinició el debate público respecto al uso de las mismas.<sup>65</sup> Se ha argumentado que las mencionadas declaraciones explicativas se asemejan en estilo a las utilizadas por el presidente George W. Bush,<sup>66</sup> las cuales fueron fuertemente critica-

ner that violates constitutional separation of powers principles, my Administration will interpret them to avoid the constitutional conflict.

*Id.*

<sup>63</sup> Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act, *supra* nota 60. Respecto a la sección 1022 de la medida, § 1022, 125 Stat. 1563-64, la cual obliga a las Fuerzas Armadas a mantener bajo custodia a personas capturadas durante los conflictos autorizados bajo la Authorization for Use of Military Force, 50 U.S.C. §§ 1541-1548 (2006), que cumplieran con la definición de *terrorista de Al-Qaeda*, el presidente Obama, expresó que:

This section is ill-conceived and will do nothing to improve the security of the United States. . . . I reject any approach that would mandate military custody *where law enforcement provides the best method of incapacitating a terrorist threat*. While section 1022 is unnecessary and has the potential to create uncertainty, I have signed the bill because I believe that this section can be interpreted and applied in a manner that avoids undue harm to our current operations.

Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act, *supra* nota 60, en la pág. 2 (énfasis suplido).

<sup>64</sup> Memorandum on Presidential Signing Statements, *supra* nota 49, en la pág. 10700 (traducción suplida).

<sup>65</sup> Véase Charlie Savage, *Obama Challenges Provisions in Budget Bill*, N.Y. TIMES, 23 de diciembre de 2011, <http://www.nytimes.com/2011/12/24/us/politics/obama-issues-signing-statement-on-budget-bill.html>; Eli Lake, *Obama Embraces Signing Statements After Knocking Bush for Using Them*, THE DAILY BEAST, 4 de enero de 2012, <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/01/04/obama-embraces-signing-statements-after-knocking-bush-for-using-them.html>; Andrew Cohen, *On Detainee Law: A Word, But Not the Last, from Obama*, THE ATLANTIC, 3 de enero de 2012, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/01/on-detainee-law-a-word-but-not-the-last-from-obama/250730/>.

<sup>66</sup> Respecto al Presidential Statement on Signing the National Defense Authorization Act, *supra* nota 60, Susan Cornwell, *Like Bush, Obama asserts prerogatives when signing laws*, REUTERS, 6 de enero de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/01/06/us-obama-congress-signing-idUSTRE8051WQ20120106> (citando al profesor Christopher S. Kelley), expresó que:

das por el presidente Obama durante su campaña electoral.<sup>67</sup> Este cambio de postura por parte del presidente Obama es una muestra de las controversias que este tipo de declaración explicativa genera y de cuán arraigada se encuentra esta práctica dentro del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, aunque el uso de las mismas es permisible, como discutiremos más adelante, los gobernantes no deben utilizarlas de forma indiscriminada puesto que al así hacerlo podrían infringir los poderes inherentes de las otras ramas de gobierno.

*B. Clases de Declaraciones Explicativas y los conflictos constitucionales que estas generan*

Existen varias clases o usos de las declaraciones explicativas. Entre estas se encuentran: (1) comunicarse con el Congreso,<sup>68</sup> (2) explicarle al público lo que el Presidente cree será el efecto que tendrá la medida, (3) darle instrucciones a los departamentos de la rama ejecutiva sobre cómo poner en efecto la medida, (4) informarle al Congreso respecto a la existencia de una provisión inconstitucional o que el proyecto es inconstitucional *per se*, (5) establecer la interpretación que tiene el ejecutivo respecto a la medida, y (6) la creación de historial legislativo en el cual se espera que las cortes se apoyen cuando evalúen un caso que envuelva la medida.<sup>69</sup>

---

"I would say that his most recent signing statements are of the variety common to the Bush presidency, where the president makes some strong constitutional claims but is vague on what he would do about them . . . .

Obama seems to be saying that he would abide by the law until he was no longer able to abide by the law."

*Id.*

<sup>67</sup> Charlie Savage, *Barack Obama's Q & A*, THE BOSTON GLOBE (20 de diciembre de 2007), <http://www.boston.com/news/politics/2008/specials/CandidateQA/ObamaQA>. Cuando aún era candidato presidencial, Obama expresó que:

While it is legitimate for a president to issue a signing statement to clarify his understanding of ambiguous provisions of statutes and to explain his view of how he intends to faithfully execute the law, it is a clear abuse of power to use such statements as a license to evade laws that the president does not like or as an end-run around provisions designed to foster accountability.

I will not use signing statements to nullify or undermine congressional instructions as enacted into law. The problem with this administration is that it has attached signing statements to legislation in an effort to change the meaning of the legislation, to avoid enforcing certain provisions of the legislation that the President does not like, and to raise implausible or dubious constitutional objections to the legislation.

*Id.*

<sup>68</sup> E.g. criticar la provisión, decirle al Congreso cómo el presidente reaccionaría a medidas futuras, informarle al Congreso sobre deficiencias no constitucionales que las medida pueda tener, etc. Dellinger, *supra* nota 36, en la pág. 333 n.1.

<sup>69</sup> *Id.* en la pág. 333.

Por lo general no existe controversia sobre las primeras dos clases. Las comunicaciones con el Congreso generalmente incluyen recomendaciones y señalamientos de naturaleza no-constitucional como, por ejemplo, el presidente recomendando legislación adicional para atender un asunto relacionado al ámbito de la medida el cual no fue considerado por los legisladores. Dichos comunicados deben fomentarse puesto que promueven el flujo de comunicación entre ambas ramas de gobierno y plasman las ideas, recomendaciones y preocupaciones del Presidente, las cuales pueden ser atendidas por el Congreso en una fecha posterior. Además, le indican al Congreso la forma de pensar del Ejecutivo respecto a ciertos asuntos lo cual podría facilitar la aprobación de proyectos futuros. De igual forma, el exponer las consecuencias esperadas de un proyecto es saludable, puesto que pone al Congreso y al público en general en una posición de expectativa respecto a los efectos de las medidas, por lo tanto podrían prepararse para los mismos. Mayormente, estas declaraciones no tienen consecuencias legales y son utilizadas como medio de diseminar información.<sup>70</sup>

Respecto a instruir a los departamentos de la rama ejecutiva sobre cómo poner en efecto las medidas, el ejecutivo posee el mecanismo de órdenes ejecutivas para estos propósitos.<sup>71</sup> Sin embargo ello no impide el uso de las declaraciones explicativas para estos fines. Más aún, la interpretación de las leyes para poner las mismas en vigor es parte de la prerrogativa del Presidente de “supervisar y controlar las actividades de los oficiales subordinados dentro de la Rama Ejecutiva”.<sup>72</sup> Respecto al poder presidencial de interpretar las leyes, la Corte Suprema en *Bowsher v. Synar*<sup>73</sup> estableció que “interpretar una ley aprobada por el Congreso para implementar el mandato legislativo es la esencia misma de ‘hacer cumplir’ las leyes”.<sup>74</sup> Sin embargo, podría existir un conflicto si las instrucciones y directrices dadas por el presidente a través de una declaración explicativa son contrarias a los estatutos establecidos en la ley o a la intención legislativa detrás de la misma.<sup>75</sup>

---

70 *Id.* n.i.

71 Para un análisis extenso sobre el uso de las órdenes ejecutivas por el primer mandatario en Puerto Rico, véase William Vázquez Irizarry, *Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de las órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 953 (2007). El Prof. Vázquez define las órdenes ejecutivas como “un mandato que el primer ejecutivo da a los componentes de la rama ejecutiva”. *Id.* Las órdenes ejecutivas se diferencian de las declaraciones explicativas en que las primeras son mandatos dirigidos a los funcionarios de la rama ejecutiva mientras que las segundas son utilizadas mayormente para interpretar una ley y declarar la forma en que el mandatario implementará la misma.

72 Dellinger, *supra* nota 36, en la pág. 334 (traducción suplida). Véase también Note, *supra* nota 14, en la pág. 602. (“[I]nterpreting a law enacted by Congress to implement legislative mandate is the very essence of ‘execution’ of the law.”) (citas omitidas).

73 *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 733 (1986).

74 *Id.* en la pág. 733 (traducción suplida).

75 Este argumento fue presentado por el juez Jackson en su opinión concurrente en *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 634 (1952) (Jackson, opinión concurrente), cuya controversia central giraba en torno al uso de las órdenes ejecutivas por parte del presidente. En esa ocasión



El cuarto uso de las declaraciones explicativas puede incorporarse como parte del proceso del ejercicio del poder constitucional de veto que tiene el presidente. Una de las opciones que éste tiene al encontrarse con una disposición que entiende es inconstitucional es vetar la medida y devolverla al Congreso para su reconsideración.<sup>76</sup> En este caso el Congreso pasará a reevaluar la misma y tomará una decisión de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal.<sup>77</sup> Dos conflictos surgen cuando el presidente, en vez de vetar la medida, decide firmarla aún teniendo dudas respecto a la constitucionalidad de la misma. El primero surge cuando el presidente determina de manera definitiva que una medida o parte de ésta es inconstitucional y a pesar de sus conclusiones procede a firmarla declarando que no pondrá en vigor aquellas provisiones que son inconstitucionales. Esta acción a su vez acarrea dos conflictos constitucionales adicionales; por un lado infringe en el poder judicial puesto que el determinar la constitucionalidad de las leyes es un poder inherente y exclusivo de la rama judicial.<sup>78</sup> Por otro lado, el presidente tiene una obligación constitucional de “velar por el fiel cumplimiento de las leyes”,<sup>79</sup> por lo tanto se viola este mandato cuando se instruye a la Rama Ejecutiva a no cumplir con las disposiciones de una ley. Sin embargo, han existido ocasiones en que, para evitar ordenar a la Rama Ejecutiva a no cumplir con una disposición de ley que el Presidente entiende es inconstitucional, el Presidente ha establecido, a través de una declaración explicativa, que ordena a poner la misma en vigor de forma tal que fuese compatible con la Constitución.<sup>80</sup> Al así hacerlo, el presidente introduce un nuevo lenguaje interpretando la disposición que en ocasiones es distinto a la letra o intención de la ley. Esta última acción equivale a usurpar los poderes del Congreso de crear legislación (de manera modificativa), lo que está expresamente prohibido por la doctrina de separación de poderes.

Finalmente, los usos cinco y seis son los que más controversias han generado. Por un lado, el Presidente, al igual que cuando imparte instrucciones a la Rama Ejecutiva, en ocasiones interpreta la medida de acuerdo a su política pública, obviando los estatutos y la intención legislativa.<sup>81</sup> Por otro lado, la inten-

---

el juez Jackson expresó que “[w]hen the President takes measures incompatible with the expressed or implied will of Congress, his power is at its lowest ebb, for then he can rely only upon his own constitutional powers minus any constitutional powers of Congress over the matter.” *Id.* en la pág. 637.

<sup>76</sup> U.S. CONST. art. 1, § 7.

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> Véase *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177-79 (1803).

<sup>79</sup> U.S. CONST. art. 2, § 3 (traducción suplida).

<sup>80</sup> Véase AM. BAR ASS'N., *supra* nota 17, en las págs. 12-15. En el 1995, durante la administración del presidente Clinton, el Congreso aprobó una medida en la cual prohibía utilizar fondos para la impresión publicaciones gubernamentales a menos que se hicieran a través del *Government Printing Office*. El presidente Clinton ordenó a sus subordinados a ignorar la medida, sin embargo esta postura nunca fue retada en las cortes. *Id.* en la pág. 14.

<sup>81</sup> Véanse Kelley, *supra* nota 8; AM. BAR ASS'N., *supra* nota 17.

ción de insertar las declaraciones explicativas como parte del historial legislativo presenta un conflicto con el artículo I de la Constitución Federal,<sup>82</sup> puesto que “[t]odos los [p]oderes legislativos aquí otorgados [residen] en un Congreso de los Estados Unidos . . .”<sup>83</sup>

Existen, por ende, dos tipos de conflictos constitucionales respecto a las declaraciones explicativas: el *ejecutivo-legislativo*, y la usurpación del poder de legislar y crear las leyes; y el *ejecutivo-judicial*, y la usurpación del poder de determinar lo que es la ley o la constitucionalidad de la misma.

1. Conflicto ejecutivo-legislativo: el Presidente ejerciendo las funciones del legislador

La Constitución Federal, en el artículo I, sección siete, conocida como la cláusula de presentación, establece que:

Todo proyecto que hubiere sido aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado será sometido al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley. Si el Presidente lo aprueba, lo firmará. De lo contrario, lo devolverá con sus objeciones a la Cámara donde se originó el proyecto, la cual inscribirá tales objeciones íntegramente en su diario y procederá a reconsiderarlo. . . Si el Presidente no devolviera un proyecto de ley dentro de los diez días . . . después de este haberle sido presentado, dicho proyecto se convertirá en ley, tal cual si lo hubiera firmado, a no ser que, por haber recesado, el Congreso impida su devolución . . .<sup>84</sup>

La Constitución es clara respecto a las opciones que tiene el presidente una vez se le presenta un proyecto de ley aprobado por el Congreso: (1) firmar la medida y convertirla en ley; (2) objetar la medida y devolverla al Congreso; o (3) no hacer nada, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley una vez transcurridos diez días desde su presentación, a menos que el Congreso haya recesado. La cláusula de presentación coloca al Ejecutivo en una posición más débil respecto al Congreso, puesto que lo obliga a aprobar o rechazar explícitamente la medida, en cuyo caso el Congreso todavía tendría un mecanismo para ponerla en vigor.<sup>85</sup> Para contrarrestar esta realidad constitucional y otorgarle legitimidad a las declaraciones explicativas, el entonces asistente del Secretario de Justicia Samuel A. Alito planteó que la aprobación de la legislación por parte del Presidente es igual de importante que la aprobación del Congreso, por lo tanto concluyó que la interpretación que el presidente le da a la medida es igual de importante que la

<sup>82</sup> Véase Note, *supra* nota 14.

