

**LOS LÍMITES A LA REORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL
MEDIANTE ÓRDENES EJECUTIVAS: UN ANÁLISIS DEL PROYECTO
DEL SENADO 653 DEL 2017**

ARTÍCULO

GRECIA DÍAZ SÁNCHEZ*

Introducción.....	702
I. Resumen sobre el estado de derecho de Puerto Rico	703
II. El P. del S. 653 y la <i>Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico</i>	706
A. Historial legislativo del P. del S. 653.....	706
B. Contraste entre el P. del S. 653 y la <i>Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico</i>	707
III. La jurisprudencia discutida en la exposición de motivos del P. del S. 653.....	710
A. Argumentos sobre el estándar del requisito de principios inteligibles.....	711
B. El caso de <i>New Jersey: Brown v. Heymann</i>	715
IV. Las repercusiones negativas sobre debido proceso de ley.....	717
Conclusión.....	718

INTRODUCCIÓN

ES NORMA CONOCIDA QUE LA LEGISLATURA PUEDE DELEGAR EN ALGUNA ENTIDAD u otra rama de gobierno ciertas responsabilidades o facultades que recaen dentro de los poderes legislativos. De hecho, gran parte de nuestra estructura de gobernanza está basada en agencias gubernamentales que asisten a la legislatura en su quehacer. No obstante, esta delegación es válida siempre y cuando existan normas o principios inteligibles que sirvan como guía.¹ Así mismo, dicha delegación tampoco puede implicar una entrega absoluta de las

* Abogada egresada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

¹ En *Buttfield v. Stranahan* la Corte Suprema reafirmó la validez de una delegación de los poderes legislativos al Ejecutivo siempre y cuando existan normas claras. El escenario ante la Corte Suprema en ese caso surgía de un estatuto que facultaba al Secretario del Tesoro a diseñar un estándar uniforme para evaluar las importaciones de té en los Estados Unidos. La Corte Suprema sostuvo la constitucionalidad del estatuto por este disponer de forma clara la política pública y el objetivo de excluir té de baja calidad mediante el cual el Secretario del Tesoro debía ceñirse al diseñar el estándar uniforme de evaluación. *Buttfield v. Stranahan*, 192 U.S. 470, 496 (1904).

responsabilidades de la legislatura.² En escenarios donde existe alguna autorización legislativa expresa o implícita, cuando la autoridad del Primer Ejecutivo para emitir alguna orden ejecutiva es cuestionada, la corte suele fallar a favor del Ejecutivo. No obstante —como discutiré en este escrito— no toda orden ejecutiva o actuación del Primer Ejecutivo basada en una delegación legislativa expresa es válida, pues sería contrario al sistema republicano de gobierno y los principios democráticos aquella delegación que resulte en una centralización de los poderes ajena al escrutinio del pueblo.

Para ilustrar los problemas constitucionales que podría acarrear una delegación de poderes, analizaré los argumentos legales mencionados en la exposición de motivos del Proyecto del Senado 653 del 2017 (en adelante, “P. del S. 653”) presentado a petición del gobernador Ricardo Rosselló como un proyecto de administración.³ A través de esta medida legislativa el Gobernador pretendía investirse con la autoridad para reorganizar las entidades gubernamentales mediante órdenes ejecutivas. Sin embargo, dicho proyecto de ley fue sustancialmente enmendado por la Asamblea Legislativa. La versión tal como fue aprobada, la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico* (Ley Núm. 122-2017), sustituyó el mecanismo de órdenes ejecutivas por un proceso legislativo para aprobar los planes de reorganización a ser presentados por el Gobernador.

Así las cosas, en este artículo detallaré cuáles son los límites o restricciones oponibles a la Asamblea Legislativa al delegar en el Gobernador el poder de reorganizar las agencias gubernamentales. En la primera parte resumiré el estado de derecho actual de Puerto Rico; en la segunda parte, discutiré el texto del P. del S. 653 y lo contrastaré con la versión finalmente aprobada —*Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*—; en la tercera parte analizaré la jurisprudencia discutida en la exposición de motivos del P. del S. 653, y en la cuarta parte abordaré cuáles son las consecuencias negativas que acarrea una reorganización de la Rama Ejecutiva mediante órdenes ejecutivas.

I. RESUMEN SOBRE EL ESTADO DE DERECHO DE PUERTO RICO

En los últimos dos años el estado de derecho de Puerto Rico ha sufrido grandes transformaciones como resultado de la crisis económica. Desde la aprobación de la ley federal conocida como el *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (PROMESA), y con ello el establecimiento de la Junta de Supervisión Fiscal, es impreciso dónde yace la autoridad de cada una de las ramas de gobierno de manera que pueda evitarse la concentración de poderes en alguna de

² Para resolver este tipo de controversias los tribunales, generalmente, acuden a los criterios elaborados por el juez Jackson en *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*: (1) si la actuación estuvo basada en una delegación expresa o implícita de la legislatura; (2) si no había expresión legislativa alguna y actuó según sus prerrogativas, o (3) si su proceder contravino una determinación de la legislatura, ya sea expresa o implícita. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 635-38 (1952) (Jackson, opinión concurrente).

³ Exposición de motivos, P. del S. 653 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

ellas. De hecho, durante la investigación para este escrito fue sumamente difícil, o más bien imposible, aclarar cuál es el estado de derecho actual sobre el funcionamiento de las agencias de gobierno y las estructuras de gobernanza.

Sin embargo, si algo queda claro, es que desde el 2017 el Gobierno de Puerto Rico está operando bajo un estado de emergencia perpetuo, el cual el Gobernador invoca constantemente para sostener tanto sus proyectos de administración como sus órdenes ejecutivas. La base legal de las emergencias son la Ley Núm. 5-2017 (en adelante, “*Ley de emergencia financiera*”),⁴ la Ley Núm. 20-2017 (en adelante, “*Ley de Seguridad Pública*”),⁵ y la Ley Núm. 76-2000 (en adelante, “*Ley de emergencia en la infraestructura*”).⁶ Estas leyes son repetidamente citadas en las órdenes ejecutivas. Según el Gobernador, dado tanto a los estragos dejados por los huracanes Irma y María como a la presencia de la Junta de Supervisión Fiscal y la emergencia financiera, es imperativo que este cuente con la flexibilidad necesaria para atender la recuperación de Puerto Rico a la mayor brevedad y con los menos inconvenientes posibles. La disputa que surgió tras emitirse la Orden Ejecutiva OE-2017-65 de 23 de octubre de 2017 (en adelante, “OE-2017-65”), mediante la cual el Gobernador creó la Oficina Central de Recuperación y Reconstrucción (en adelante, “OCR”),⁷ nos da una idea de la naturaleza de estas órdenes ejecutivas, del tipo de controversias que se avecinan y de los fundamentos del Gobernador para justificar sus acciones.

