

PUERTO RICO<sup>\*</sup>

---

\* La información fue remitida por el Tribunal el 20 de octubre de 2008.

## A. ESTRUCTURA

### I. DESCRIPCIÓN DEL ESQUEMA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que es la base jurídica de nuestra ordenación política y social, regula las competencias del Estado y reconoce la mayoría de los derechos consagrados por el constitucionalismo moderno. Respecto a sus rasgos distintivos, la Constitución instaura un sistema tripartita de gobierno, establece el control judicial de las leyes e incorpora una Carta de los Derechos a los ciudadanos inspirada en las primeras diez enmiendas de la Constitución de Estados Unidos, en los preceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre. En lo pertinente, dispone el Preámbulo de la Constitución lo siguiente:

Que entendemos por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas;

Que consideramos factores determinantes en nuestra vida [...] la aspiración a continuamente enriquecer nuestro acervo democrático en el disfrute individual y colectivo de sus derechos y prerrogativas; la lealtad a los postulados de la Constitución Federal; la convivencia en Puerto Rico de las dos grandes culturas del hemisferio americano; el afán por la educación; la fe en la justicia; la devoción por la vida esforzada, laboriosa y pacífica; la fidelidad a los valores del ser humano por encima de posiciones sociales, diferencias raciales e intereses económicos; y la esperanza de un mundo mejor basado en estos principios. Preámbulo de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. L.P.R.A., Tomo 1.

La primera sección de la Constitución reconoce la entidad política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En lo que concierne a su estructura, dispone que tendrá forma republicana y sus poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según se encuentran establecidos por la Constitución, estarán igualmente subordinados a la soberanía del pueblo. Al respecto, disponen los artículos I, III, IV y V:

- Forma de gobierno

El gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tendrá forma republicana y sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según se establecen por esta Constitución, estarán igualmente subordinados a la soberanía del pueblo de Puerto Rico.

- Asamblea Legislativa

El Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa, que se compondrá de dos Cámaras –el Senado y la Cámara de Representantes– cuyos miembros serán elegidos por votación directa en cada elección general.

- Gobernador

El Poder Ejecutivo se ejercerá por un Gobernador, quien será elegido por voto directo en cada elección general.

- Poder Judicial; Tribunal Supremo; otros tribunales

El Poder Judicial de Puerto Rico se ejercerá por un Tribunal Supremo, y por aquellos otros tribunales que se establezcan por ley.

Esta división tripartita de los poderes gubernamentales responde a dos criterios: (1) proteger la libertad de los ciudadanos, pues el poder no se concentra en una de ellas; y

(2) salvaguardar la independencia de cada rama de gobierno, toda vez que se evita que una de ellas domine o interfiera con las otras. En efecto, la separación de poderes establece un sistema de pesos y contrapesos que mantiene el equilibrio en el manejo del poder y asegura una eficiente interacción entre las ramas de gobierno.

Respecto a la interacción que debe existir entre las tres ramas del gobierno para alcanzar el propósito que persigue la separación de poderes, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que esta estructura organizativa no significa que cada una de las tres ramas del gobierno deba desempeñarse con entera abstracción de las demás. Por el contrario, la intención fue crear un sistema de pesos y contrapesos, "con el propósito de generar un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango, y evitar así que ninguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro". Misión Ind. P.R. vs. Junta de Planificación, 146 D.P.R. 64 (1998). La relación entre los poderes del Gobierno debe ser dinámica y armoniosa. Su éxito depende de que cada una acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones.

Por otra parte, la Constitución de Puerto Rico protege los derechos humanos en todas sus dimensiones. Por las circunstancias históricas al momento de su redacción y en vista de la evolución del estado moderno en la segunda parte del siglo 20, incorpora una Carta de Derechos a los ciudadanos que contempla los siguientes principios rectores: (1) la dignidad del ser humano es inviolable; (2) el poder político emana del consentimiento y la voluntad popular; (3) el respeto por las libertades fundamentales de los seres humanos, entre ellas las de conciencia, religión, pensamiento y acción; y (4) la igualdad del ser humano. De todos estos preceptos filosóficos y constitucionales encarnados en nuestra Constitución el más importante es el de la dignidad e igualdad del ser humano, contenido en el Art. II, sec. 1:

La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la ley. No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana.