<sup>83</sup> U.S. CONST. art. 1, § 1 (traducción suplida).

<sup>84</sup> U.S. CONST. art. 1, § 7, cl. 2 (traducción suplida).

<sup>85</sup> *Id.* Con la concurrencia de dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, la medida vetada se convertiría en ley.

que le otorga el Congreso.<sup>86</sup> La intención de Alito era insertar en el tracto legislativo las declaraciones explicativas para otorgarle la misma importancia que el récord legislativo, y a su vez influenciar las cortes para que considerasen las declaraciones explicativas como parte del mismo al momento de decidir un caso.

Más aún, como discutimos anteriormente, los presidentes después de Reagan incurrieron en la práctica de aprobar leyes que contenían disposiciones que a su juicio eran inconstitucionales, expresando de paso que no pondrían en efecto las mismas. Sin embargo esto podría representar un ejercicio negligente por parte del presidente de la prerrogativa constitucional establecida en la cláusula de presentación. Es obvio que en este tipo de caso el Presidente tiene objeciones respecto a la medida. Sin embargo, al no vetar la misma, le impide al Congreso reconsiderarla e ir por encima del veto presidencial, incidiendo en uno de sus poderes constitucionales: la revisión del veto.

Por otro lado, la firma de la medida es un acto presidencial que le da efectividad a la ley, por lo tanto, una vez la misma es puesta en efecto, el presidente no puede negarse a hacerla cumplir argumentando que la ley contiene disposiciones que a su entender son inconstitucionales, puesto que tiene un deber ministerial de hacer cumplir las leyes.<sup>87</sup> El actuar contrario a este deber equivaldría a una derogación tácita de la ley y una usurpación del poder legislativo de crear y derogar las leyes.<sup>88</sup> De igual forma, esta práctica equivaldría a un veto de línea, puesto que derogaría algunas disposiciones de la medida mientras dejaría otras en efecto, lo cual fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema en *Clinton v. New York*.<sup>89</sup> Más aún, el permitir esa conducta revestiría al ejecutivo de un poder de veto absoluto sin otorgarle al Congreso la oportunidad de responder o revisar las objeciones constitucionales contenidas en la declaración explicativa, lo cual sería aberrante a la Constitución, puesto que la intención de los autores de la misma era otorgarle al Congreso la decisión final respecto a la creación de

---

<sup>86</sup> Memorando de Alito Jr., *supra* nota 27.

<sup>87</sup> U.S. CONST. art. 2, § 3.

<sup>88</sup> Eugene Gressman, *Take Care, Mr. President*, 64 N.C. L. REV. 381, 383 (1986).

<sup>89</sup> *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417, 448-49 (1998). La Corte en *Clinton* determinó que:

If the Line Item Veto Act were valid, it would authorize the President to create a different law—one whose text was not voted on by either House of Congress or presented to the President for signature. Something that might be known as “Public Law 105-33 as modified by the President” may or may not be desirable, but it is surely not a document that may “become a law” pursuant to the procedures designed by the Framers of Article I, § 7, of the Constitution.

*Id.*

Más adelante, la Corte estableció “[i]f there is to be a new procedure in which the President will play a different role in determining the final text of what may “become a law”, such change must come not by legislation but through the amendment procedures set forth in Article V of the Constitution.” *Id.* en la pág. 449 (citas omitidas).

una ley.<sup>90</sup> La Corte Suprema ha mantenido esta postura desde *I.N.S. v. Chadha*<sup>91</sup> en donde estableció que “el poder unilateral de veto que tiene el presidente fue limitado por el poder de revocación otorgado a dos terceras partes de ambas Cámaras, previniendo de esa manera acciones arbitrarias finales de una sola persona”.<sup>92</sup>

Para evitar tal conflicto el Presidente debe ejercer su poder de veto en los casos que tenga alguna reserva respecto a la constitucionalidad de una medida o parte de esta, lo que sería la herramienta constitucionalmente correcta para hacer valer su postura.<sup>93</sup> Por lo tanto el, Presidente está en la obligación de vetar cualquier medida que entienda contiene disposiciones inconstitucionales.<sup>94</sup>

Otra controversia frecuente ocurre cuando el Presidente emite una declaración explicativa en la cual presenta una interpretación particular de la ley. Por lo general, este tipo de declaración explicativa se utiliza cuando la ley no es clara, cuando hay dudas respecto a la intención legislativa o cuando el Presidente desea interpretarla de forma tal que concuerde con su política pública. Según David Frohnmayer, ex secretario de justicia del estado de Oregón, el problema de falta de claridad se transfiere de la Rama Legislativa a la Ejecutiva y de ahí a la Judicial

90 Véase Garber & Wimmer, *supra* nota 25, en la pág. 373.

91 *I.N.S. v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

92 *Id.* en la pág. 951 (traducción suplida). A estos efectos, el juez Kennedy estableció en *Clinton*, 524 U.S., en las págs. 450-51 (Kennedy, opinión concurrente) (énfasis suplido):

Separation of powers was designed to implement a fundamental insight: *Concentration of power in the hands of a single branch is a threat to liberty.*

. . . .

[The Framers] used the principles of separation of powers and federalism to secure liberty in the fundamental political sense of the term, quite in addition to the idea of freedom from intrusive governmental acts. The idea and the promise were that when the people delegate some degree of control to a remote central authority, one branch of government ought not possess the power to shape their destiny without a sufficient check from the other two. In this vision, liberty demands limits on the ability of any one branch to influence basic political decisions.

*Id.*

93 Gressman, *supra* nota 88, en la pág. 384.

94 Al así hacerlo, la medida pasaría al Congreso el cual podría entonces aprobar la misma por encima del veto o corregir la medida para eliminar las disposiciones inconstitucionales y de esa forma presentársela nuevamente al Presidente. Los defensores de las declaraciones explicativas establecen que el presidente debería *salvar* el resto de la medida y obviar las disposiciones que crea inconstitucionales. Véase Dellinger, *supra* nota 36, en la pág. 335. También se ha argumentado que el uso de las declaraciones explicativas le imparte eficiencia al proceso legislativo puesto que la medida entraría en vigor inmediatamente, mientras que se requiere demasiado tiempo y esfuerzo para aprobar las enmiendas en el Congreso. Sin embargo, la Corte Suprema en *Chadha*, estableció que “[t]he choices . . . made in the Constitutional Convention impose burdens on governmental processes that often seem clumsy, inefficient, even unworkable, but those hard choices were consciously made by men who had lived under a form of government that permitted arbitrary governmental acts to go unchecked.” *Chadha*, 462 U.S., en la pág. 959

cuando el legislativo falla en actuar o es demasiado general en sus planteamientos.<sup>95</sup> Por lo tanto, el primer paso para evitar este problema es que el Legislativo sea claro en sus expresiones y en el lenguaje utilizado al momento de aprobar medidas.<sup>96</sup> Sin embargo la experiencia nos dice que lejos de ser más claro y preciso, el Congreso acostumbra aprobar medidas plagadas de vaguedad cuya intención no es de fácil determinación.

Al actuar de esta manera, el Congreso le abre la puerta al Ejecutivo para que éste implante su interpretación de la ley. Este análisis cobra mayor fuerza a la luz de la decisión de la Corte Suprema en *Chevron v. N.R.D.C*<sup>97</sup> donde expresó que “si el estatuto es silente o ambiguo respecto a un asunto en específico, la pregunta para la corte es si la contestación de la agencia [a esa laguna] está basada en una *interpretación permisible del estatuto*”.<sup>98</sup> Por lo tanto, si la ley es ambigua o no se expresa respecto a un asunto la Corte podría darle deferencia a la interpretación del Ejecutivo, siempre y cuando la misma sea permisible dentro de los límites del estatuto.

Por otro lado, aunque el Ejecutivo tiene el deber constitucional de hacer cumplir las leyes, que de paso incluye la interpretación de los estatutos plasmados en las mismas, ello no le otorga el poder de interpretar la ley de forma arbitraria. Poner en efecto una ley no incluye la transformación del significado de la misma.<sup>99</sup> Por lo tanto, al momento de emitir una declaración explicativa el Presidente debe ser cuidadoso de no pretender cambiar el significado de la ley o ir en contra de la clara intención de ésta. El permitir que el Presidente imparta una interpretación o que le otorgue significado a la ley distinta al establecido, cuando el lenguaje o intención de la misma son claros, sería equivalente a convertirlo en un legislador más;<sup>100</sup> lo que no está permitido por la Constitución puesto que “[t]odos los poderes legislativos otorgados por [la] Constitución resid[en] en [el] Congreso”.<sup>101</sup>

Más aún, las declaraciones explicativas podrían ser utilizadas por el Presidente para acallar las objeciones de la legislatura respecto a su política pública puesto que le darían acceso a un medio irrestricto de expresar sus interpretaciones, estableciendo de paso un mecanismo unilateral para cambiar el significado o alcance de la ley. Por otro lado, la cláusula de presentación implícitamente

---

<sup>95</sup> David Frohnmayer, *Of Legislative Intent, the Perils of Legislative Abdication, and the Growth of Administrative and Judicial Power*, 22 WILLAMETTE L. REV. 219, 220 (1986).

<sup>96</sup> *Id.* en la pág. 221.

<sup>97</sup> *Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*, 467 U.S. 837 (1984).

<sup>98</sup> *Id.* en la pág. 843 (énfasis nuestro) (traducción suplida).

<sup>99</sup> Véase Garber y Wimmer, *supra* nota 25, en la pág. 386.

<sup>100</sup> Argumentos similares fueron utilizados por la Corte Suprema en *Reagan v. Wald*, 468 U.S. 222 (1984), respecto a los testimonios y las expresiones hechas fuera del debate legislativo. En esa ocasión, la Corte estableció que ese tipo de expresiones no podía utilizarse para derogar el lenguaje claro de las medidas. *Reagan v. Wald*, 468 U.S. 222, 237 (1984).

<sup>101</sup> U.S. CONST. art. 1, § 1.

niega la prerrogativa del presidente de hacer declaraciones que tengan validez constitucional o fuerza de ley<sup>102</sup>, por lo tanto el presidente no puede agenciarse el poder de interpretar arbitrariamente el récord legislativo, la ley o su intención.<sup>103</sup> De otra parte, Garber y Wimmer establecen que “como cuestión constitucional, cualquier procedimiento que frustre el proceso de presentación y evada restricciones constitucionales es antipático al proceso legislativo y viola la doctrina constitucional de separación de poderes; el uso de las declaraciones explicativas para determinar la intención del Congreso es uno de esos procedimientos”.<sup>104</sup>

Por último, como discutimos anteriormente, la intención de Samuel Alito era el que se interpretaran las declaraciones explicativas como parte del historial legislativo de las medidas. Sin embargo, según Dellinger:

El Congreso hace historial legislativo [a través] de los reportes de los comités, debates en el hemiciclo y en las vistas públicas, y nada que diga el Presidente al momento de firmar la ley puede reinterpretar ese récord: una vez un proyecto de ley que haya sido firmado por el presidente de la Cámara de Representantes y del Senado, y el mismo haya sido presentado al Presidente, el récord legislativo se cierra.<sup>105</sup>

Por lo tanto, las declaraciones explicativas no tienen cabida en el récord legislativo de las medidas. Permitir lo contrario sería otorgarle efectividad legislativa al Presidente, lo que permitiría al Ejecutivo dirigir su política pública de tal forma que el Congreso no pueda revisar las declaraciones hechas por éste a través de los mecanismos tradicionales establecidos por la Constitución. Si así se permitiera, el Presidente fungiría al mismo tiempo como legislador y ejecutor de las leyes, borrando de paso los límites constitucionales entre ambas ramas, lo que también es contrario a las disposiciones constitucionales y a la doctrina de separación de poderes.<sup>106</sup>

## 2. Conflicto Ejecutivo–Judicial: El Presidente usurpando el poder de la judicatura

Al igual que con el poder legislativo, el Presidente a través del uso de las declaraciones explicativas podría infringir en los poderes otorgados a la rama judicial. Un ejemplo de esto es la declaración explicativa emitida por el presidente George W. Bush el 30 de diciembre de 2005 respecto a las personas acusadas de

---

**102** Garber y Wimmer, *supra* nota 25, en la pág. 380, expresan que “[t]he President’s qualified veto power, however, implies that the views of the President shall only have constitutional significance if he *objects* to the bill presented by Congress [i.e. veto the bill].” *Id.*

**103** *Id.*

**104** *Id.* en la pág. 375 (citas omitidas) (traducción suplida).

**105** Memorando de Dellinger, *supra* nota 36, en la pág. 341 (traducción suplida). Véase también *Field v. Clark*, 143 U.S. 649, 672 (1892).