La OCR, en resumidas cuentas, tendría a su cargo tanto la administración y desembolso de los fondos federales y estatales dirigidos a la recuperación de Puerto Rico como la logística y supervisión de todo asunto relacionado a la recuperación.⁸ A raíz de esto, el representante Rafael Hernández Montañez presentó una demanda solicitando la expedición de un *injunction* permanente para dejar sin efecto la OE-2017-65. El Representante entendió que dicha orden ejecutiva menoscababa sus prerrogativas como legislador al crear una agencia sin tener facultad para ello. Según Hernández, “la OE-2017-65 ignora el poder conferido a la Asamblea Legislativa en el Art. III, Sección 1 y 16 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para aprobar legislación y crear, definir y suprimir agencias en la Rama Ejecutiva”.⁹

4 Ley de emergencia financiera y seguridad fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 5-2017, 3 LPRÁ §§ 9441-9451 (2011 & Supl. 2018).

5 Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRÁ §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

6 Ley de procedimiento para situaciones o eventos de emergencia, Ley Núm. 76-2000, 3 LPRÁ §§ 1931-1945 (2011).

7 Véase Orden Ejecutiva Núm. 2017-65, *Para crear la Oficina Central de Recuperación y Reconstrucción de Puerto Rico* (23 de octubre de 2017), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=16072156906988&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3262&k2=&ck=57E0B98F9F84596A64AC2B1EB547E62C&rt=IR.

8 *Id.*

9 Memorando de derecho en cumplimiento de orden del Representante en la pág. 3, Hernández Montañez v. Rosselló Nevares, Civil Núm. SJ2017CV02223 (907) (TPI, San Juan).

Por su parte, el Gobernador sostuvo —en el memorando de derecho presentado ante el Tribunal— que la OE-2017-65 meramente creó una división dentro de la Autoridad para las Alianzas Público Privadas y no una agencia, según permitido por su Ley Orgánica.¹⁰ Pese a descartar que la OCRR era una agencia, el Gobierno intentó defender las facultades consignadas en dicha entidad mediante la invocación de la *Ley de emergencia financiera* y la *Ley de Seguridad Pública*. Ambas leyes, argumentó el Gobernador, le confieren “amplia facultad al Gobernador para organizar y coordinar los trabajos conducentes a la recuperación de Puerto Rico del estado de emergencia en que se encuentra actualmente”.¹¹ Asimismo, en su memorando, el Gobernador expuso que un fallo a favor del representante Hernández retrasaría los procesos de recuperación y sería “nefasto” por constituir “una intromisión de la Rama Judicial con los poderes y facultades del Gobernador en periodos de emergencia que ya la Asamblea Legislativa mediante el voto mayoritario de sus miembros ha aprobado”.¹²

Aunque en ese momento el Tribunal de Primera Instancia falló a favor del Gobernador, la decisión no entró en los méritos de la controversia. El Tribunal basó su determinación en la falta de evidencia o argumentos del Representante para sostener que la OCRR era una agencia y no una oficina adscrita, sin discutir ni pasar juicio sobre los límites del poder del Gobernador al emitir órdenes ejecutivas.¹³ Por lo tanto, la legalidad de la OE-2017-65 es una controversia jurídica que no se ha dilucidado.

¹⁰ Memorando de derecho en cumplimiento de orden del Gobierno en la pág. 4, *Hernández Montañez*, Civil Núm. SJ2017CV02223 (907) (TPI, San Juan).

¹¹ *Id.* en la pág. 5.

¹² *Id.*

¹³ *Hernández Montañez*, Civil Núm. SJ2017CV02223 (907) (TPI, San Juan, 2 de febrero de 2018). El Tribunal de Apelaciones confirmó la determinación del Tribunal de Primera Instancia, por coincidir en cuanto a que “el apelante no expuso razones claras y explícitas por las cuales debamos concluir que la OCRR es, en realidad, una agencia”. *Hernández Montañez v. Rosselló Nevares*, KLAN201800408, 2018 WL 4903203, en la pág. *6 (TA PR 27 de agosto de 2018). No obstante, el juez Sánchez Ramos emitió un voto concurrente mediante el cual aclaró que procedía desestimar la demanda, pero bajo el fundamento de que el demandante carecía de legitimación activa para impugnar la orden ejecutiva. *Hernández Montañez*, 2018 WL 4903203, en la pág. *6 (Sánchez Ramos, opinión concurrente). Esto pues, indicó el juez Sánchez Ramos, la disputa yacía sobre una cuestión política, cuya intervención del foro judicial conllevaría a una intromisión indebida sobre los asuntos de las otras dos ramas de gobierno. *Id.* en la pág. *9. Ante una controversia de esa naturaleza, el Juez explicó que procedería lo siguiente:

Por ejemplo, en este tipo de situación, en que se alega que la Oficina no es compatible con leyes vigentes, o que, por sus funciones, constituye realmente un “departamento ejecutivo” que únicamente puede ser creado por ley, le asiste a la Asamblea Legislativa el poder, por ejemplo, de aprobar legislación que (i) disipe cualquier duda al respecto, (ii) disponga sobre la cuantía (si alguna) de fondos que podrá ser usada para la operación de la Oficina, o (iii) establezca la naturaleza, y alcance exacto, de las funciones que podrá realizar la Oficina.

Id. en la pág. *10.

Esta Orden Ejecutiva es solo un ejemplo de las múltiples actuaciones del Gobernador para intentar centralizar los poderes en la figura del Ejecutivo. El 17 de octubre de 2017, apenas seis días antes del Gobernador emitir la OE-2017-65, mediante su *caucus* este presentó el P. del S. 653 en la Asamblea Legislativa. Como hemos mencionado, esta medida buscaba conferirle al Gobernador la facultad para reorganizar las agencias a través de órdenes ejecutivas. Aunque la medida no fue aprobada tal y como el Gobernador la presentó, esta nos da una idea, una vez más, de cuáles son o eran las intenciones del Gobernador y de los fundamentos legales que este expuso para justificar su propuesta. Por consiguiente, resulta necesario evaluar hasta dónde podría llegar el poder del Ejecutivo a la hora de reorganizar las agencias gubernamentales mediante órdenes ejecutivas. Específicamente, discutiremos si la Asamblea Legislativa puede delegar en el Gobernador todos sus poderes para reorganizar las agencias.