El delegado señor Benítez confirmó la preeminencia de estos valores en su mensaje a la sesión plenaria de la Convención Constituyente:

quiero ahora, brevemente, señalar la arquitectura ideológica dentro de la cual se monta esta proposición [la Carta de Derechos]. Tal vez toda ella está resumida en la primera oración de su primer postulado: la dignidad del ser humano es inviolable. Esta es la piedra angular y básica de la democracia. En ella radica su profunda fuerza y vitalidad moral. Porque antes que ninguna otra cosa, es la democracia una fuerza moral. Y su moral radica precisamente en el reconocimiento que hace de la dignidad del ser humano, del alto respeto que esa dignidad amerita y la responsabilidad en consecuencia que tiene todo el orden constitucional de descansar en ella, protegerla y defenderla. 2 Diario de Sesiones, *op. cit.*, pág. 1103.

En la primera sección de la Carta de Derechos también se reconoce la igualdad del ser humano y el derecho fundamental a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. Igualmente, se prohíbe expresamente todo discrimen basado en raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas. Además, en la sección 7 se garantizó a todas las personas la igual protección de las leyes.

Uno de los principales arquitectos de nuestro sistema democrático de gobierno, don Luis Muñoz Marín, expuso su visión sobre el esquema ideológico de la Constitución:

Me parece a mí que por el espíritu de toda la Constitución, es enteramente claro, y debe siempre serlo, que nuestro documento constitucional quiere desarrollar una civilización de libertad individual y de justicia social, quiere ser marco y quiere ser estímulo y quiere ser manera de una civilización en que se reconozcan los derechos del ser humano a todas las formas de justicia, de la manera más plena posible y que esa intención de nuestra Constitución habrá de valer en la mente de todos los intérpretes de ella, al juzgar las leyes que por conducto de sus representantes, libremente electos a sus legislaturas, decida libremente hacer el pueblo de Puerto Rico. Fernós Isern, Estado Libre Asociado de Puerto Rico: Antecedentes, creación y desarrollo hasta la época presente, pág. 183 (1988). (Énfasis suplido).

Al exponer estas aspiraciones de desarrollar un país donde sus ciudadanos disfruten de libertad individual y de justicia social, don Luis Muñoz Marín hizo claro que en nuestro

ordenamiento constitucional el Estado tenía el deber de proteger los derechos humanos y simultáneamente propiciar las condiciones económicas y políticas necesarias para garantizar la justicia social. En este esquema, correspondía al Estado no intervenir con los derechos individuales y a la vez proporcionar las condiciones sociales y económicas que permitieran que todos los puertorriqueños disfrutásemos de estas libertades en igualdad de condiciones.

Al manifestar, con su acostumbrada claridad, su interpretación de los propósitos de nuestra Constitución, don Luis Muñoz Marín sabía que la vitalidad del documento dependía de su capacidad para formular unos principios generales sobre cuestiones fundamentales de la vida colectiva de un pueblo a través de su historia. Su perdurabilidad también requería que el documento anticipara y plasmará las esperanzas de las generaciones futuras y sirviera como un instrumento para responder a circunstancias imprevistas.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico contiene unos "derechos límites, los que representan aquella reserva de libertad del individuo fuera del poder del Estado". Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Río Piedras, U.P.R. 1982, Vol. II, sec. 3; La libertad personal, Art. II, sec. 7; la inviolabilidad del domicilio, papeles y correspondencia, y la comunicación telefónica, Art. II, sec. 10; y el derecho de intimidad, Art. II, sec. 8. Respecto a estos derechos; el Estado tiene que abstenerse de intervenir con ellos para que el individuo pueda disfrutarlos cabalmente.

Además, la Constitución garantiza otros derechos para que el individuo pueda manifestarse frente a la comunidad. Estos son los derechos que en el constitucionalismo moderno se han conocido como el *status positivus libertatis* o derechos de oposición tales como la libertad de expresión, de prensa y reunión, Art. II, sec. 4 y la de asociación, Art. II, sec. 6, M. Herrero de Miñán, *Nacionalismo y Constitucionalismo; el derecho constitucional de los nuevos estados*, Madrid, ed. Tecnos, 1971, págs. 396–397. En cuanto al gobierno local, contiene los derechos clasificados como *el status activae civitatis*, que se refieren a los derechos de participación en el ejercicio del poder político, particularmente el del sufragio. Art. II, sec. 2.