**106** Véase Garber y Wimmer, *supra* nota 25, en la pág. 383.

terrorismo que se encontraban detenidas en la base naval de Guantánamo, Cuba.<sup>107</sup> En esa ocasión, el Presidente expresó que:

[A]l notar que la sección 1005 no le confiere derechos constitucionales a los extranjeros detenidos fuera del país como combatientes enemigos, la Rama Ejecutiva interpretará la sección 1005 como que prohíbe a las cortes Federales ejercer jurisdicción sobre la materia en cualquier acción existente o futura, incluyendo solicitudes de órdenes de *habeas corpus* . . . .<sup>108</sup>

De esta manera, el Presidente pretendió delimitar la jurisdicción de las cortes federales respecto a los prisioneros de guerra que no eran ciudadanos estadounidenses. Esta acción fue una clara intromisión en el poder judicial, puesto que son las cortes las que tienen poder exclusivo para hacer determinaciones en materia de jurisdicción.

Por otro lado, como hemos establecido anteriormente, es el deber de la Rama Judicial determinar lo que es la ley,<sup>109</sup> por ende le corresponde sólo a las cortes decretar la validez, aplicabilidad y constitucionalidad de las mismas. De otra parte, se ha argumentado que la interpretación que el Presidente le otorga a una ley es igualmente válida a la interpretación del Congreso puesto que normalmente el Presidente se involucra en el proceso legislativo.<sup>110</sup> No obstante, la interpretación que el Presidente le otorga a una medida no debe ser utilizada para determinar la intención o constitucionalidad de la misma una vez esta haya sido puesta en vigor, dado que aún cuando el Presidente participe activamente y de forma consultiva durante el proceso legislativo, el poder de crear las leyes, y por ende el de establecer la intención de la misma, reside exclusivamente en el Congreso.<sup>111</sup>

Por otro lado, puede darse el caso que el Presidente opine que una ley aprobada antes de su mandato es inconstitucional. Sin embargo, y bajo el mismo argumento de exclusividad de interpretación de la Rama Judicial, tampoco en

---

**107** Presidential Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006, 41 WEEKLY COMP. PRES. DOC. 1918 (30 de diciembre de 2005) [en adelante Presidential Statement on Signing the Department of Defense Act of 2006].

**108** *Id.* en la pág. 1919 (énfasis suplido) (traducción suplida).

**109** *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177-78 (1803).

**110** Seeley, *supra* nota 15, en la pág. 178 (citando a *The Use of Presidential Signing Statements: Hearing Before the S. Comm. on the Judiciary*, 109th Cong. (2006) (testimonio de Nicholas Q. Rosenkranz, profesor asociado de Derecho, Georgetown University Law Center), donde estableció que:

In reality, the administration often drafts legislation, and even when it does not, the entire legislative machinery operates in the shadow of the President's veto power. On this view, the President's understanding of a bill as reflected in a signing statement is at least as important as the understanding of Congress reflected in legislative history.

*Id.*

**111** U.S. CONST. art. 1, § 1.

este caso le corresponde al Ejecutivo determinar la constitucionalidad de estas leyes. Por lo tanto, una vez aprobada y puesta en vigor la ley, es obligación constitucional del Presidente el hacer cumplir la misma hasta que una corte competente la declare inconstitucional o que la misma sea derogada por el Congreso. Más aún, a pesar de que para ejercer su obligación constitucional de hacer cumplir las leyes, el Presidente tiene la facultad de interpretar aquellas leyes cuya letra o intención no son claras, dicha interpretación no es absoluta, puesto que la misma está subordinada a cualquier determinación hecha por los tribunales.

De igual forma, según el Prof. Charles J. Ogletree, en su testimonio en las vistas públicas del Congreso referente a las Declaraciones Explicativas,<sup>112</sup> “cualquier declaración explicativa que proponga que una ley es inconstitucional levanta serias consideraciones legales”.<sup>113</sup> Más aún, nos dice el Prof. Ogletree, el poder de interpretación del Presidente debe estar balanceado con los poderes conferidos a las otras dos ramas; el no hacerlo de esa forma no sólo representa mala política pública, sino que también concentra un poder en el ejecutivo el cual no estaría sujeto a la revisión, interacción y consideración de las otras ramas.<sup>114</sup>

Para evitar esta polémica, el Ejecutivo debe involucrarse en el proceso legislativo, incrementando los medios de comunicación con el Congreso para expresar a tiempo sus opiniones, objeciones e inquietudes respecto a las medidas durante el proceso legislativo y así tratar de evitar que las cláusulas que considere inconstitucionales formen parte del proyecto de ley que finalmente se apruebe.<sup>115</sup> Sin embargo, este tipo de colaboración es difícil de implementar cuando el Congreso es dominado por un partido político contrario al del presidente, puesto que en la mayoría de estos casos las rivalidades político-partidista tienden a dominar el proceso legislativo. Más aún, como hemos visto anteriormente, es precisamente durante este tipo de escenario en que las declaraciones explicativas aumentan, tanto en número como en controversia.

### C. Análisis y conclusiones

El uso de las declaraciones explicativas por parte del Presidente al momento de convertir un proyecto en ley no está prohibido por el estado de derecho actual. Sin embargo, su uso debe ser limitado a aquellas instancias en las cuales no generen conflictos constitucionales. La comunicación entre el Presidente y el Congreso, y el informar al público y al Congreso sobre el impacto esperado de la medida, son algunos de los usos apropiados de las declaraciones explicativas. Por

---

<sup>112</sup> Seeley, *supra* nota 15, en la pág. 182 n.96-99 (citando a *Presidential Signing Statements: Hearing Before the S. Comm. on the Judiciary*, 109th Cong. (2006) (testimonio de Charles J. Ogletree, director ejecutivo del Charles Hamilton Institute for Race & Justice, Harvard Law School).

<sup>113</sup> *Id.*

<sup>114</sup> *Id.*

<sup>115</sup> Véase AM. BAR ASS'N., *supra* nota 17, en la pág. 21.



otro lado, el Presidente no puede utilizarlas para alterar el lenguaje expreso o la intención clara que tenía el legislador. De igual forma, no puede utilizarlas para poner en efecto legislación que entiende no es constitucional y luego expresar que no cumplirá con la misma. En ese caso, el Presidente tiene la obligación constitucional de vetar la medida y devolverla al Congreso para su reconsideración. Si decide aprobar la ley, está obligado a cumplirla tal y como fue aprobada. Sin embargo, en la eventualidad de que el lenguaje de una medida o su intención no sean lo suficientemente claras, las declaraciones explicativas se podrían utilizar como instrumento de interpretación, siempre y cuando esta se circunscriba a los parámetros y alcance de la medida.

Por otro lado, se podría argumentar que la restricción establecida por los autores de la Constitución de que el presidente sólo tendría diez días para tomar una decisión respecto a una medida, se debe a que el uso de un mecanismo como las declaraciones explicativas no estaba contemplado como herramienta de interpretación legislativa por parte del ejecutivo.<sup>116</sup> Por lo tanto es fácil concluir que la intención original de los autores de la Constitución era otorgarle solamente dos opciones al presidente al momento de decir el futuro de las medidas aprobadas por el Congreso: vetar o aprobar los proyectos de ley dentro del plazo establecido por la Constitución.

El entonces asistente de secretario de justicia Alito contempló estos problemas y trató de presentar soluciones desde la perspectiva del Poder Ejecutivo y su necesidad de tener más tiempo para hacer un análisis real de aquellas medidas que podrían generar controversias constitucionales o que no fueran lo suficientemente precisas.<sup>117</sup> Sin embargo, la determinación de constitucionalidad le corresponde hacerlo a las cortes, no al Presidente. El tratar de influenciar el proceso legislativo a través de una declaración explicativa, fuera de las instancias permisibles antes mencionadas, implicaría una apropiación indebida de los poderes exclusivos de las otras ramas de gobierno.

Finalmente, el verdadero poder de las declaraciones explicativas es la interpretación que la Rama Judicial le podría otorgar a las mismas. Entendemos que, por no ser parte del récord legislativo, las cortes no pueden otorgarle la misma deferencia a las declaraciones explicativas que la que se brinda al historial legislativo. Sin embargo, tampoco deben descartarse por completo puesto que, como vimos anteriormente, las declaraciones explicativas, en muchas ocasiones, presentan opiniones y preocupaciones que tiene el Ejecutivo respecto a algunos aspectos de la medida. Estas contienen además la interpretación dada por el Presidente cuando el texto o intención de la medida no son claros. Por lo tanto, entendemos que las cortes podrían utilizar las declaraciones explicativas como

---

<sup>116</sup> Este argumento obtiene mayor relevancia puesto que una de las preocupaciones que Alito presentó en su memorando era precisamente el corto período de tiempo que tiene el Presidente para analizar y tomar una decisión respecto a la aprobación de la medida. Véase Memorando de Alito Jr., *supra* nota 27.

<sup>117</sup> *Id.*

fuerza persuasiva en el ejercicio de la interpretación judicial. Más aún, no se puede obviar lo establecido por la Corte Suprema en *Regan v. Wald*<sup>118</sup> puesto que:

Permitir que lo que entendemos como claro lenguaje estatutario sea alterado por [testimonios y expresiones hechas fuera del debate legislativo], que muchas veces ocurren antes de que la medida tenga su forma final, abriría la puerta para la erosión, inadvertida o tal vez planeada, del lenguaje por el cual el Congreso votó y que fue firmado por el Presidente.<sup>119</sup>

Por lo tanto, no se deben utilizar las declaraciones explicativas para tratar de derogar o alterar lenguaje estatutario claro, ni para modificar la intención legislativa.<sup>120</sup>

## II. LA PRÁCTICA EN PUERTO RICO

Las declaraciones explicativas, como mecanismo de interpretación legislativa, han sido utilizadas en muy pocas ocasiones en Puerto Rico. Como discutimos anteriormente, el uso de las mismas tiende a incrementarse durante periodos en que la legislatura es controlada por un partido político distinto al del gobernante. La primera vez en la historia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en que la Cámara de Representantes y el Senado estuvieron en control de un partido político distinto al del gobernador ocurrió durante la administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá (enero 2005–diciembre 2008).<sup>121</sup> Fue durante ese cuatrienio en que el Gobernador utilizó por primera vez las declaraciones explicativas para establecer política pública al interpretar los estatutos al momento de firmar proyectos de ley.

Aún así, el gobernador Acevedo Vilá emitió sólo cuatro declaraciones explicativas durante su mandato. Las primeras dos estaban relacionadas a proyectos de ley dirigidos a la implementación de una reforma fiscal en el gobierno de Puerto Rico,<sup>122</sup> mientras que las últimas dos estaban relacionadas a Resoluciones

---

<sup>118</sup> *Regan v. Wald*, 468 US 222 (1984).

<sup>119</sup> *Id.* en la pág. 237 (traducción suplida).

<sup>120</sup> Véase también Garber & Wimmer, *supra* nota 25, en la pág. 367.

<sup>121</sup> Durante el segundo cuatrienio del gobernador Carlos Romero Barceló (que coincidió con el primer cuatrienio del presidente Reagan, 1981-1984) el Senado de Puerto Rico estuvo bajo el control de un partido contrario al del Gobernador, no así la Cámara de Representantes, en donde ningún partido político obtuvo la mayoría. Durante el mandato de Luis A. Ferré (1969–1972), el Senado de Puerto Rico estuvo bajo el control de un partido contrario al del Gobernador, no así la Cámara de Representantes.

<sup>122</sup> La Declaración Explicativa DE-2006-01 de 25 de mayo de 2006 se emitió al momento de aprobar el P. de la C. 2454, 15ta Asamblea Legislativa, 3ra Ses. Ord. (PR 2006) y los P. del S. 694, 15ta Asamblea Legislativa, 1ra Ses. Ord. (PR 2005); P. del S. 1243, 15ta Asamblea Legislativa, 3ra Ses. Ord. (PR 2006) y P. del S. 1310, 15ta Asamblea Legislativa, 3ra Ses. Ord. (PR 2006), que atendían la Reforma Fiscal del Gobierno. La Declaración Explicativa DE-2006-02 de 31 de mayo de 2006 se emitió al

Conjuntas relativas al Presupuesto General de gastos del Estado Libre Asociado.<sup>123</sup> Sin embargo, aún con un uso limitado, las declaraciones explicativas del gobernador Acevedo Vilá generaron controversia.