II. EL P. DEL S. 653 Y LA LEY DEL NUEVO GOBIERNO DE PUERTO RICO

En aras de distinguir la versión original de la versión final del referido Proyecto de Ley, a través de la discusión de este escrito, nos referiremos a la versión original como el *P. del S. 653-original* y a la versión final como la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico* o el *P. del S. 653-enmendado*. El *P. del S. 653-original*, en resumidas cuentas, buscaba delegarle al Gobernador la facultad para reorganizar, suprimir y consolidar agencias mediante órdenes ejecutivas. El historial legislativo de la medida es corto, pero los cambios que sufrió el Proyecto fueron muchos. Esto, pues, la Asamblea Legislativa optó por no permitir la supresión de agencias a través de los mecanismos establecidos en el *P. del S. 653-original* y rechazó la intención del Gobernador de otorgarse el poder de realizar todos estos cambios sobre las agencias a través de órdenes ejecutivas.

A. *Historial legislativo del P. del S. 653*

A menos de un mes de presentarse el Proyecto, y pese a los estragos que el País estaba viviendo en ese momento debido al paso de los huracanes Irma y María, las respectivas comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes celebraron dos vistas públicas conjuntas el 15 y 27 de noviembre de 2017. A estas vistas públicas solamente cinco personas acudieron como deponentes: la Secretaria del Departamento de Justicia, el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, el Director Ejecutivo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, y el Coordinador del Programa de Solidaridad de la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riesgo (UTIER).¹⁴ Además de las ponencias presentadas por estos últimos, la Comisión del Senado encargada de evaluar el P. del S. 653 recibió y evaluó los comentarios de la Unión General de Trabajadores, del Sindicato Puertorriqueño de

¹⁴ Informe positivo sobre el P. del S. 653, Com. sobre Relaciones Federales, Políticas y Económicas, Senado de Puerto Rico, 4 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en las págs. 4, 7.

Trabajadores y del Programa de Solidaridad de la UTIER. Una semana después, el 4 de diciembre de 2017, la Comisión del Senado rindió un informe positivo de la medida junto al entirillado.

El mismo día de publicarse el Informe de la Comisión, el Senado aprobó la medida con todas sus enmiendas. Cuatro días después, la Comisión de la Cámara de Representantes presentó su Informe positivo del Proyecto, el cual es una copia del Informe de la Comisión del Senado.¹⁵ Posteriormente, la Cámara aprobó el P. del S. 653. El Proyecto se convirtió en ley el 18 de diciembre de 2017 con el nombre de *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*. Como adelantamos, las enmiendas incorporadas transformaron completamente la intención original del P. del S. 653. Sin embargo, las razones para ello y el análisis o los estudios que se hicieron para justificar las enmiendas no surgen de los informes de las comisiones ni del texto de la medida finalmente aprobada.

B. *Contraste entre el P. del S. 653 y la Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*

En esencia, las enmiendas incorporadas por el Senado sustituyeron el uso de las órdenes ejecutivas para realizar la reorganización de las agencias, por planes de reorganización presentados por el Gobernador y aprobados por la Legislatura mediante un proceso expedito descrito en el *P. del S. 653-enmendado*. Este proceso expedito consiste en que la Legislatura tendrá un término de tan solo treinta días para expresarse a favor o en contra de la medida y, de ello no ocurrir, el plan de reorganización se entenderá aprobado.¹⁶ Una vez aprobado el plan de reorganización, el Gobernador tendrá un término de quince días para radicar los proyectos de ley dirigidos a “derogar aquellas leyes o partes de leyes afectadas por [el plan de reorganización] y para disponer las leyes habilitadoras, así como para establecer la nueva política pública de la agencia”.¹⁷ Si estos proyectos no son aprobados, el plan al cual iba dirigido el proyecto de ley quedaría sin efecto.¹⁸

En cuanto a la exposición de motivos, el *P. del S. 653-original* narraba los planes del Gobernador y la situación actual de Puerto Rico e incluía un memorando de derecho extenso defendiendo la constitucionalidad de la delegación de poderes de la Asamblea Legislativa en cuanto a la reorganización de las agencias gubernamentales. Para ello se citaron diversos casos, leyes estatales y federales y experiencias previas tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos. Esta discusión fue, en gran parte, eliminada. El marco legal inicialmente incorporado en el *P. del S. 653-original*, nos da una idea de los planteamientos de derecho que en su día el Gobernador utilizaría para defender la constitucionalidad de las órdenes ejecutivas que se proponía emitir para reorganizar agencias.

¹⁵ Informe positivo sobre el P. del S. 653, Com. Especial de la Cámara de Representantes para la Reconstrucción y Reorganización de Puerto Rico tras el paso de los huracanes Irma y María, Cámara de Representantes, 8 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

¹⁶ Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA § 8842d (2011 & Supl. 2018).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

En cuanto a las agencias constitucionales, el *P. del S. 653-original* disponía expresamente que podrían ser reorganizadas y sus servicios podrían ser externalizados, mas no podrían ser suprimidas. Tal expresión fue eliminada y ahora meramente se indica que no podrán ser consolidadas las agencias constitucionales ni las corporaciones públicas.¹⁹

A través de las enmiendas, fueron eliminadas, además, las siguientes facultades que el *P. del S. 653-original* otorgaba al Gobernador: (1) la autoridad para realizar nombramientos de funcionarios del Ejecutivo y designar su remuneración;²⁰ (2) la asignación o delegación de funciones a las agencias mediante órdenes ejecutivas;²¹ (3) el poder de nombrar y remover a los jefes de agencias mediante orden ejecutiva,²² y (4) la autoridad para tomar medidas de reducción de gastos o cualquier otra dirigida a promover la economía a través de órdenes ejecutivas.²³ También quedó eliminado el término de vigencia de la Ley de diez años,²⁴ así como la disposición que indicaba que ninguna agencia, entidad o funcionario público cubierto por dicha Ley tendría legitimación activa para cuestionar la validez de lo allí dispuesto.²⁵

Como veremos más adelante, el proceso de aprobación de planes de reorganización incorporados en el *P. del S. 653-enmendado* se asemeja al dispuesto en la constitución de varios estados de los Estados Unidos. La ventaja que tiene este tipo de procesos es que faculta al Gobernador a ejecutar el plan de reorganización de forma inmediata. Aunque parecería que queda sujeto a la aprobación de las leyes mencionadas, la realidad es que, mientras la Legislatura no las apruebe, el Gobernador podrá poner en marcha el plan como bien entienda. Esta ventana de tiempo le permite, ciertamente, implementar un sinnúmero de medidas.

Lo anterior es especialmente cierto si consideramos que actualmente está vigente un proceso expedito para la aprobación de permisos y todo lo relacionado a proyectos críticos de infraestructura.²⁶ A esto se le añade la *Ley de emergencia financiera*, la cual dispone que “[d]urante el periodo de emergencia, el Gobernador puede emitir órdenes ejecutivas que establezcan normas de prioridad para el desembolso de fondos públicos cuando los recursos disponibles para el año fiscal sean

19 Véase Entirillado sobre el P. del S. 653, Com. sobre Relaciones Federales, Políticas y Económicas, Senado de Puerto Rico, 4 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en las págs. 19-20.