Por último, nuestra Constitución contiene disposiciones que reconocen ciertos derechos sociales y económicos que requieren acción positiva del Estado, en beneficio del individuo, para promover el bienestar general y el desarrollo pleno de esos derechos. Mientras que las secciones descritas anteriormente prohíben que el Estado viole los derechos individuales, nuestra ley suprema también contiene unas disposiciones que requieren acción específica y positiva del Estado para lograr la justicia social. Trías Monge, *supra*, pág. 200. Estos derechos sociales y económicos realmente constituyen reclamaciones del individuo frente al gobierno, y al ser incorporados en el texto de la Constitución le imponen obligaciones especiales al Estado en las esferas socio-económicas.

De estas disposiciones, una de las más importantes es la que provee a toda persona el derecho a recibir una educación gratuita en la escuela primaria y secundaria. Ésta consagró una importante aspiración del pueblo de elevar a rango constitucional la obligación del Estado de actuar sistemáticamente y llevar la instrucción pública a todas las comunidades del país.

También se consagraron derechos dirigidos a salvaguardar la integridad personal, como el contenido en la sec. 8 –que protege al ciudadano contra ataques a su vida privada o familiar– y derechos de índole social como los establecidos en las secs. 10, 16 y 18 –que conceden a los obreros el derecho de organizarse, negociar colectivamente y recurrir a la huelga para vindicar sus reclamaciones.

Como los derechos económicos y sociales reciben una atención especial en la Constitución, la Carta de Derechos reconoce al obrero puertorriqueño la libre selección de empleo, igual paga por igual trabajo, salario mínimo, derecho al piquete y a la huelga, y el derecho a la negociación colectiva. Todas estas últimas disposiciones tienen la característica singular de que son aplicables *erga omnes*; es decir, éstas tienen un efecto horizontal. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en decisiones que han permitido vindicar dichos derechos entre partes privadas. Sociedad de Gananciales vs. Royal Bank de Puerto Rico, 145 D.P.R. 178 (1998); Arroyo vs. Rattan Specialties, 117 D.P.R. 35 (1986); P.R. Tel. Co. vs. Martínez, 114 D.P.R. 328 (1983); Colón vs. Romero Barceló, 112, D.P.R. 573 (1982); E.L.A. vs. Hermandad de Empleados, 104, D.P.R. 436 (1975).

## B. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL

### I. EL PODER DE REVISIÓN JUDICIAL Y LOS REQUISITOS PARA LA LITIGACIÓN CONSTITUCIONAL EN PUERTO RICO

**P**ara evitar la concentración de poderes, nuestra Constitución consagró los principios de la separación de los mismos y de la supremacía normativa de sus preceptos. Para garantizar la supremacía constitucional y la del Poder Constituyente, la Constitución estableció un control judicial de las leyes. A diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, la nuestra expresamente reconoció el poder de revisión judicial. También aseguró el control eficaz de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del Estado.

Con el propósito de asegurar lo que el Juez Arturo Hoyos, en su libro *La Interpretación Constitucional*, Editorial Termos, Colombia (1995), denominó el control judicial de la constitucionalidad, nuestra Constitución establece un sistema ecléctico que combina el esquema difuso estadounidense con el control centralizado kelseniano. Aunque los tribunales de instancia pueden dictaminar la inconstitucionalidad de las normas, su efecto es entre las partes. Solamente el Tribunal Supremo tiene la autoridad de decretar la inconstitucionalidad de una ley y anularla. En otras palabras, en nuestro ordenamiento el Tribunal Supremo es el último intérprete de lo que Carl Friedrich llamó "las palabras simbólicas sagradas" de la Constitución, asegurando su supremacía y salvaguardándola a través de la historia.

Esta responsabilidad constitucional requiere que los tribunales interpreten los preceptos constitucionales de carácter general para concretarlos y encontrar una solución jurídica a los conflictos entre partes, que muchas veces tienen dimensiones políticas de importancia para el país. Dicha responsabilidad es particularmente significativa porque

nuestra jurisprudencia en materia constitucional es fuente formal de Derecho y las decisiones son finales, definitivas y obligatorias para las partes y para el resto del país. A tenor de este principio, las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico forman parte de los cimientos constitucionales de nuestro ordenamiento y se aplican para esclarecer otras controversias o decidir la constitucionalidad de otros actos del Estado.