El 9 de julio de 2009, el secretario de justicia Antonio M. Sagardía emitió una opinión en la que estableció que “no puede adjudicársele fuerza de ley o de decisión judicial . . .” a las declaraciones explicativas del Gobernador.<sup>124</sup> Sin embargo entendemos que, al igual que las declaraciones explicativas emitidas por el Presidente de Estados Unidos, en algunas circunstancias las declaraciones explicativas emitidas por el Gobernador de Puerto Rico no deben descartarse por completo. Basado en el hecho de que ambas constituciones son equivalentes respecto a sus cláusulas de presentación, entre otras disposiciones, el análisis establecido anteriormente es aplicable también al Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

*A. Equivalencia entre la Constitución Federal y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la aplicabilidad del uso de las declaraciones explicativas en Puerto Rico*

Al igual que el presidente, el gobernador está constitucionalmente obligado a hacer cumplir las leyes.<sup>125</sup> Por otro lado, el Tribunal Supremo en *Santana v. Gobernadora*<sup>126</sup> estableció que “[e]s, por lo tanto, imperativo que el Gobernador pueda ejercer una supervisión efectiva sobre tal funcionario y así asegurarse que se interpreta y aplica la ley correctamente y acorde a su política pública”.<sup>127</sup> Por lo tanto, al igual que el presidente, el gobernador tiene la prerrogativa de interpretar las leyes que tiene que hacer cumplir.<sup>128</sup> Más aún, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al igual que la Constitución Federal, contiene una cláusula de presentación la cual establece que:

---

momento de aprobar el P. del S. 1352, 15ta Asamblea Legislativa, 3ra Ses. Ord. (PR 2006), sobre el Control de Gastos en la nómina gubernamental para la Reforma Fiscal del Gobierno.

**123** La Declaración Explicativa DE-2007-01 de 30 de junio de 2007 se emitió al momento de aprobar la Sustitutiva de la Resolución Conjunta de la Cámara 2009 relativa al Presupuesto General de Gastos del E.L.A. La Declaración Explicativa DE-2008-01, *supra* nota 4, se emitió al momento de aprobar la R. C. de la C. 56, 15ta Asamblea Legislativa 7ma Ses. Ord. (PR 2008) y R. C. de la C. 57, 15ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2008).

**124** 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 17.

**125** CONST. PR art. 4, § 4, “[l]os deberes, funciones y atribuciones del Gobernador serán: [c]umplir y hacer cumplir las leyes”.

**126** *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28 (2005).

**127** *Id.* en la pág. 61 (énfasis suplido).

**128** Véase *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 463 (1994), donde el Tribunal Supremo reconoció la facultad de la Rama Ejecutiva de interpretar las leyes al reconocer el poder exclusivo de este de hacer cumplir las leyes al expresar, citando a *Bosher v. Synard*, 78 U.S. 714 (1986), que “la esencia del concepto de poner en vigor la ley . . . no es la mera interpretación e implementación del mandato legislativo, sino es determinar quién ejerce la última autoridad sobre los oficiales que implementan la ley”.

Cualquier proyecto de ley que sea aprobado por una mayoría del número total de los miembros que se componen cada cámara se someterá al Gobernador y se convertirá en ley si éste lo firma o si no lo devuelve con sus objeciones a la cámara de origen dentro de diez días . . . .

. . . .

Si la Asamblea Legislativa levanta sus sesiones antes de expirar el plazo de diez días de haberse sometido un proyecto al Gobernador, éste quedará relevado de la obligación de devolverlo con sus objeciones . . . .<sup>129</sup>

Se puede observar que el proceso de aprobación de proyectos de ley y la presentación de los mismos ante el gobernador es casi idéntico al establecido en la Constitución Federal.<sup>130</sup> Por otro lado, la Constitución del Estado Libre Asociado establece que “[n]o se aprobará ningún proyecto de ley, con excepción de los de presupuesto general, que contenga más de un asunto . . . . Ningún proyecto de ley será enmendado de manera que cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo”.<sup>131</sup> La Constitución Federal no contiene una restricción similar, lo que en ocasiones resulta en medidas legislativas que contienen variados asuntos, incrementando de esta manera la complejidad de las mismas. De igual forma, dado que la Constitución de Puerto Rico no permite añadir enmiendas no relacionadas al objetivo de los proyectos de ley, los proyectos aprobados por la Asamblea Legislativa son menos complejos que las medidas aprobadas normalmente en el Congreso. Se desprende entonces que, con excepción de los proyectos de presupuesto general, el gobernador sólo tiene que interpretar e implementar medidas que contienen un asunto único.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> CONST. PR art. 3, § 19.

<sup>130</sup> Sin embargo, contrario al Congreso Federal, la Legislatura de Puerto Rico aprueba una cantidad significativa de medidas durante los últimos días de sus sesiones ordinarias. El resultado de esta práctica es que la mayoría de estas medidas, muchas de ellas controversiales, son presentadas al Gobernador para su firma una vez la Legislatura ha entrado en receso. Por lo tanto el Gobernador tiene la opción de no expresarse respecto a las mismas y de esta forma emitir un *veto de bolsillo*. Respecto al veto de bolsillo, la nuestra Constitución establece que:

Si la Asamblea Legislativa levanta sus sesiones antes de expirar el plazo de diez días de haberse sometido un proyecto al Gobernador, éste quedará relevado de la obligación de devolverlo con sus objeciones, y el proyecto sólo se convertirá en ley de firmarlo el Gobernador dentro de los treinta días de haberlo recibido.

CONST. PR art. 3, § 19.

<sup>131</sup> CONST. PR art. 3, § 17.

<sup>132</sup> Al reducir la complejidad de los proyectos de ley circunscribiéndolos a un asunto único se elimina el problema que el Presidente tiene a nivel federal de tratar de *salvar* los proyectos que contienen varias disposiciones (a veces ajenas al asunto del proyecto) que van en contra de su política pública o que el Presidente entiende es inconstitucional. De igual forma, el uso del veto por parte del gobernador sería de fácil aplicabilidad puesto que no tendría la preocupación de *salvar* la mayoría de las disposiciones de la medida ya que las mismas estarían limitadas a un solo asunto.

Por último, al igual que la Constitución Federal, la Constitución de Puerto Rico establece que “[e]l Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa . . .”.<sup>133</sup> Por ende, la Asamblea Legislativa es la única rama de gobierno que está facultada para crear leyes. De otra parte, la Constitución de Puerto Rico establece que “[n]inguna ley se declarará inconstitucional a no ser por una mayoría del número total de los jueces de que esté compuesto el tribunal [supremo] . . .”.<sup>134</sup> Por lo tanto le corresponde exclusivamente al Tribunal Supremo pasar juicio sobre la constitucionalidad de las leyes.

A pesar de la diferencia entre la Constitución Federal y la Constitución de Puerto Rico respecto al asunto único de las medidas, el análisis referente al uso de las declaraciones explicativas a nivel federal aplicaría de la misma forma a Puerto Rico puesto que las disposiciones constitucionales respecto a la cláusula de presentación, el deber del gobernante de hacer cumplir las leyes, el poder exclusivo de la rama legislativa de aprobar legislación y el poder exclusivo de la rama judicial de determinar la constitucionalidad de las leyes son equivalentes. Por lo tanto, el gobernador tiene las mismas restricciones y obligaciones que el Presidente de los Estados Unidos respecto al uso de declaraciones explicativas al momento de poner en efecto las leyes: ejercer su poder de veto cuando entienda que la medida es inconstitucional, no interpretar las medidas contrario a su texto o intención, y cumplir con la ley tal y como fue aprobada por la legislatura una vez la misma sea puesta en vigor. Finalmente, al igual que el Presidente, el Gobernador tiene la facultad de utilizar las declaraciones explicativas para comunicarse con la legislatura y para informarle al pueblo y a la legislatura sobre el alcance y efecto esperado que tendrá la medida, puesto que estos tipos de declaración explicativa, por lo general, no genera conflictos constitucionales.

*B. La Declaración Explicativa Núm. 2008-01 del gobernador Aníbal Acevedo Vilá*

A finales de junio de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó las Resoluciones Conjuntas 56 y 57 (Resoluciones 56 & 57)<sup>135</sup> relacionadas al presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2008–2009, las cuales establecieron asignaciones presupuestarias para los gastos ordinarios de varias agencias del gobierno. Además de las mencionadas asignaciones, ambas Resoluciones establecieron en la sección cuatro que:

---

<sup>133</sup> CONST. PR art. 3, § 1.

<sup>134</sup> CONST. PR art. 5 § 4.

<sup>135</sup> R. C. de la C. 56, 15ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2008), disponible en [http://www.oslpr.org/2005-2008/resoluciones\\_conjuntas/pdf/Resoluci%C3%B3n%20Conjunta-5620-Jul-2008.pdf](http://www.oslpr.org/2005-2008/resoluciones_conjuntas/pdf/Resoluci%C3%B3n%20Conjunta-5620-Jul-2008.pdf); R. C. de la C. 57, 15ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2008), disponible en [http://www.oslpr.org/2005-2008/resoluciones\\_conjuntas/pdf/Resoluci%C3%B3n%20Conjunta-57-20-Jul-2008.pdf](http://www.oslpr.org/2005-2008/resoluciones_conjuntas/pdf/Resoluci%C3%B3n%20Conjunta-57-20-Jul-2008.pdf).

A partir del uno de julio de 2008 y hasta dos (2) meses después de la celebración de las elecciones generales se prohíbe *el reclutamiento* de personal con cargo a las asignaciones consignadas para gastos de nómina a través de esta Resolución Conjunta, excepto los cambios como resultado de la terminación del periodo probatorio, renovaciones de empleados transitorios e irregulares y la imposición de medidas disciplinarias. . . . Disponiéndose, que durante dicho periodo tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal, *nombramientos* de ninguna índole con efecto retroactivo.<sup>136</sup>

Por otro lado, la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley 184 de 2004), establece en su sección 6.9, conocida también como la veda electoral,<sup>137</sup> que:

A los fines de asegurar la fiel aplicación del Principio de Mérito en el Servicio Público durante períodos pre y post eleccionarios, las Autoridades Nominadoras se abstendrán de efectuar *cualquier transacción de personal* que incluya las áreas esenciales al Principio de Mérito, *tales como nombramientos, ascensos, descensos, traslados*; tampoco podrán efectuar cambios o acciones de retribución, ni cambios de categoría de puestos. Se exceptúan de la veda los cambios como resultado de la terminación del periodo probatorio y la imposición de medidas disciplinarias. El incumplimiento de esta disposición conllevará la nulidad de la transacción efectuada.

Esta prohibición comprenderá el período de dos (2) meses antes y dos (2) meses después de la celebración de las Elecciones Generales de Puerto Rico. Disponiéndose que durante dicho periodo tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal cambios o acciones de personal de ninguna índole con efecto retroactivo.<sup>138</sup>

Aunque muy similares en su redacción, existen varias diferencias entre las dos medidas. La más notable es la delimitación del alcance de las Resoluciones 56 & 57. El legislador, tal vez inadvertidamente, estableció una diferencia sustancial entre las disposiciones de las Resoluciones 56 & 57 y la Ley 184 de 2004: limitó la prohibición al reclutamiento de personal.

Esta precisamente fue la interpretación dada por el gobernador Acevedo Vilá en la Declaración Explicativa DE-2008-01 emitida al momento de convertir en ley las mencionadas Resoluciones 56 & 57. En su conclusión, el Gobernador estableció que:

Al enfrentarnos a la prohibición relativa al reclutamiento contenidas en las resoluciones conjuntas que hoy convertido en ley, y analizarla en conjunción con

---

<sup>136</sup> *Id.* § 4 (énfasis suplido).

<sup>137</sup> Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, *supra* nota 4, en la pág. 8 (citando a la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, 3 LPRA § 1462h (2006 & Supl. 2011).

<sup>138</sup> 3 LPRA § 1462h (énfasis nuestro).

las disposiciones relativas a la veda electoral, entendemos que las mismas se pueden armonizar razonablemente. Así, interpretamos que la intención legislativa que dio lugar a la prohibición contenida en las referidas resoluciones conjuntas era extender el periodo durante el cual estría vigente la veda electoral, pero sólo en cuanto a las limitaciones que ésta impone al reclutamiento de personal nuevo para trabajar en el Gobierno.

Nada disponen [las Resoluciones 56 & 57] sobre las demás transacciones de personal reguladas por la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184. Por lo tanto, es forzoso concluir que la extensión de la veda electoral sólo aplica a nuevo reclutamiento de personal, pero no aplica a todas las demás transacciones de personal reguladas por al veda electoral. Estas demás transacciones de personal seguirán siendo reglamentadas por la veda electoral contenida en la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184.

Así pues, todo traslado, ascenso, descenso, reclasificación, cambio del servicio de carrera al de confianza o viceversa, convocatoria interna, asignación administrativa o traslado interagencial, o cualquier otra transacción de personal que no conlleve el ingreso de una nueva persona al sistema de recursos humanos del Gobierno no se verá limitada por estas nuevas disposiciones y se podrá llevar a cabo desde el 1 de julio de 2008 hasta que entre en vigor en el mes de septiembre la tradicional veda electoral, a tenor de la Sección 6.9 de Ley Núm. 184 . . .<sup>139</sup>

Es sabido que todo reclutamiento es una transacción de personal, sin embargo existen otras transacciones de personal que no están relacionadas al reclutamiento. Respecto a esta diferencia el juez Corrada del Río en su opinión de conformidad de *Zambrana v. González*<sup>140</sup> estableció que “[e]s evidente que la formalización de cada una de estas etapas resulta indispensable a la transacción de personal que el reclutamiento representa y, por lo tanto, en su ejecución tiene que salvaguardarse el principio de mérito”.<sup>141</sup> De otra parte, el juez Negrón García en su opinión de conformidad nos dice que “[n]o albergamos duda alguna de que estamos ante una transacción vedada . . . . Un nombramiento abarca lógicamente el reclutamiento y la selección, que a su vez comprende la aprobación del periodo probatorio”.<sup>142</sup> Por último, en su opinión disidente el juez Fuster Berlingeri estableció que:

Dicha [sección] es una de las varias disposiciones afines de la Ley de Personal, que aparecen en secuencia en el texto de ésta, y que establecen qué les está permitido y qué les está prohibido específicamente a las autoridades nominadoras del Gobierno respecto a la creación de puestos, *el reclutamiento y selección de personal*, la destitución de empleados y *otras transacciones de personal*.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, *supra* nota 4, en las págs. 10-11.