20 *Id.* en la pág. 17.

21 *Id.*

22 *Id.* en la pág. 27.

23 *Id.* en la pág. 25.

24 *Id.* en la pág. 45.

25 *Id.* en la pág. 42.

26 Orden Ejecutiva Núm. 2019-001, *Para activar las disposiciones de la Ley 76-2000, según enmendada* (3 de enero de 2019), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=16072156906988&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=4010&k2=&ck=41872DF3CF967903550B4CA51A8EBE13&rt=IR.

insuficientes para cubrir las asignaciones hechas para ese año fiscal”.²⁷ La *Ley de emergencia financiera* le permite al Gobernador, además, emitir órdenes dirigidas a: (1) reducir gastos e imponer límites sobre gastos contractuales;²⁸ (2) la distribución de asignaciones,²⁹ y (3) transferir los fondos asignados de un programa de una entidad a otro;³⁰ (4) dar directrices sobre el desembolso o disposición de fondos en poder de las entidades gubernamentales; entre otras facultades.³¹ A su vez, el artículo 2.08 de dicha Ley reconoce el poder del Gobernador para iniciar procedimientos judiciales en aras de implementar el cumplimiento de cualquier orden ejecutiva al amparo de la ley.³² Quiere decir, por ende, que estas leyes de emergencia podrían facilitar la ejecución de los planes de reorganización aprobados, pese a que la Legislatura no haya aprobado aún la legislación para habilitar los planes.

De hecho, el Tribunal de Apelaciones para el Distrito Oeste de Missouri enfrentó la controversia sobre qué sucede con las leyes vigentes que son incompatibles con un plan de reorganización o con los vacíos jurídicos que surgen luego de aprobarse un plan de reorganización, pero previo a la aprobación de las leyes habilitadoras. Resulta importante aclarar que la Constitución de Missouri expresamente autoriza al gobernador a reorganizar las agencias gubernamentales a través de planes de reorganización, los cuales son aprobados siguiendo un esquema parecido al incorporado en la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*.³³

Como parte de un plan de reorganización, el Gobernador de Missouri emitió una orden ejecutiva que creaba una división —el Family Support Division— dentro del Department of Social Services y ordenaba a dicho Departamento a transferir todas las funciones del Division of Child Support Enforcement a la recién creada división.³⁴ Cuando el Family Support Division intentó realizar una de las responsabilidades de la pasada división —presentar peticiones de paternidad de menores y órdenes de protección en el tribunal—, el tribunal le denegó la legitimación para ello.³⁵ La razón que dio el tribunal fue que la Legislatura no había enmendado las leyes actuales para conferirle al Family and Support Division tal responsabilidad. Al apelarse la determinación, el Tribunal de Apelaciones para el Distrito Oeste de Missouri concluyó que el Family and Support Division fue

²⁷ Ley de emergencia financiera y responsabilidad fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 5-2017, 3 LPRA § 9443 (2011 & Supl. 2018).

²⁸ *Id.* § 9447(b)(1), (2).

²⁹ *Id.* § 9447(b)(5).

³⁰ *Id.* § 9447(b)(6).

³¹ *Id.* § 9446(a)(3).

³² *Id.* § 9448(b).

³³ Dept. of Soc. Serv. v. K.L.D., 118 S.W.3d 283, 291-92 (Mo. Ct. App. 2003). El gobernador prepara un plan de reorganización, el cual es enviado a los cuerpos legislativos. De la Legislatura no expresarse dentro del término dispuesto por la Constitución del Estado, el plan de reorganización se entenderá aprobado.

³⁴ *Id.* en la pág. 285.

³⁵ *Id.* en las págs. 285-86.

investido con tal responsabilidad a través del plan de reorganización y la orden ejecutiva.³⁶

En su discusión, el Tribunal de Apelaciones para el Distrito Oeste de Missouri expuso que un plan de reorganización no es una ley en sí y tampoco enmienda o deroga las leyes vigentes, ya que ese poder recae en la Legislatura, por lo que usualmente un plan de reorganización siempre irá seguido con la aprobación de leyes atendiendo aquellas áreas comprendidas por el plan de reorganización.³⁷ No obstante, indicó el Tribunal, la intención detrás de los planes de reorganización es que puedan ejecutarse inmediatamente sin tener que esperar por la aprobación de leyes al respecto. El Tribunal aclaró que tal proceder no constituye una usurpación del poder de la Legislatura ya que esta podrá luego aprobar, derogar o enmendar las leyes que entienda necesarias según el plan de reorganización o, incluso, en contra de dicho plan.³⁸ Asimismo, en caso de que alguna disposición del plan de reorganización contravenga una disposición constitucional o estatutaria, el Tribunal de Missouri aclaró que dicha disposición sería, de ser separable, nula y sin efecto, y que, de no ser separable, todo el plan se consideraría nulo y sin efecto.³⁹

III. LA JURISPRUDENCIA DISCUTIDA EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL P. DEL S. 653

Aunque la legislatura puede delegar en otra rama de gobierno ciertas responsabilidades que recaen dentro de los poderes legislativos, tal delegación no puede implicar una entrega absoluta de sus responsabilidades. En *J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró constitucional un estatuto que delegaba en el presidente la facultad de modificar los aranceles aduaneros sobre los artículos de la mercancía importada a los Estados Unidos; esto, con el fin de igualar el costo de la producción de la mercancía del extranjero con aquella manufacturada en los Estados Unidos.⁴⁰ Más, en su análisis, la Corte distinguió entre una delegación de poderes válida y una delegación inconstitucional al citar lo siguiente:

³⁶ Específicamente, el Tribunal concluyó lo siguiente:

After observing that the General Assembly may not constitutionally delegate its legislative power to any other branch of state government . . . we concluded our discussion of the separation of powers issue by holding that § 26.530 "must be and is hereby construed to be a statute declaring that such [reorganization] plans shall have the effect of law but shall not be a law within the meaning of Article III, § 21."

. . . [T]he manifests intent of § 26.530 is to make such executive orders (and the executive agency reorganization plans they implement) fully effective to achieve their expressed state reorganizational goals without the necessity of any further action by the General Assembly.

Id. en la pág. 292 (citas omitidas).

³⁷ *Id.* en las págs. 293-95.

³⁸ *Id.* en la pág. 294.

³⁹ *Id.* en las págs. 291-92.

⁴⁰ *J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394, 403 (1928).