<sup>140</sup> *Zambrana v. González*, 145 DPR 616 (1998) (Corrada del Río, opinión de conformidad).

<sup>141</sup> *Id.* en la pág. 633.

<sup>142</sup> *Id.* en la pág. 620 (Negrón García, opinión de conformidad).

<sup>143</sup> *Id.* en la pág. 646 (Fuster Berlingeri, opinión disidente) (énfasis suplido).

Por lo tanto, de estas expresiones se puede concluir que los términos *transacción de personal* y *reclutamiento* no son sinónimos.

Por otro lado, esa distinción surge del propio texto de la Ley 184 de 2004, puesto que entre las transacciones de personal prohibidas durante el periodo de veda electoral se encuentran: nombramientos, ascensos, descensos, traslados, cambios o acciones de retribución y cambios de categoría de puestos.<sup>144</sup> Al igual que el gobernador Acevedo Vilá, es nuestra opinión que al aprobar el texto de las Resoluciones 56 & 57, el legislador dejó fuera del alcance de la prohibición toda transacción de personal distinta a las de reclutamiento de personal. Este análisis cobra mayor relevancia dado el hecho que la Asamblea Legislativa tuvo a su disposición el texto de la Ley 184 de 2004, sin embargo decidió aprobar las Resoluciones 56 & 57 con un lenguaje distinto a esta. Más aún, no se encontró evidencia en el historial legislativo de las Resoluciones 56 & 57 que indicara que la intención legislativa era prohibir todas las *transacciones* de personal incluidas en la veda electoral.

Finalmente, el art. 14 del Código Civil de Puerto Rico establece que “[c]uando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir con su espíritu”.<sup>145</sup> A estos fines el Tribunal Supremo expresó en *Municipio de San Juan v. Banco Gubernamental de Fomento*<sup>146</sup> que “[a]l cumplir con nuestra función adjudicativa partimos de la premisa de que cuando el lenguaje de una ley es claro, no se debe menospreciar su letra bajo el pretexto de cumplir con su espíritu”.<sup>147</sup> No empecé a esta declaración, más adelante el Tribunal también nos dice que “[e]n ocasiones, es necesario rechazar la interpretación literal del texto cuando ésta conduce a un resultado distinto al que el Legislador intentó”.<sup>148</sup> Sin embargo “[u]na interpretación de ley que conduzca a una conclusión absurda, debe ser rechazada”.<sup>149</sup>

Es preciso señalar que la R. C. de la C. 56 carece de Exposición de Motivos, mientras que la escueta Exposición de Motivos de la R. C. de la C. 57 no abona a la interpretación de la intención legislativa respecto a las transacciones de personal que intentaba limitar. Por lo tanto, al no establecerse una definición distinta del término *reclutamiento de personal*, y dada la falta de intención legislativa clara, no es posible concluir que el legislador pretendió utilizarlo como término equivalente a *transacción de personal*. Surge entonces que, al no haber indicio notable de una intención legislativa distinta y dado el caso que el lenguaje de ambas Resoluciones 57 & 57 es claro respecto a que sólo se prohibían las transac-

---

<sup>144</sup> Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, 3 LPRA § 1462h (2006 & Supl. 2011).

<sup>145</sup> Cód. Civ. PR. art. 14, 31 LPRA § 14 (1993 & Supl. 2011).

<sup>146</sup> *Mun. San Juan v. Banco Gubernamental Fomento*, 140 DPR 873 (1996).

<sup>147</sup> *Id.* en las págs. 883-84.

<sup>148</sup> *Id.* en la pag. 884 (citando a *Pueblo v. Seda*, 89 DPR 719, 725 (1961)).

<sup>149</sup> *Id.*



ciones de reclutamiento, entendemos que el análisis hecho por el Gobernador en la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 respecto al alcance de las medidas representa, no solamente una interpretación permisible de los estatutos, sino también la manera más cónsona de interpretar las mismas de acuerdo con las disposiciones del art.14 del Código Civil de Puerto Rico y la jurisprudencia.<sup>150</sup>

De otra parte, respecto al momento de vigencia de las Resoluciones 56 & 57, el Gobernador estableció en la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 que:

[E]s también sumamente importante aclarar exactamente cuándo se deberá considerar que inicia un proceso de “reclutamiento de personal” para efectos de la

---

<sup>150</sup> En la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, *supra* nota 4, en la pág. 14, el Gobernador instruyó a la Directora de ORHELA a tomar acción para establecer reglamentación cónsona con su interpretación de la PR R. C. de la C. 56 y PR R. C. de la C. 57. A estos fines el Gobernador expresó que:

[S]e instruye a la Directora de ORHELA a adoptar e implementar cualquier reglamentación interpretativa o emitir cualquier comunicación informativa que estime necesaria y apropiada para regular la aplicación de las excepciones a las limitaciones al reclutamiento objeto de las resoluciones conjuntas [56 y 57], según interpretadas en esta Declaración Explicativa, en armonía y sin limitación de, lo ya reglamentado bajo la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184, así como, a emitir cualquier interpretación, enmienda o ajuste a la reglamentación ya existente, conforme a la amplia discreción en estos asuntos que le reconoce dicha ley.

*Id.*

A estos fines, la entonces Directora de ORHELA emitió el Memorando Especial Núm. 9-2008 de Marta Vera Ramírez sobre el alcance y aplicación de la sección cuatro de las Resoluciones Conjuntas Sustitutivas de la R. C. de la C. 2443 y de la R. C. de la C. 2444, dirigida a los Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Administración de los Recursos Humanos y Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público 2-4 (24 de julio de 2008), *disponible en* <http://www2.pr.gov/agencias/ocalarh/ComunicacionesNumeradas/Documents/2008/me-09-2008.pdf> (en adelante Memorando Especial Núm. 9-2008), en el cual estableció en lo pertinente que:

A través de su Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 el Primer Mandatario interpretó y cualificó el alcance de las disposiciones de la Sección 4 de dichas resoluciones conjuntas, reconoció la facultad y deber legal de la ORHELA de reglamentar lo concerniente a las transacciones de personal durante el periodo de veda electoral y nos instruyó a emitir cualesquiera comunicaciones informativas o adoptar la reglamentación interpretativa que estimáramos necesaria y apropiada para regular las limitaciones al reclutamiento de personal objeto de las aludidas resoluciones conjuntas según interpretadas en la Declaración Explicativa . . . .

[De] acuerdo a la declaración explicativa, la prohibición al reclutamiento objeto de la Sección 4, sólo aplica a reclutamiento de personal nuevo, pero no aplica a todas las demás transacciones reguladas por la veda electoral, las cuales seguirán siendo reglamentadas por la veda electoral tradicional contenida en la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184 . . . .

. . . .

A tenor con lo anterior, en aras de acoger e implantar lo interpretado e instruido en la DE-2008-01 en relación a lo dispuesto en la Sección 4 de las resoluciones conjuntas sobre el Presupuesto General de Gastos 2008-2009 . . . la ORHELA emite este Memorando Especial.

*Id.* (citas omitidas).

aplicabilidad de la prohibición objeto de esta Declaración Explicativa. En este sentido, nótese que las resoluciones conjuntas que hoy convierto en ley no disponen para su vigencia retroactiva. Recuérdese que es principio general bien establecido en nuestra jurisdicción que “[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieran expresamente lo contrario. . .”. Por ende, la referida prohibición sólo se debe aplicar a aquellos procesos de reclutamiento de personal que se pretendan iniciar después del día de hoy. Todo proceso de reclutamiento de personal que se haya iniciado antes del día de hoy no quedará sujeto a estas nuevas limitaciones.<sup>151</sup>

La intención del Gobernador al hacer esta interpretación era proteger los derechos de aquellas personas que hubiesen iniciado el proceso de reclutamiento antes de que las resoluciones conjuntas entraran en efecto, a estos fines el Gobernador expresó que:

[D]ebemos ser liberales al interpretar cuál es el momento del inicio del proceso de reclutamiento. . . . A esos efectos, es importante evitar un disloque tanto en las vidas de los inocentes individuos que han descansado en procesos de reclutamientos iniciados antes de que se aprobaran estas medidas, como en las funciones y operaciones de las distintas entidades gubernamentales afectadas. En este sentido, sería fundamentalmente injusto, y *no estaría justificado ni por el texto de las disposiciones estatutarias pertinentes ni por su historial legislativo*, aplicar estas limitaciones retroactivamente a cualquier transacción de personal que hubiese ocurrido entre el 1 de julio de 2008 y el día de hoy . . . .<sup>152</sup>

Sin embargo ambas Resoluciones 56 & 57 establecieron claramente que “comenzará[n] a regir el 1ro de julio de 2008”.<sup>153</sup> Por lo tanto, aunque ninguna de las Resoluciones 56 & 57 establecieron expresamente en su texto que las medidas tendrían efecto retroactivo, no existe duda respecto a que la intención legislativa era que estas fueran efectivas desde el 1 de julio de 2008. Este análisis cobra mayor relevancia dado el hecho de que ambas resoluciones conjuntas fueron aprobadas por la legislatura el 30 de junio de 2008 (último día hábil para aprobar medidas nuevas) y enviadas al Gobernador para su aprobación el 3 de julio de 2008.<sup>154</sup> Por lo tanto, del comportamiento de la legislatura y del texto de las resoluciones conjuntas se desprende que la intención era darle efectividad retroactiva a ambas medidas luego de haber sido firmadas por el Gobernador. Por lo tanto, puesto que de nuestro análisis anterior se desprende que el Primer Ejecutivo no tiene la facultad de cambiar o modificar una ley cuando su intención es clara, entendemos que el Gobernador excedió su poder constitucional al interpretar que las Resoluciones 56 & 57 tendrían efectividad a partir del momento de su

---

<sup>151</sup> Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, *supra* nota 4, en la pág. 11 (citas omitidas).

<sup>152</sup> *Id.* (énfasis suplido).

<sup>153</sup> PR R. C. de la C. 56, § 13; PR R. C. de la C. 57, § 14.

<sup>154</sup> Es importante señalar que el historial del trámite legislativo de ambas medidas refleja que éstas tuvieron efectividad el 1 de julio de 2008.

firma. Basándonos en este análisis, entendemos que el período de efectividad de las Resoluciones 56 & 57, según interpretadas por el Gobernador, fue desde el 1 de julio de 2008 hasta que entró en efecto la veda electoral. Por lo tanto cualquier transacción por parte de alguna agencia de gobierno que sea contraria a las disposiciones de las Resoluciones 56 & 57 y su periodo de efectividad no debería surtir efecto jurídico alguno.<sup>155</sup>

*C. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 09-207-A*

A principios del año 2009 el entrante director de ORHELA Samuel G. Dávila Cid, solicitó una opinión al Secretario de Justicia respecto a la legalidad de las transacciones de personal efectuadas dentro de la Rama Ejecutiva durante el periodo de 1 de julio de 2008 a 3 de enero de 2009 siguiendo las interpretaciones hechas por el gobernador Acevedo Vilá en la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01.<sup>156</sup> En su Opinión de 9 de julio de 2009, el Secretario de Justicia estableció que le corresponde a la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de administración de Recursos Humanos (OCALARH)<sup>157</sup> “reglamentar todas las transacciones de personal que involucren las áreas esenciales al principio de mérito . . .”.<sup>158</sup> Más adelante, el Secretario expresó que:

[N]os hemos abstenido de emitir una opinión legal respecto a la validez de nombramientos efectuados durante la “veda electoral” cuando existe un mecanismo o procedimiento específico para determinar la validez de los mismos, ya que ello conllevaría al Secretario de Justicia arrogarse facultades de efectuar determina-

---

<sup>155</sup> Memorando Especial Núm. 9-2008, *supra* nota 150, en las págs. 4-5. La Directora de ORHELA expresó que:

Lo que estará prohibido a las agencias e instrumentalidades ejecutivas concernidas a partir del 21 de julio de 2008 y hasta el advenimiento de la veda electoral tradicional, será el reclutamiento de personal nuevo para trabajar en el Gobierno, exceptuando aquellos procesos de reclutamiento para los cuales al 20 de julio de 2008, ya las entidades gubernamentales hubieren obtenido el correspondiente permiso de la OGP para cubrir un puesto o hubieren emitido convocatoria al efecto.

*Id.*

Aunque estamos de acuerdo en que la única transacción de personal prohibida era la de reclutamiento de personal, basándonos en la intención legislativa entendemos que las medidas entraron en efecto el 1 de julio de 2008.

<sup>156</sup> 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 1.

<sup>157</sup> La Ley Núm. 133 de 12 de julio de 2011, (a ser codificada en 3 LPRA §§ 1461(36) & 1461a(a)) *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-134-12-Jul-2011.pdf>, redesignó la ORHELA como Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)

<sup>158</sup> 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 7.

ciones y adjudicaciones que le corresponde por ley a otros funcionarios y organismos gubernamentales.<sup>159</sup>

Más aún, el Secretario estableció que el art. 6 de la Ley 184 de 2004 contempla circunstancias las cuales son excepciones válidas a la veda electoral.<sup>160</sup> Por lo tanto, se abstuvo de emitir una opinión referente a la validez de las transacciones de personal efectuadas en el período de tiempo antes señalado por no tener disponible todos los elementos de juicio para determinar la validez de cada una de las transacciones, por lo tanto recomendó “que [fuese] la ORHELA quien interpret[ase] la ley de personal del servicio público que le corresponde administrar”.<sup>161</sup> A estos fines, se exhortó a ORHELA a “realiz[ar] un proceso de auditoría de todas las transacciones de personal efectuadas durante el período del 1 de julio de 2008 hasta el 3 de enero de 2009, de modo que se pueda determinar la corrección de las mismas y proceder de conformidad con la ley y reglamentos aplicables”.<sup>162</sup>

Por otro lado, respecto a la interpretación del concepto de reclutamiento de personal hecha por el gobernador Acevedo Vilá en su Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, el Secretario de Justicia expresó que “la explicación allí contenida no puede considerarse una interpretación definitiva, vinculante e irrevocable de las disposiciones de las Resoluciones”,<sup>163</sup> puesto que “las Resoluciones según aprobadas tienen fuerza de ley, y no así la Declaración Explicativa emitida por el entonces Gobernador”.<sup>164</sup> El Secretario basó su argumento en las limitaciones de la cláusula de presentación,<sup>165</sup> en el hecho de que el Gobernador no

---

159 *Id.*

160 *Id.* en la pág. 9. Dentro de las mencionadas excepciones se encuentran: (1) las autoridades se abstendrán de efectuar transacciones de personal que incluya las áreas esenciales del principio de mérito, a menos que sean cambios a consecuencia o como resultado de la terminación del periodo probatorio o para imponer medidas disciplinarias, y 2) previa autorización del Director de la ORHELA, transacciones por necesidad urgente e inaplazable del servicio debidamente evidenciadas y certificadas.

161 *Id.*

162 *Id.* en la pág. 23.

163 *Id.* en la pág. 15.

164 *Id.* en la pág. 16.

165 *Id.* en las págs. 15-16. El Secretario de Justicia expresó que:

[L]a facultad del Gobernador estaba limitada a aprobar o vetar las Resoluciones Conjuntas o, en la alternativa, eliminar una o más partidas o disminuir las mismas, pero no podía condicionar la aprobación de éstas a que se interpretaran conforme a su Declaración Explicativa. Al impartir su firma a las Resoluciones Conjuntas, el entonces Gobernador aprobó las medidas tal y como éstas fueron remitidas por la Legislatura . . .

*Id.*

Aunque estamos de acuerdo con la opinión del Secretario respecto a que el Gobernador no puede utilizar las declaraciones explicativas para aprobar condicionalmente una medida puesto que, al firmar una ley, esta entra en vigencia tal y como fue aprobada, entendemos que el Gobernador

puede cambiar el significado o el texto de una ley a través de una declaración explicativa<sup>166</sup> y en la prerrogativa que tiene un Secretario de un departamento para interpretar la ley y modificar los reglamentos de la oficina que dirige.<sup>167</sup>

Cabe señalar que el Secretario sólo se limitó a establecer que “en vista de que la Declaración Explicativa emitida por el anterior Gobernador de Puerto Rico, así como las directrices emitidas por ORHELA al amparo de ésta, *no son vinculantes*, la ORHELA puede revisar y modificar las directrices relacionadas con el asunto de la consulta”.<sup>168</sup> Por otro lado, es importante puntualizar que en ningún momento el Secretario estableció que la interpretación del Gobernador, respecto a al concepto de reclutamiento de personal, era contraria al texto o la intención de las Resoluciones 56 & 57 o de alguna otra ley.

Finalmente, el Secretario estableció que “[a]unque al ejecutar las leyes el Gobernador incidentalmente las interpreta, dicha interpretación no puede llegar al extremo de cambiar los términos de la ley”.<sup>169</sup> Estamos de acuerdo con el análisis respecto a la facultad interpretativa que tiene el gobernador al momento de hacer cumplir las leyes, sin embargo el Secretario no expresó o presentó argumento alguno para establecer que la interpretación hecha por el Gobernador era incorrecta o que el uso de las declaraciones explicativas está prohibido por el estado de derecho actual; solamente se limitó a establecer que las mismas no son vinculantes para todo el Gobierno, concluyendo de esta forma que los jefes de

---

tiene la facultad de instruir a sus subordinados en la forma en que se debe interpretar la ley a través de una declaración explicativa, siempre y cuando la misma no contradiga el texto de la ley o la clara intención legislativa de esta.

**166** *Id.* en la pág. 16. El Secretario aplicó a las declaraciones explicativas el análisis hecho por el Tribunal Supremo en *Otero de Ramos v. Secretario de Hacienda*, 156 DPR 876, 892 (2002) respecto a las órdenes ejecutivas. En esa ocasión, el Tribunal Supremo estableció que “al reconocer que un gobernador tiene el poder inherente de emitir órdenes ejecutivas, es preciso reiterar que ese poder está limitado por las leyes aplicables. Una orden ejecutiva de un gobernador no puede ir por encima y derrotar el objetivo pretendido por el legislador”. *Id.* (citas omitidas).

Por otro lado, respecto a la efectividad de la ley, el Secretario estableció que “[d]e lo anterior se desprende que el propósito de la Sección 4 de la R.C. [de la C.] 56, en términos generales, es que *a partir del 1ro de julio de 2008* y hasta dos meses después de la celebración de las elecciones generales, estaría prohibido el reclutamiento de personal en la Rama Ejecutiva”, lo cual es cónsono con la intención legislativa. 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 13 (énfasis nuestro).

**167** 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 16. El Secretario cita a *Banco Popular v. Municipio de Mayagüez*, 126 DPR 653, 664 (1990), para establecer esta facultad de los jefes de agencias. Según el Tribunal Supremo, “el Secretario de Hacienda puede en cualquier momento reformular una norma administrativa interpretativa de una ley, cuando dicha norma tiene el efecto de corregir o mejorar una anterior para conformarla más adecuadamente a la ley y a las nuevas circunstancias”. *Id.* Aunque estamos de acuerdo con la conclusión de que el jefe de agencia tiene la facultad de enmendar los reglamentos de su agencia para mejorar los mismos de acuerdo a los cambios experimentados, se debe tener en cuenta que en este caso ni la ley ni las circunstancias habían cambiado, solamente la postura del nuevo Gobernador y la interpretación que el nuevo director de ORHELA deseaba darle a la ley.

**168** 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 22 (énfasis suplido) (citas omitidas).

**169** *Id.* en la pág. 17.

agencias de la Rama Ejecutiva no están en la obligación de acatar las directrices establecidas en las declaraciones explicativas.

Basándose en esta opinión del Secretario de Justicia, el entrante director de ORHELA, Samuel Dávila Cid, mediante la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 del 31 de julio de 2009, dejó sin efecto el Memorando Especial 9-2008 antes mencionado<sup>170</sup> y de paso estableció una interpretación más restrictiva del término *reclutamiento de personal* esbozado en las Resoluciones 56 & 57 de 2008.<sup>171</sup> Por otro lado, instruyó a los jefes de agencia a evaluar todas las transacciones de personal efectuadas durante el período de 1 de julio de 2008 al 3 de enero de 2009 de acuerdo con estas nuevas interpretaciones para determinar la validez de las mismas a la luz de lo establecido en la Carta Normativa Especial 2-2009.<sup>172</sup>

Finalmente, como resultado del mencionado análisis, diversas agencias de gobierno comenzaron procesos administrativos para dejar sin efecto las transacciones de personal realizadas entre el 1 de julio de 2008 y el 3 de enero de 2009 que a su entender cumplían con las definiciones e interpretaciones esbozadas en la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, incluyendo aquellas que no estaban relacionadas a reclutamiento de personal. Como consecuencia de estos procesos administrativos el Tribunal de Apelaciones ha resuelto varias controversias de índole procesal. En *Maldonado Vázquez v. Departamento de Corrección y Rehabilitación*,<sup>173</sup> relacionado a unos despidos hechos en base a la Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009<sup>174</sup> y las Resoluciones 56 & 57 de 2008, el Tribunal de Apelaciones revocó una determinación de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público en la que “declaró sin lugar la apelación presentada por los recurrentes por entender que no tenía jurisdicción para atenderla”.<sup>175</sup> En *Polanco Ortiz v. Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico*,<sup>176</sup> relacionado a la anulación de unos nombramientos en base a las Resoluciones 56 & 57, el Tribunal de Apelaciones denegó una solicitud de interdicto

---

<sup>170</sup> Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 del director de ORHELA Samuel Dávila Cid para dejar sin efecto el Memorando Especial Núm. 9-2008, dirigida a los Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Administración de los Recursos Humanos y Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público (31 de julio de 2009) [en adelante Carta Normativa Especial Núm. 2-2009], disponible en <http://www2.pr.gov/agencias/ocalarh/ComunicacionesNumeradas/Documents/2009/cne-02-2009.pdf>.

<sup>171</sup> *Id.* en las págs. 7-8.

<sup>172</sup> *Id.* en la pág. 14.

<sup>173</sup> *Maldonado Vázquez v. Depto. de Corrección*, KLRA201000657, 2010 WL 5151445 (TA PR 29 de septiembre de 2010).

<sup>174</sup> Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, 2009 LPR 32.

<sup>175</sup> *Id.* en la pág. 1.

<sup>176</sup> *Polanco Ortiz v. Aut. de Transporte Marítimo*, KLAN201100288, 2011 WL 5191374 (TA PR 16 de septiembre de 2011).

preliminar y permanente en contra de la agencia puesto que el proceso administrativo aún no había terminado.

Los casos antes mencionados podrían ser indicio de que, a medida que las transacciones de personal efectuadas entre el 1 de julio de 2008 y el 3 de enero de 2009 sean dejadas sin efecto en virtud de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, el número de procesos administrativos y sus respectivas apelaciones a los tribunales superiores se incrementará en los próximos años. Por esta razón es necesario establecer de forma clara los efectos jurídicos y la aplicabilidad de la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, el Memorando Especial Núm. 9-2008 y la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 de la ORHELA.

*D. Efectos de la Declaración Explicativa Núm. 2008-01, el Memorando Especial Núm. 9-2008 y de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 de la ORHELA*

1. El principio de irretroactividad de las leyes

El art. 3 del Código Civil de Puerto Rico establece que “[e]n ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior”.<sup>177</sup> Esta doctrina se conoce como el principio de irretroactividad de las leyes.<sup>178</sup> El propósito de la misma es asegurar que el efecto de las leyes sea posterior a la vigencia de las mismas puesto que, según Scaevola, “[s]i el legislador pudiese borrar, destruir lo derechos concedidos por una ley, lejos de erigirse en el más fiel defensor de los intereses de los ciudadanos, sería su más cruel enemigo. El ciudadano no vería en la ley la salvaguardia de sus derechos, sino una constante amenaza de ellos”.<sup>179</sup>

Más aún, Manresa establece que el principio de irretroactividad de las leyes es aplicable al Derecho Administrativo puesto que “[s]egún la interpretación que hemos adoptado para casos semejantes, el principio de la irretroactividad debe aplicarse por analogía, lo mismo que a las leyes, a las *disposiciones* del Poder [E]jecutivo . . .”.<sup>180</sup> Por lo tanto, ningún reglamento o disposición administrativa

<sup>177</sup> Cód. Civ. PR art. 3, 31 LPRA § 3 (1993 & Supl. 2011).

<sup>178</sup> Al respecto se comenta “[c]omo hemos señalado, el artículo 2 3.º, del Código civil, tras establecer la regla o principio de irretroactividad, finaliza previendo y admitiendo la posibilidad de que la propia ley disponga lo contrario, esto es, su eficacia retroactiva”. Miguel Coca Payeras, *Artículo 2, en 1-1 COMENTARIOS AL CÓDIGO CIVIL Y COMPILACIONES FORALES* 415, 502 (Manuel Albaladejo y Silvia Díaz eds, 1992).

<sup>179</sup> I QUINTUS MUCIUS SCAEVOLA, *CÓDIGO CIVIL* 235 (Pascual Marín Pérez ed., 6ta ed. 1949).