The true distinction, therefore, is, between the delegation of power to make the law, which necessarily involves a discretion as to what it shall be, and conferring an authority or discretion as to its execution, to be exercised under and in pursuance of the law. The first cannot be done; to the latter no valid objection can be made.⁴¹

Con esto en mente, pasaremos a discutir la jurisprudencia citada en la exposición de motivos del *P. del S. 653-original*. Esto, pues, su texto contiene la base legal que usaron como referencia para sostener la constitucionalidad de la delegación del poder de reorganizar. Por lo tanto, presumiblemente, este será el marco legal de los fundamentos que citará el equipo legal del Gobernador si en algún momento vuelve a cuestionarse la constitucionalidad de una reorganización —o medida de similar naturaleza— mediante órdenes ejecutivas. En primer lugar, discutiremos la jurisprudencia aludida al definir el estándar para el requisito de principios inteligibles y luego analizaremos el caso de Nueva Jersey que citaron en la exposición de motivos en un intento de mostrar estados con mecanismos de reorganización similares.

Nuestra conclusión girará en torno a dos argumentos centrales. Por un lado, que la interpretación de principios inteligibles y la discusión de la jurisprudencia sobre este particular en la exposición de motivos es errada, por no tratarse de una delegación de poderes de la generalidad que pretendía el *P. del S. 653-original*, sino del tipo de delegación comúnmente realizada cuando se crea algún organismo administrativo. Por otro lado, ni el caso de Nueva Jersey citado, ni ningún otro caso, discute la validez de una delegación del alcance que pretendía el *P. del S. 653-original*. Más bien, los escenarios allí tratados se asemejan a los procesos de planes de reorganización incorporados en el *P. del S. 653-enmendado*.

A. Argumentos sobre el estándar del requisito de principios inteligibles

Los principios inteligibles son “aquellas garantías o salvaguardas procesales y sustantivas que sirvan de guía a la delegación [de poderes hecha por la Asamblea Legislativa] y que delimiten sus facultades, para evitar que las actuaciones de la agencia resulten arbitrarias o caprichosas”.⁴² La exposición de motivos del *P. del S. 653-original* cita varios casos de la Corte Suprema para ilustrar la alegada flexibilidad con la que la Corte Suprema ha interpretado si un estatuto cumple con el requisito de *principios inteligibles* al realizar una delegación de poderes.⁴³ Específicamente, el texto lee como sigue: “En ese sentido, se han validado delegaciones a base de principios inteligibles tan amplios como: ‘justo y razonable’; ‘interés público’; ‘conveniencia, interés o necesidad pública’, [y] ‘métodos injustos de competencia’”.⁴⁴

41 *Id.* en la pág. 407 (citas omitidas).

42 Rodríguez Román v. BGF, 151 DPR 383, 400 (2000).

43 Exposición de motivos, P. del S. 653 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

44 *Id.* en la pág. 7 (citas omitidas).

El texto anterior, no obstante, desvirtúa las opiniones citadas ya que las leyes en disputa en los casos atendidos por la Corte Suprema realmente involucran el tipo de legislación que delega en alguna entidad un asunto de naturaleza específica (telecomunicaciones, agricultura, los problemas de monopolio, protección a los consumidores, entre otros). Además, en dichas leyes, si bien los principios inteligibles eran amplios, contaban tanto con procedimientos para guiar los poderes delegados como con mecanismos para asegurar la participación ciudadana. Con el objetivo de ilustrar esto pasaremos a discutir cada uno de los casos citados en la exposición de motivos.

En *Tagg Bros. & Moorhead v. United States*, la Corte Suprema validó una ley aprobada por el Congreso que confería al Secretario de Agricultura el poder de determinar si las tarifas de venta y compra de ganado eran justas y razonables.⁴⁵ Más, el criterio de *justo y razonable* no era la única guía provista por el Congreso. La ley en cuestión requería la celebración de una vista, convocada por el Secretario de Agricultura, con el propósito de investigar la razonabilidad de la tarifa y proveía un procedimiento sobre las órdenes emitidas, la suspensión de la tarifa y las actuaciones del Secretario. En otras palabras, los principios inteligibles incorporados en la ley incluían otros criterios y no meramente delegaron en el Secretario una discreción absoluta sobre qué tarifas eran justas y razonables.⁴⁶ Consecuentemente, dicho marco estatutario cumplía con el principio inteligible ya que proveía una guía que no era excesivamente general, la cual pautaba los parámetros para la actuación del Secretario.

Asimismo, en *Federal Radio Commission v. Nelson Bros. Bond & Mortgage Co.*, la Corte Suprema atendió una disputa sobre el Federal Radio Commission y el estándar para evaluar las solicitudes de licencias para operar en frecuencias radiales, según establecido por el Congreso en la ley federal. La Corte Suprema concluyó que el estándar de *conveniencia, interés o necesidad pública* que debía seguir el Federal Radio Commission no le concedía a esta entidad un poder absoluto, pues, razonó la Corte, el Federal Radio Commission está sujeta a los procedimientos establecidos en el estatuto.⁴⁷ Estos procedimientos obligan a la Comisión a sustentar sus determinaciones en evidencia, sujeto a ser revisado por los tribunales si estas son arbitrarias.⁴⁸ También fue considerado el hecho de que el poder conferido está limitado por el contexto y el tema en cuestión, entiéndase, las transmisiones de frecuencias radiales.⁴⁹

45 *Tagg Bros. & Moorhead v. United States*, 280 U.S. 420 (1930).

46 *Id.* en las págs. 435-36.

47 *Fed. Radio Comm. v. Nelson Bros. Bond & Mortg. Co.*, 289 U.S. 266, 285 (1933).

48 *Id.* en las págs. 275-77.

49 La Corte Suprema mencionó lo siguiente en cuanto a los criterios que deberá seguir la entidad reglamentadora:

In granting licenses, the commission is required to act "as public convenience, interest or necessity requires." This criterion is not to be interpreted as setting up a standard so indefinite as to confer an unlimited power. . . . The requirement is to be interpreted by its context, by the nature of radio transmission and reception, by the scope, character, and quality of services, and, where an equitable adjustment

Similarmente, en *Federal Trade Commission v. Gratz*, la Corte Suprema entendió que el estatuto que le otorgaba al Federal Trade Commission la discreción sobre qué constituían *métodos injustos de competencias* no resultaba en una delegación arbitraria o ilimitada de poder ya que toda determinación debía basarse en evidencia y estaría sujeta a revisión.⁵⁰ Es decir, el Congreso no delegó una autoridad absoluta, pues existía un diseño procesal.