<sup>180</sup> I JOSÉ MARÍA MANRESA Y NAVARRO, *COMENTARIOS AL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL* 163 (7ma ed. 1956) (énfasis nuestro). La jueza asociada Fiol Matta en su opinión concurrente y disidente de *Maldonado v. Junta de Planificación*, estableció, en la nota al calce núm. 1:

El principio de la irretroactividad de las leyes se extiende a la aplicación de los reglamentos administrativos: “[l]a palabra Leyes utilizada por el artículo [3] ha de entenderse en sentido amplio, por lo que el principio de irretroactividad deberá aplicarse a las demás normas jurídicas; por ejemplo, a las disposiciones administrativas”.

puede, de forma retroactiva, tener el efecto de lesionar o eliminar derechos adquiridos. Ahora bien, basándose en el hecho de que “el poder de reglamentación que tienen las agencias proviene de la facultad que les delega la Rama Legislativa”,<sup>181</sup> el Tribunal Supremo en *Torres Rodríguez v. Carrasquillo*<sup>182</sup> expresó que:

[C]uando se vaya a aplicar el principio de irretroactividad de las leyes a un reglamento “es necesario determinar en primer lugar, si el reglamento tiene efecto retroactivo; en segundo lugar, si la agencia que lo adopta tiene la facultad delegada de otorgarle efecto retroactivo a ese reglamento; y, en tercer lugar, si el efecto retroactivo del reglamento es válido”.<sup>183</sup>

De esta manera, se establecen los requisitos esenciales para la aplicación del principio de irretroactividad de las leyes en el campo administrativo.<sup>184</sup>

## 2. La doctrina de los derechos adquiridos

Del propio art. 3 del Código Civil de Puerto Rico<sup>185</sup> se desprende que una consideración importante al momento de aplicar el principio de irretroactividad de las leyes es determinar si existe un *derecho adquirido* el cual podría resultar lesionado por la aplicación de la ley, reglamento o disposición gubernamental. El Tribunal Supremo en *Hernández, Romero v. Policía de Puerto Rico*<sup>186</sup> definió de-

Maldonado v. Junta de Planificación, 171 DPR 46, 73 n.1 (2007) (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente) (citando a I-I FRANCISCO BONET RAMÓN, COMPENDIO DE DERECHO CIVIL 203 (1959)).

Por otro lado, I JOAQUÍN RAMS ALBESA, COMENTARIOS AL CÓDIGO CIVIL 51 (2000), plantea que:

[E]n un régimen político democrático basado en la división de poderes, la Administración tiene que ajustarse con pulcritud al principio de legalidad (literalmente entendido y no de mera norma escrita) y los derechos fundamentales y libertades públicas no pueden ser objeto de manipulación a la baja por la adopción de leyes aprobadas por el legislador ordinario.

*Id.*

**181** *Maldonado*, 171 DPR en la pág. 74 (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente).

**182** *Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves*, 177 DPR 728 (2009).

**183** *Id.* en la pág. 758.

**184** El principio de irretroactividad aplica de forma análoga a cualquier reglamento, norma, directriz, mandato o disposición administrativa.

**185** Cód. Civ. PR art. 3, 31 LPRA § 3 (1993 & Supl. 2011).

**186** *Hernández, Romero v. Policía de Puerto Rico*, 177 DPR 121, 146 (2009). El Tribunal establece una diferencia entre un derecho adquirido y una *expectativa* al expresar que:

La contrapartida de los derechos adquiridos es la expectativa. La esperanza no constituye un derecho. Esta corresponde más a situaciones de hecho que a situaciones jurídicas. Es un interés que no posee ningún grado de protección jurídica. Es una simple expectativa que no autoriza a la persona a realizar actos conservatorios, los cuales no pueden ser transmisibles y pueden ser obviados por una nueva legislación. En síntesis, los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas, aquellas facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación.



*recho adquirido* como “el que se encuentra definitivamente incorporado al patrimonio de una persona y que como regla general han de ser respetados por las nuevas leyes”.<sup>187</sup> El Tribunal nos dice más adelante que “[e]l derecho adquirido . . . es una situación consumada, en la que las partes afectadas descansaron en el estado de derecho que regía al amparo de la ley . . .”.<sup>188</sup> Finalmente, el Tribunal determina que, dado el caso que el derecho adquirido es parte del patrimonio del titular, el mismo “está protegido constitucionalmente frente a cualquier gestión gubernamental que pretenda intervenirlo”.<sup>189</sup> Por lo tanto, los requisitos necesarios para cumplir con la doctrina de derechos adquiridos son: (1) ser parte del patrimonio del titular, (2) que sea un hecho consumado, y (3) que haya emanado del estado de derecho vigente al momento de su adquisición.<sup>190</sup>

3. Efecto de la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 y su aplicación a través del Memorando Especial Núm. 9-2008

Por otro lado, como expresamos anteriormente, es nuestra opinión que la interpretación de las Resoluciones 56 & 57 hecha por el Gobernador a través de la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, en lo concerniente a reclutamiento de personal, no excedió su poder constitucional, puesto que esta no era contraria al texto de las mismas ni a su intención.<sup>191</sup> Basado en el análisis anterior concluimos entonces que las únicas transacciones de personal que estaban prohibidas desde el 1 de julio de 2008 hasta el 4 de septiembre de 2008 eran las transacciones de reclutamiento de personal. De igual forma, desde el 5 de septiembre de 2008, fecha en que entró en efecto la veda electoral, hasta el 3 de enero de 2009, cuando terminó la misma, todas las transacciones de personal estaban prohibidas con

---

*Id.*

Esto parece derogar tácitamente lo establecido en *Orta v. Padilla Ayala*, 131 DPR 227, 241 (1992), que expresaba, en lo pertinente, que “[e]n Puerto Rico, un empleado público tiene un reconocido interés en la retención de su empleo si dicho interés está protegido por la ley (empleado de carrera) o cuando las circunstancias crean una *expectativa* de continuidad”. *Id.* (énfasis nuestro).

<sup>187</sup> *Hernández, Romero*, 177 DPR en las págs. 145-46 ( citas omitidas).

<sup>188</sup> *Id.* en la pág. 147.

<sup>189</sup> *Id.* en la pág. 146.

<sup>190</sup> *Id.* en la pág. 147. A estos efectos el Tribunal estableció que:

La agencia administrativa tiene la obligación de salvaguardar cualquier derecho adquirido que haya sido reconocido por ésta, al hacer cumplir la ley que administra. La importancia de la teoría de los derechos adquiridos tiene que ver principalmente con la aplicación del estado de derecho vigente en el tiempo, pero también con la seguridad jurídica de las personas frente al ejercicio de las potestades unilaterales del Gobierno.

*Id.*

<sup>191</sup> Si la intención del legislador era extender la veda electoral para cubrir el periodo de julio de 2008 a enero de 2009, pudo haberlo hecho estableciéndolo en la Exposición de Motivos de las Resoluciones 56 & 57 o utilizando un lenguaje claro a esos fines, lo cual no hizo.

excepción de aquellas establecidas por ley.<sup>192</sup> Se desprende entonces que existen tres periodos de tiempo asociados con las Resoluciones 56 & 57, cada uno de ellos con una restricción distinta en cuanto a las transacciones de personal permitidas: (1) antes del 1 de julio de 2008, en donde no existía restricción alguna respecto al tipo de transacción de personal que se podían efectuar, salvo aquellas enumeradas en la Ley 184 de 2004, (2) después del 1 de julio de 2008 pero antes del 5 de septiembre de 2008, en donde la única restricción era la prohibición de transacciones de personal que comprendían reclutamientos, y (3) del 5 de septiembre de 2008 hasta el 3 de enero de 2009, en donde aplicaban todas las restricciones de la veda electoral establecidas en la Ley 184 de 2004.<sup>193</sup>

De otra parte, la Ley Núm. 184 de 2004 establece que entre las facultades del Director de ORHELA se encuentran “[a]probar y promulgar normas y directrices . . . las cuales regirán las relaciones entre la Oficina, agencias y los municipios”.<sup>194</sup> Por lo tanto, el Memorando Especial Núm. 9-2008, el cual fue utilizado para implementar las disposiciones establecidas en la Declaración Explicativa Núm. 2008-01 e instruir a las distintas agencias sobre la interpretación y aplicabilidad de las Resoluciones 56 & 57 respecto a las transacciones de personal durante el periodo de 1 de julio de 2008 a 3 de enero de 2009, representa una directriz administrativa válida por parte de la Directora de ORHELA, puesto que el mismo fue emitido ejerciendo las facultades que la Ley 184 de 2004 le confería. Se puede concluir entonces que las transacciones de personal hechas por las agencias de gobierno siguiendo las directrices y restricciones establecidas en el Memorando Especial Núm. 9-2008 deben presumirse válidas puesto que fueron realizadas en base al estado de derecho establecido por la aprobación de las Resoluciones 56 & 57 y la aplicación de una directriz administrativa válida, que interpretó e implementó lo dispuesto en dichas resoluciones.

#### 4. Efecto de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 y la aplicación del principio de irretroactividad de las leyes

El entrante Director de la ORHELA, mediante la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 de 31 de julio de 2009, definió *reclutamiento* como:

---

<sup>192</sup> Véase Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, 3 LPRA §§ 1461-1468 (2006 & Supl. 2011).

<sup>193</sup> *Id.* § 1462h. Cabe señalar que la sección 6.9 establece que “[s]e exceptúan de la veda los cambios como resultado de la terminación del periodo probatorio y la imposición de medidas disciplinarias”. *Id.* Por lo tanto, un nombramiento hecho antes de que la veda electoral entre en efecto, cuyo periodo probatorio termine luego de dicha fecha, luego del cual el empleado pasa a ser un empleado regular de carrera, no es violatorio de la veda electoral.

<sup>194</sup> *Id.* § 1461b(1)(a) (énfasis suplido).

[U]n proceso unificado que incluye la identificación de una necesidad de personal dentro de una agencia de gobierno; la publicación de esta necesidad a terceros; la evaluación de candidatos; el análisis de los requisitos que poseen dichos candidatos con el puesto a ocupar; la entrevista de empleo; y la eventual selección y nombramiento del escogido”.<sup>195</sup>

Respecto a la interpretación hecha en el Memorando Especial Núm. 9-2008, referente a las transacciones de personal permitidas durante el periodo de 1 de julio de 2008 a 4 de septiembre de 2008, el entrante Director estableció que:

Esa interpretación es incorrecta. Si el traslado, el ascenso, el descenso, la reclasificación de un puesto vacante con el fin de cubrir el mismo, el cambio de servicio de carrera a de confianza o viceversa, o la convocatoria interna se efectúa a través del proceso de reclutamiento, dichas transacciones están prohibidas según las Resoluciones Núm. 56 y 57.<sup>196</sup>

Basándose en ese análisis, el Director concluyó que “[l]a prohibición de reclutamiento de personal contempla no solamente el reclutamiento, selección y nombramiento de personal nuevo, sino también todos los reclutamientos producto o no de una convocatoria para ascenso, traslado o descenso a partir del 1 de julio de 2008 y hasta el 3 de enero de 2009”<sup>197</sup> y ordenó a los jefes de agencia a:

[L]ev[ar] a cabo una evaluación de todas las transacciones de personal efectuadas durante el período del 1ro. de julio de 2008 al 3 de enero de 2009, de modo que *se pueda establecer la corrección de las mismas*, de conformidad con el *ordenamiento jurídico antes discutido* y según la *correcta interpretación* que se debe dar al mismo.<sup>198</sup>

Aunque por virtud de la Ley 184 de 2004 el entrante Director de la ORHELA tenía la facultad de aprobar directrices necesarias para el funcionamiento de la Oficina, que incluye la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, las mismas no serían válidas si violan el principio de irretroactividad de las leyes. Por lo tanto, aplicando la discusión anterior respecto a dicho principio, para establecer el alcance y validez de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, se debe determinar

---

<sup>195</sup> Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, *supra* nota 170, en la pág. 7.

<sup>196</sup> *Id.* A nuestro entender, el Director ignoró el hecho que la Ley 184 de 2004 establece una diferencia entre las disposiciones de la sección 6.3, 3 LPR § 1462b, sobre reclutamiento y las disposiciones de la sección 6.4, 3 LPR § 1462c, sobre ascensos, traslados y descensos. De igual forma, en los casos de reclasificación, la sección 8.2, 3 LPR § 1464a, dispone que se “aplicarán las normas de ascensos, traslados y descensos que determine cada Autoridad Nominadora en su reglamentación”. *Id.* Como discutiéramos anteriormente, el reclutamiento, los ascensos, descensos, traslados y reclasificación representan transacciones de personal distintas. Por ende, al ser transacciones distintas las cuales se rigen por disposiciones distintas a la Ley 184 de 2004, resulta difícil imaginar un escenario en que algún ascenso, descenso o traslado sea regido por el proceso de reclutamiento.

<sup>197</sup> Carta Normativa Especial Núm. 2-2009, *supra* nota 170, en la pág. 8.

<sup>198</sup> *Id.* en la pág. 14.

si ésta tiene efecto retroactivo, si la ORHELA tiene la facultad de otorgarle efecto retroactivo y si tal efecto es válido.

Una disposición administrativa tiene efecto retroactivo si afecta actos jurídicos realizados, situaciones jurídicas nacidas o hechos acaecidos antes de su vigencia.<sup>199</sup> Como establecimos anteriormente, la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 instruyó a los jefes de agencia a *evaluar y corregir*, a tono con la nueva interpretación de las Resoluciones 56 & 57, las transacciones de personal realizadas desde el 1 de julio de 2008 hasta el 3 de enero de 2009 las cuales son actos jurídicos realizados antes de la vigencia de la nueva directriz. Por ende, se desprende que la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 tiene efecto retroactivo.