Otro caso citado fue *New York Central Securities Corporation v. United States*. Allí, la Corte Suprema falló a favor del Gobierno al sostener la validez de una orden ejecutiva amparada en una ley congresional que concedía a una agencia administrativa la autoridad para autorizar la adquisición o control de una entidad de líneas ferroviarias por otra si ello respondía al mejor interés público.⁵¹ Los demandantes habían impugnado la autoridad concedida a la agencia administrativa por la ambigüedad y amplia discreción del criterio de *interés público*. En su opinión, la Corte Suprema rechazó que el criterio de interés público fuese ambiguo; pues, indicó que mediante una lectura del estatuto federal quedaba delineada cuál era la definición de interés público construida por el Congreso —la adecuación del servicio de transporte, proveer su economía, la eficiencia y el mejor uso de sus instalaciones de transporte, entre otros.⁵²

Como puede verse de los casos antes mencionados, cada una de estas leyes federales estaban ceñidas a delegaciones de poder sobre asuntos o temas específicos y disponían de procedimientos para guiar la ejecutoria de los poderes delegados. Si bien no es necesario que un estatuto predisponga a detalle los criterios que deberán seguirse, ello tampoco puede significar que será válida una delegación que represente un cheque en blanco para actuar.

Por otro lado, la exposición de motivos del *P. del S. 653-original* menciona varias opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico con el fin de sostener que en Puerto Rico el Tribunal también presume la validez constitucional de la delegación de poderes en el campo administrativo. Estas son: *Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo*,⁵³ *Hilton Hotels International Inc. v. Junta de Salario Mínimo*,⁵⁴ *López Salas v. Junta de Planificación*,⁵⁵ y *Marketing and Brokerage Specialists, Inc. v. Departamento de Agricultura*.⁵⁶ Vale resaltar que en todos estos casos el Tribunal Supremo de Puerto Rico confirmó la validez de la autoridad delegada, pero ello se debió a que: (1) la legislación proveía guías suficientes para su ejecución; (2)

between states is in view, by the relative advantages in service which will be enjoyed by the public through the distribution of facilities.

Id. en la pág. 285 (cita omitida).

⁵⁰ Fed. Trade Comm. v. Gratz, 253 U.S. 421, 437 (1920).

⁵¹ N. Y. Cent. S. Corp. v. United States, 287 U.S. 12, 20-21 (1932).

⁵² *Id.* en las págs. 24-25.

⁵³ Luce & Co. v. Junta Salario Mínimo, 62 DPR 452 (1943).

⁵⁴ Hilton Hotels Int. Inc. v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670 (1953).

⁵⁵ López v. Junta Planificación, 80 DPR 646 (1958).

⁵⁶ M. & B. S., Inc. v. Depto. de Agricultura, 118 DPR 319 (1987).

requería que las actuaciones estuviesen basadas en datos e investigaciones, y (3) proveían para la celebración de vistas públicas.⁵⁷ Sobre la suficiencia de los criterios provistos por los estatutos, el Tribunal Supremo en *López Salas* indicó lo siguiente:

Sin duda, la Legislatura no puede delegar poderes arbitrarios e ilimitados a los organismos administrativos. La ley debe contener siempre normas adecuadas que sirvan de guía y que limiten el uso del poder delegado, ya sea [e]ste el de promulgar reglamentos con fuerza de ley (*rule-making*) o el de resolver controversias específicas a la luz de hechos concretos (*adjudication*). Pero no es indispensable que la ley fije normas detalladas y minuciosas.⁵⁸

A su vez, en *Marketing and Brokerage Specialists, Inc.*, el Tribunal añadió:

No obstante, lo que actualmente se requiere como medida fiscalizadora es que las agencias aprueben reglamentos que delimiten o precisen sus facultades al amparo de la ley y así evitar actuaciones ilegales o arbitrarias. La función de los tribunales generalmente ha de ir dirigida a evaluar: (1) si la actuación administrativa está autorizada por la ley; (2) si se delegó poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica y de las leyes especiales, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa.⁵⁹

La deferencia concedida por los tribunales hacia las actuaciones de las agencias administrativas se debe, en gran parte, a que están enmarcadas en disposiciones reglamentarias creadas mediante un proceso en el cual hubo participación ciudadana.⁶⁰ Tal elemento estaría ausente en las órdenes ejecutivas.

El proceso de reorganización incorporado en el *P. del S. 653-original* carece de mecanismos *ex-ante* y *ex-post* para supervisar el procedimiento de reorganización y ni siquiera le requiere al Gobernador la presentación de hallazgos y estudios para justificar la reorganización. Algunos mecanismos que otros estados han incorporado son el veto legislativo,⁶¹ requerir rendir informes en diversas etapas del proceso,⁶² entre otros. Asimismo, tanto el *P. del S. 653 original* como el enmendado enumeran ocho objetivos sobre los cuales deberá estar cimentada la reorganización de las agencias. Sin embargo, si bien el requisito de *principios inteligibles* no

⁵⁷ En *López*, por ejemplo, el estatuto en controversia requería que la Junta de Planificación cumpliera con las normas del debido proceso de ley, tales como realizar vistas públicas al aprobar su reglamento, proveer para la celebración de vistas administrativas y exponer los fundamentos de derecho y hechos en los que basa sus determinaciones. A su vez, en *Luce & Co.* el estatuto requería que la Junta de Salario Mínimo basara su decisión en investigaciones y requería la celebración de vistas.

⁵⁸ *López*, 80 DPR en la pág. 661.

⁵⁹ *M. & B. S., Inc.*, 118 DPR en la pág. 326 (citas omitidas).

⁶⁰ William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 1054 (2007).

⁶¹ Dan R. Stengle & James Parker Rhea, *Putting the Genie Back in the Bottle: The Legislative Struggle to Contain Rulemaking by Executive Agencies*, 21 FLA. ST. U. L. REV. 415, 474 (1993).

⁶² *Id.* en la pág. 473.

tiene que tratarse de criterios sumamente específicos, la realidad es que los objetivos allí delineados no alcanzan siquiera el estándar mínimo requerido, pues no son más que meras aspiraciones.

B. El caso de New Jersey: Brown v. Heymann

Tanto en la exposición de motivos del *P. del S. 653-original*,⁶³ como en la ponencia de la secretaria del Departamento de Justicia, Wanda Vázquez Garced, en las vistas públicas del Proyecto de Ley, aluden al caso del estado de New Jersey, *Brown v. Heymann*, como punto de referencia de una Asamblea Legislativa que delegó la reorganización de la Rama Ejecutiva.⁶⁴ Específicamente, incluyeron la siguiente cita para sostener la discreción de una legislatura sobre la delegación de sus poderes: “There being authority to delegate the legislative power, it does not rest with us to quarrel with the legislative decision to make the delegation”.⁶⁵

No obstante, contrario a lo que sugiere la exposición de motivos del *P. del S. 653-original* sobre el caso de *Brown v. Heymann*, las disposiciones de la ley de New Jersey eran restrictivas en cuanto al poder de reorganizar delegado al gobernador. Esto, pues, el estatuto prohibía la creación, eliminación o consolidación de departamentos a través de los planes de reorganización del gobernador. De la siguiente cita puede apreciarse que este alcance restrictivo fue clave en la decisión de la Corte Suprema de New Jersey: “We note that the Governor is limited to rearranging what already exists. He is not empowered to decide what new or different authority should be vested in his branch of government”.⁶⁶

Por otro lado, si bien es cierto que la Corte de New Jersey reconoció la deferencia de los jueces hacia el cuerpo legislativo al evaluar la validez de una ley delegando poderes de la Legislatura al Ejecutivo, esta no indicó que toda delegación sería válida. Contrario a la percepción dada por la cita incluida en la exposición de motivos de ambas versiones del *P. del S. 653*, la decisión de la Corte de New Jersey en *Brown v. Heymann* afirmó la necesidad de que los jueces indaguen “whether the statute so enhances the executive power as to threaten the security against aggregated power which the separation-of-powers doctrine was designed to provide”.⁶⁷

⁶³ Exposición de motivos, P. del S. 653 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.; Exposición de motivos, P. de la C. 1275 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

⁶⁴ Véase *Brown v. Heymann*, 62 N.J. 1 (1972); Informe positivo sobre el P. del S. 653, Com. sobre Relaciones Federales, Políticas y Económicas, Senado de Puerto Rico, 4 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.; Informe positivo sobre el P. del S. 653, Com. Especial de la Cámara de Representantes para la Reconstrucción y Reorganización de Puerto Rico tras el paso de los huracanes Irma y María, Cámara de Representantes, 8 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

⁶⁵ Exposición de motivos, P. del S. 653 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 6 (*citando a Brown*, 62 N.J. en la pág. 10); Exposición de motivos, P. de la C. 1275 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 6 (*citando a Brown*, 62 N.J. en la pág. 10).

⁶⁶ *Brown*, 62 N.J. en la pág. 10.

⁶⁷ *Id.*

Por otra parte, aunque la exposición de motivos del *P. del S. 653-original* menciona que veintiún estados de los Estados Unidos permiten al gobernador reorganizar la rama ejecutiva, no se cita la fuente de dicha información ni se discute ningún otro caso de los demás estados.⁶⁸ Sin embargo, de la investigación realizada para este escrito surgieron dos hallazgos sobre el poder del gobernador para reorganizar la rama ejecutiva en otros estados. En primer lugar, el poder de reorganizar en estos estados es de naturaleza constitucional. Es decir, la propia constitución dispone para que el gobernador reorganice la rama ejecutiva como la entidad más efectiva para ejecutar las leyes. En segundo lugar, pese a la naturaleza constitucional del poder del gobernador para reorganizar las agencias, este poder del gobernador es restrictivo y se limita a planes de reorganización. Estos planes de reorganización tienen procedimientos similares al incorporado en la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*.

En Michigan, por ejemplo, el Tribunal Supremo sostuvo la constitucionalidad de dos órdenes ejecutivas del Gobernador que transferían los poderes de la Junta del Departamento de Educación a un superintendente nombrado por el Gobernador. Sin embargo, hay una gran diferencia entre la Constitución de Puerto Rico y la de Michigan: la Constitución de Michigan expresamente señala que el gobernador tiene la facultad de reorganizar las agencias mediante órdenes ejecutivas.⁶⁹ Este poder tampoco es absoluto, pues estas órdenes deberán ser enviadas a la Legislatura y, de no oponerse expresamente dentro de un término de sesenta días, serán aprobadas tácitamente.⁷⁰ A su vez, la Legislatura puede vetar las órdenes ejecutivas del gobernador.⁷¹

En Maryland, la Constitución del Estado también le reconoce al gobernador la autoridad para reorganizar las agencias gubernamentales mediante órdenes ejecutivas.⁷² En caso de contravenir alguna disposición de ley, la Constitución

68 Exposición de motivos, P. del S. 653 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 6.

69 *Straus v. Governor*, 459 Mich. 526, 540-41 (1999); Véase *Governor John Engler et al., Governor's Power to Control Agency Discretion*, 74 MICH. B.J. 258 (1995), para una discusión del Gobernador de Michigan sobre el uso de órdenes ejecutivas bajo su administración para reorganizar agencias.

70 *Straus*, 459 Mich. en la pág. 534 n.3 (citando a MICH. CONST. 1963, art. 5, § 2).

71 *Id.* en la pág. 538.

72 La Constitución de Maryland señala que:

The Governor may make changes in the organization of the Executive Branch of the State Government, including the establishment or abolition of departments, offices, agencies, and instrumentalities, and the reallocation or reassignment of functions, powers, and duties among the departments, offices, agencies, and instrumentalities of the Executive Branch. Where these changes are inconsistent with existing law, or create new governmental programs they shall be set forth in executive orders in statutory form which shall be submitted to the General Assembly within the first ten days of a regular session. An executive order that has been submitted shall become effective and have the force of law on the date designated in the Order unless specifically disapproved, within fifty days after submission, by a resolution of disapproval concurred in by a majority vote of all members of either House of the General Assembly. No executive order reorganizing the Executive Branch shall abolish any office established by this Constitution or shall change the powers and duties delegated to particular officers or departments by this Constitution.

requiere que dicha orden sea enviada a la Legislatura, la cual se dará por aprobada si los legisladores no se expresan dentro del término de cincuenta días de recibirla.⁷³

Asimismo, en Florida, la Legislatura frenó un proyecto legislativo dirigido a conceder al gobernador la autoridad para consolidar dos agencias de recursos naturales en una.⁷⁴ Tras una discusión centrada en la preocupación de concentrar demasiado poder en el gobernador, debido a los términos amplios y a las pocas restricciones que obraban en el texto del Proyecto de Ley, la Legislatura optó por incorporarle ciertos controles legislativos para supervisar el procedimiento de reorganización.

Otro estado en el que el gobernador tiene la autoridad constitucional para reorganizar las agencias es South Dakota. Allí también el gobernador tiene que enviar para la consideración de la Legislatura las órdenes ejecutivas que afecten leyes existentes.⁷⁵ El procedimiento es el mismo al ya discutido aquí: la Legislatura tiene un término específico —noventa días en este caso— dentro del cual debe expresarse, o de lo contrario, la reorganización a través de orden ejecutiva será aprobada tácitamente.