Por otro lado, el Tribunal Supremo ha establecido que “[e]n ausencia de un mandato legislativo expreso o implícito, aquella actuación administrativa que no obedezca al poder conferido es una actuación *ultra vires*”.<sup>200</sup> Más aún, “la facultad implícita de una agencia administrativa . . . debe manifestarse a través de las facultades conferidas para implementar la política pública de su ley orgánica”.<sup>201</sup>

En ninguna parte de la Ley 184 de 2004 se establece expresamente que la ORHELA tenga la facultad de otorgarle efecto retroactivo a sus reglamentos o directrices. No obstante, en la Exposición de Motivos de dicha ley el legislador expresó que:

También es preciso redefinir las funciones asignadas a la OICALARH, para incluir las facultades de *realizar auditorías a los programas de recursos humanos de las agencias*. De este modo se fortalece la función de fiscalización de la OICALARH, indispensable para asegurar el fiel cumplimiento de esta nueva ley por parte de los Administradores Individuales.<sup>202</sup>

A estos fines la sección 4.3 de la Ley 184 de 2004 establece como parte de las funciones de la Oficina el:

Implantar un plan de seguimiento al programa de administración de recursos humanos mediante auditorías sobre el funcionamiento del Sistema de los Recursos Humanos, aplicación del principio de mérito y los métodos de retribución en los Administradores Individuales y a los municipios, según lo dispone la Ley de Municipios Autónomos.<sup>203</sup>

---

**199** Maldonado v. Junta de Planificación, 171 DPR 46, 73 (2007) (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente).

**200** Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 DPR 203, 213 (2002).

**201** *Id.* en la pág. 215.

**202** Exposición de Motivos de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004. Dicha ley denominó la Oficina como “Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (ORHELA). *Id.* § 4.1, 3 LPRA § 1459 (2006 & Supl. 2011).

**203** 3 LPRA § 1461b(2)(i) (2006 & Supl. 2011).

El propósito de las auditorías es detectar irregularidades en los procesos de administración de recursos humanos con el fin de corregir las mismas y establecer salvaguardas para prevenir que sucedan en el futuro. Dichas correcciones pueden ser realizadas a través del ejercicio de la facultad del director de “[r]ealizar todas aquellas otras funciones inherentes y necesarias para la adecuada administración de la Oficina y del Sistema de Recursos Humanos”.<sup>204</sup> Por otra parte, implementar estas correcciones podría en ocasiones tener un efecto retroactivo al momento en que se cometió la irregularidad.<sup>205</sup> Por lo tanto, la facultad de corregir irregularidades en el programa de recursos humanos con efecto retroactivo fue delegada a la ORHELA de forma tácita a través de la facultad de implementar programas de auditoría. Puesto que el propósito principal de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 era ordenar una auditoría de las transacciones de personal realizadas entre el 1 de julio de 2008 y el 3 de enero de 2009, y efectuar las correcciones que fuesen necesarias, la ORHELA tenía la facultad de otorgarle efecto retroactivo a la misma.

Por último, para establecer la validez de ese efecto retroactivo se debe determinar si se lesiona un derecho adquirido en virtud del Memorando Especial Núm. 9-2008 o alguna otra disposición de ley puesto que, según Scaevola, el principio que condensa la doctrina de retroactividad es que “el legislador ha de poder dar efecto retroactivo a la ley siempre que lo haga en interés general y *no perjudique derecho adquirido*”.<sup>206</sup> Para estos fines, como hemos establecido, el estado de derecho vigente entre el 1 de julio de 2008 y el 3 de enero de 2009 era el establecido por las Resoluciones 56 & 57, y las disposiciones del Memorando Especial Núm. 9-2008 que las interpretó a la luz de las disposiciones de la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01. Por lo tanto, es posible concluir que aquellas transacciones de personal que se realizaron durante ese período de tiempo al amparo de las disposiciones del Memorado Especial Núm. 9-2008 emanaron del estado de derecho vigente.

Respecto a los derechos adquiridos, el Tribunal Supremo ha expresado que “[e]n síntesis, los derechos adquiridos son las *facultades legales regularmente ejercidas* y las expectativas, aquellas *facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación*”.<sup>207</sup> Se puede concluir entonces que el período probatorio de un empleado se podría clasificar como una *expectativa*, puesto que la Ley 184 de

---

204 *Id.* § 1461b(1)(g).

205 Un ejemplo de esto sería otorgar un aumento de salario sin seguir las debidas disposiciones de ley. Una vez detectada esta irregularidad a través de una auditoría, se podría imponer, como medida correctiva, el que el empleado restituya el exceso de dinero procedente del aumento ilegal, lo que se retrotraería al momento de haber obtenido dicho aumento.

206 SCAEVOLA, *supra* nota 179, en la pág. 238 (énfasis suplido). De igual forma Manresa nos dice que “[n]o obstante la regla de que la ley puede gobernar efectos futuros de un hecho pasado, puede ser completada o atenuada con esta otra: [!]a eficacia de una relación no puede ser variada por una ley nueva *en perjuicio de las partes*”. MANRESA, *supra* nota 180, en la pág. 160.

207 Hernández, Romero v. Pol. de Puerto Rico, 177 DPR 121, 146 (2009) (énfasis suplido).

2004 define el mismo como “un término de tiempo durante el cual un empleado, al ser nombrado en un puesto está en período de adiestramiento y prueba, y sujeto a evaluaciones en el desempeño de sus deberes y funciones. Durante dicho periodo el empleado *no tiene adquirido ningún derecho propietario sobre el puesto*”.<sup>208</sup> De otra parte, referente al proceso de reclutamiento de personal, la Ley 184 de 2004 establece que “[a] completar satisfactoriamente el período probatorio, el empleado pasará a ser un empleado regular de carrera”.<sup>209</sup> Sin embargo, el requisito del período probatorio para ocupar un puesto en propiedad no es exclusivo del reclutamiento. La Ley 184 establece que “[t]odo empleado ascendido deberá cumplir con el *período probatorio asignado* a la clase de puesto a la cual haya sido ascendido”.<sup>210</sup> De igual forma, “[c]uando el *traslado* sea a un puesto en otra clase, o su equivalente en otros planes de valoración, el empleado estará sujeto al *período probatorio* requerido para el nuevo puesto”.<sup>211</sup>

Por otro lado, en *López v. Miranda*<sup>212</sup> el Tribunal estableció que “los empleados de carrera, . . . gozan de un derecho propietario en el empleo, tienen un reconocido interés en la retención de su puesto, tienen derecho a la permanencia y sólo pueden ser removidos de sus puestos por justa causa . . .”.<sup>213</sup> Por lo tanto, para todas aquellas transacciones de personal que sean válidas, se debe considerar como hecho consumado, que a su vez tiene el efecto de proveer derecho propietario sobre el puesto, el cumplir con el requerido período probatorio para el nuevo puesto que se ocupe. Más aún, si el puesto resultante de la transacción de personal no requiere período probatorio alguno, se entiende como hecho consumado, el cual provee derecho propietario sobre el puesto, el momento en que el empleado entra en posesión del mismo.

Del análisis anterior se desprende entonces que aquellos empleados que hayan obtenido un puesto como resultado de una transacción de personal válida según el estado de derecho vigente entre el 1 de julio de 2008 y el 3 de enero de 2009, y que a la fecha de la implementación de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 hayan adquirido un derecho propietario sobre los mismos, ya sea por haber completado el requerido período probatorio o en virtud de la transacción misma, tienen un derecho *adquirido* frente a las disposiciones de la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009. Por lo tanto, es nuestra opinión que, basado en el principio de irretroactividad de las leyes, la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009 no puede ser aplicada a las transacciones de personal antes mencionadas puesto que lesionaría derechos adquiridos sobre los mencionados puestos y por ende el efecto retroactivo de la misma no sería válido. Esto sin menoscabo a las

---

208 3 LPRR § 1461(36) (énfasis suplido).

209 *Id.* § 1462b(3)(g).

210 *Id.* § 1462c(1)(e) (énfasis suplido).

211 *Id.* § 1462c(2)(b) (énfasis suplido).

212 *López v. Miranda*, 166 DPR 546 (2005).

213 *Id.* en la pág. 560.

facultades que tienen la ORHELA y los jefes de agencias para anular aquellas transacciones de personal que se hayan realizado en violación a la veda electoral o a las disposiciones establecidas en las Resoluciones 56 & 57, según interpretadas por el Gobernador en la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01 e implementadas a través del Memorando Especial Núm. 9-2008.<sup>214</sup>

#### *E. Análisis y conclusiones*

Al igual que el Presidente, el Gobernador tiene la potestad de interpretar las leyes para poder ejercer su mandato constitucional de hacer cumplir las mismas.<sup>215</sup> Sin embargo, esta facultad, al igual que al nivel federal, está limitada por lo que expresamente dicte la ley y por la intención legislativa que dio paso a la misma.<sup>216</sup> Respecto a esa limitación el Tribunal Supremo expresó en *Noriega v. Hernández Colón*<sup>217</sup> que:

Reconocer que el Ejecutivo tiene facultad para congelar los fondos expresamente asignados por ley, equivaldría a reconocerle al Gobernador *un poder de revocar la vigencia* de una ley válidamente aprobada por la Asamblea Legislativa y a la que

---

**214** El Tribunal de Apelaciones en *Liciaga Dowell v. Administración de Terrenos*, KLR201000389, 2011 WL 2119263 (TA PR 15 de marzo de 2011) y *Mejía Algarín v. Administración de Terrenos*, KLR201000393, 2010 WL 6546836 (TA PR 22 de diciembre de 2010), confirmó las determinaciones del Director de la Administración de Terrenos en donde se declararon nulos los aumentos de sueldos que se otorgaron a varios funcionarios al regresar a sus puestos de carrera luego de ocupar puestos de confianza. Los aumentos se habían autorizado en distintas fechas, todas dentro del período de veda electoral (5 de septiembre de 2008 a 3 de enero de 2009). El Tribunal de Apelaciones basó su determinación en que los mencionados aumentos representaban transacciones de personal que estaban prohibidas por la veda electoral. De igual forma, de los hechos de *Polanco Ortiz v. Autoridad de Transporte Marítimo*, KLAN20100288, 2011 WL 5191374 (TA PR 16 de septiembre 2011), se desprende que el Director de la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico anuló dos nombramientos que fueron efectivos el 3 de septiembre de 2008 (dos días antes de entrar en efecto la veda electoral). El Director basó sus determinaciones en el hecho de que los mencionados nombramientos fueron hechos en violación a las disposiciones de la R. C. de la C. 56, 15ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2008) y R. C. de la C. 57, 15ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2008), que prohibían los reclutamientos desde el 1 de julio de 2008 y 3 de enero de 2009 según interpretados por la Carta Normativa Especial Núm. 2-2009.

**215** 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5.

**216** En *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 451 (1994), el Tribunal Supremo, citando a la Asamblea Constituyente, estableció que:

Las expresiones vertidas en la Convención Constituyente despojan toda duda de que dicha disposición constitucional [de cumplir y hacer cumplir las leyes] “le impone un deber *misterial* al Gobernador no tan sólo de hacer cumplir la ley *sino* también de cumplirla”, por lo que éste, habiendo firmado la misma, tenía la obligación de darle curso al mandato impuesto por estas . . . .

*Id.*

**217** *Id.*

éste impartió su firma creando con ello un poder de “súper veto” que la Asamblea Constituyente nunca contempló.<sup>218</sup>

Por lo tanto, el gobernador no puede, a través de una declaración explicativa, tergiversar la letra, el significado o la intención clara de una ley a conveniencia de su política pública, puesto que esto resultaría en la adjudicación para sí de un poder de veto absoluto y la facultad de legislar.<sup>219</sup>

Por otro lado, dado el caso que los proyectos de ley en Puerto Rico carecen de la complejidad de propósitos que tienen muchos de los proyectos a nivel federal, entendemos que la restricción constitucional a un solo asunto debería promover el uso del veto en lugar de las declaraciones explicativas como mecanismo para evitar aprobar una ley cuya constitucionalidad esté en duda. Más aún, y por las mismas razones que en el caso presidencial, el gobernador está obligado a vetar cualquier medida que entienda es inconstitucional.

Por todo lo antes expuesto se desprende que, al igual que el presidente, el gobernador puede utilizar declaraciones explicativas para los siguientes fines: (1) comunicarse con la rama legislativa, (2) explicarle al público lo que este entiende será el efecto que tendrá la nueva ley, (3) instruir a los departamentos de la rama ejecutiva sobre cómo poner en efecto la ley,<sup>220</sup> (4) comunicar a la legislatura sobre la opinión de la existencia de una provisión inconstitucional o que el proyecto es inconstitucional *per se*, y (5) establecer su interpretación respecto a la nueva ley, siempre y cuando dicha interpretación no entre en conflicto con el texto de la ley o su clara intención.

---

**218** *Id.* en las págs. 454-55 (énfasis suplido). En este caso el Tribunal se expresaba respecto a una acción de congelación de fondos que el Gobernador hizo luego de haber convertido en ley una Resolución Conjunta que asignaba los mismos. El mismo análisis puede ser aplicable a las declaraciones explicativas, puesto que las mismas no pueden ser utilizadas para modificar una ley luego de haber sido aprobada.

**219** Véase 2009 Op. Sec. Just. Núm. 10, *supra* nota 5, en la pág. 17 (citas omitidas), donde el Secretario de Justicia reafirmó esta postura al expresar que “un Gobernador no puede legalizar lo que la ley dispone que es ilegal mediante una declaración explicativa”.

**220** Entendemos que las órdenes ejecutivas son el mecanismo ideal para estos fines, véase Vázquez Irizarry, *supra* nota 71. Sin embargo no existe limitación alguna para que el Gobernador utilice las declaraciones explicativas para esos propósitos.