IV. LAS REPERCUSIONES NEGATIVAS SOBRE DEBIDO PROCESO DE LEY

Aunque, ciertamente, el *P. del S. 653-enmendado*, es menos agresivo y contrario a los principios de separación de poderes, este continúa infringiendo los principios del debido proceso de ley y de participación ciudadana. De hecho, el proceso del plan de reorganización allí incorporado resulta más oneroso para el pueblo que otras leyes de reorganización antes aprobadas. Por ejemplo, a diferencia de la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*, la *Ley de reorganización ejecutiva de 1993* y la *Ley de reorganización y modernización de la Rama Ejecutiva de 2009* disponían para la celebración de vistas públicas al presentarse el plan de reorganización.⁷⁶ Asimismo, las leyes del 1993 y 2009 consideraban rechazado un plan de reorganización presentado por el Ejecutivo si los cuerpos legislativos no alcanzaban un acuerdo dentro del término estipulado en ley. Por el contrario, aunque la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico* incorpora casi el mismo lenguaje de dichos artículos de las leyes anteriores, este en cambio da por aprobado tácitamente el plan de reorganización si los cuerpos legislativos no se expresan dentro del término dispuesto.⁷⁷

MD. CONST. art. 2, § 24.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ Dan R. Stengle & James Parker Rhea, *Putting the Genie Back in the Bottle: The Legislative Struggle to Contain Rulemaking by Executive Agencies*, 21 FLA. ST. U. L. REV. 415, 472-73 (1993).

⁷⁵ SD CONST. art. 4, § 8.

⁷⁶ Ley de reorganización ejecutiva de 1993, Ley Núm. 5-1993, 3 LPRA § 1551 (2011); Ley de reorganización y modernización de la Rama Ejecutiva 2009, Ley Núm. 182-2009, 3 LPRA § 8830 (2011).

⁷⁷ Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA § 8842(d) (2011 & Supl. 2018).

Parte del debido proceso de ley de los ciudadanos cobija su participación en los procesos legislativos. El preámbulo de la Constitución de Puerto Rico indica que debe asegurarse “la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas”.⁷⁸ Esto, pues, un sistema democrático recurre al cuerpo legislativo como mecanismo para asegurar la participación de las minorías en la toma de decisiones a través de sus representantes. Su importancia puede notarse al evaluar la cláusula de minorías de la Constitución de Puerto Rico. Esta concede escaños adicionales a los partidos de minoría cuando un partido obtiene más de dos terceras partes de los miembros de cualquiera o ambos cuerpos legislativos.⁷⁹ Aunque bajo ese escenario el tope de escaños añadidos es siete, si el gobernador electo obtuvo más de dos terceras partes de los votos y este pertenece al partido que obtuvo dos terceras partes de alguna cámara, podrán añadirse hasta nueve escaños. Este mecanismo tiene como premisa la razón misma de un sistema democrático caracterizado por otorgarle un espacio a los grupos minoritarios en la esfera decisional.⁸⁰

La importancia de esta participación recae en el manto de legalidad que ella otorga a medidas de la Rama Ejecutiva, ya que las agencias administrativas solamente pueden actuar dentro del marco de poderes delegados por la Asamblea Legislativa.⁸¹ Por esa razón, previo a aprobar un reglamento, la agencia tiene que: (1) notificar a los ciudadanos; (2) incorporar la participación ciudadana; (3) presentar la reglamentación al secretario de estado para su aprobación, y (4) publicar la reglamentación aprobada.⁸² Es por ello que vemos disposiciones en las leyes orgánicas, reglamentos administrativos o planes estratégicos que referencian el procedimiento a seguirse para incorporar la participación ciudadana. El Plan Estratégico de la Junta de Planificación, por ejemplo, reconoce como objetivo el que se propicie “el desarrollo sustentable de nuestro país y el aprovechamiento óptimo de los terrenos, basado en un enfoque integral en la justicia social y en la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad”.⁸³

CONCLUSIÓN

Ciertamente, la crisis financiera que arropa a Puerto Rico requiere una transformación en las instituciones gubernamentales. Dicha transformación, sin embargo, debe comprender un diseño de gobierno adoptado mediante la participación ciudadana y a partir de un proceso de planificación vislumbrado a largo plazo.

⁷⁸ CONST. PR pmbi.

⁷⁹ *Id.* art. III, § 7(a).

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 746 (2000) (Hernández Denton, opinión de conformidad).

⁸² *Id.* en las págs. 690-91.

⁸³ JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, PLAN ESTRATÉGICO AÑOS 2011-2018, GOBIERNO DE PUERTO RICO 2-3 (2012), <http://jp.pr.gov/Portals/o/Plan%20Estrategico/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20A%C3%B1os%202011-2018.pdf?ver=2017-03-30-083140-507> (última visita 18 de mayo de 2019).

Esto, pues si bien existe una emergencia, no todo problema catalogado de tal forma implica un proceso expedito. De hecho, la causa de la emergencia financiera y de seguridad pública actual en Puerto Rico es producto de la ausencia de planificación en las distintas esferas del Gobierno; por ende, la bacteria no puede ser el antibiótico.

El problema es que se confunde el significado de los procesos efectivos para reestructurar y planificar todo un aparato de gobierno con un proceso expedito sin planificación alguna.⁸⁴ Una vez reconocido el estado de emergencia financiera, lo óptimo es dar paso a un proceso de reorganización de país que sea cauteloso y estructurado. Eso, de por sí, es contrario a un proceso expedito, pues será necesario considerar el insumo de los ciudadanos, repensar las estructuras vigentes, repasar los pasos equívocos que se han dado y deliberar sobre qué diseño de gobierno responderá mejor a las realidades sociales, económicas, geográficas, políticas y culturales del País.

84 Por ejemplo, el mecanismo expedito en las *Disposiciones especiales para procedimientos de emergencia*, según emendada, realmente trata de un procedimiento *pro forma* que no salvaguarda la prudencia que requiere encaminar proyectos como los enumerados en la Orden Ejecutiva Núm. 2018-002 y que además incide negativamente en el debido proceso de ley de los ciudadanos. Véase Disposiciones especiales para procedimientos de emergencia, Ley Núm. 76-2000, 3 LPRA §§ 1931-1945 (2011); Orden Ejecutiva Núm. 2018-002, *Para activar las disposiciones de la Ley Núm. 76-2000, según enmendada* (5 de enero de 2018), https://estado.pr.gov/apex/apex_util.get_blob?s=22234300013456&a=118&c=8707128265807757&p=15&k1=3383&k2=&ck=D98CCBBBCA138B62EED4146A7796F703&rt=IR. Las *Disposiciones especiales para procedimientos de emergencia* conceden un término escueto e improrrogable de cinco días para que las agencias con injerencia en el proyecto a implementarse puedan someter sus comentarios u objeciones. 3 LPRA § 1933. No vemos cómo sería posible evaluar seriamente una medida de la magnitud que la Orden Ejecutiva Núm. 2018-002 pretende impulsar sin otorgarle una aprobación a ciegas. Con un periodo tan breve es imposible una deliberación concienzuda como la que debería ameritar.