Como la mayoría de las disposiciones de nuestra Constitución son muy generales, el control judicial de la constitucionalidad requiere la interpretación del texto constitucional como método de resolución de conflictos. En palabras del Prof. Canosa Usera, lo cierto es que esta función requiere que de una mano se extraiga "el verdadero significado de los preceptos constitucionales y, por otra, interpretar conforme al mismo las normas sometidas a control. La interpretación es un medio de conexión de la norma fundamental del Estado con las demás normas. A través de ella se verifica y dinamiza esa relación en el proceso de aplicación del derecho." Raúl Canosa Usera, *La Interpretación Constitucional en España*, pág. 6 (Conferencia en el Encuentro de Juristas, Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, 24 de junio de 1994).

Al cumplir con este mandato constitucional, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha aprendido de la experiencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que su eficacia en el sistema republicano de gobierno depende de que ejerza su poder con prudencia y deferencia a los otros poderes constitucionales. Los tribunales deben tener presente que operan en una relación dinámica con los otros poderes y que tienen que auto-limitarse para asegurar el respeto, la eficacia y la legitimidad de sus decisiones. A fin de cuentas, como dijo Hamilton y repitió el conocido profesor Bickel, el Poder Judicial tiene el poder de adjudicación final, pero no tiene el poder de la bolsa ni la espada para hacer cumplir sus órdenes sobre los otros poderes del Estado.

Este principio de prudencia en la interpretación constitucional parte de la premisa de que el juez jamás debe perder de vista las implicaciones y consecuencias de sus interpretaciones en los casos ante su consideración. Enuncia que la validez constitu-

cional de una ley, reglamento o de una actuación gubernamental debe ser considerada por los tribunales cuando sea estrictamente necesario, por no haber otra alternativa jurídica para disponer del caso, y siempre que se trate de una controversia real y genuina. A tenor de ello, el Tribunal Supremo ha enumerado las siguientes normas:

- El Tribunal evitará resolver una cuestión que requiera un decreto sobre la validez de una ley basándose en su interpretación de la Constitución, si no es indispensable hacerlo para la decisión de un caso o controversia.
- El Tribunal no resolverá una cuestión constitucional, aunque se encuentre debidamente formulada por las partes, si existe algún otro fundamento sobre el cual pueda resolverse el caso.
- Cuando se cuestiona la validez de una ley de la Asamblea Legislativa, el Tribunal debe decidir primero si la ley puede ser interpretada de tal forma que pueda evitarse la cuestión constitucional.

Además de un ejercicio prudente y cauteloso del poder de revisión judicial, el Tribunal Supremo adoptó mediante jurisprudencia el concepto norteamericano de la justiciabilidad. Se trata del término de arte empleado para expresar una doble limitación impuesta sobre los tribunales, a saber: (1) que sólo pueden decidir "cuestiones presentadas en un contexto adversativo y en una forma históricamente visualizada como capaz de ser resueltas a través del proceso judicial" y (2) la restricción que surge del papel asignado a la judicatura en una distribución tripartita de poderes, diseñada para asegurar que no intervendrá en áreas sometidas al criterio de otras ramas del gobierno. Comisión de Asuntos de la Mujer vs. Secretario de Justicia, 109 D.P.R. 720 (1980).

Las doctrinas que componen el concepto de la justiciabilidad se derivan del texto constitucional y de consideraciones prudenciales o institucionales elaboradas por el propio Poder Judicial. De conformidad con ello, los tribunales no intervendrán en determinada controversia cuando se trate de resolver una cuestión política; cuando una de las partes no tenga legitimación para promover un pleito; cuando después de comenzado un pleito,

hechos posteriores lo convierten en académico; cuando las partes buscan obtener una opinión consultiva, o cuando se promueve un pleito que no está "maduro".

Sobre estas limitaciones, el Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló que:

...constituyen un mínimo de condiciones para el ejercicio discreto y tolerable de un poder que de otro modo constituiría una clara amenaza para la calidad democrática del sistema y convertiría a los jueces en guardianes de la comunidad. Factores determinantes de esta norma son la falibilidad del juicio humano, la condición negativa del Poder Judicial que no posee la autoridad directa que adviene a las otras dos ramas por ser electas por el pueblo, y la convicción de que la corte perdería su influencia y prestigio, y finalmente su autoridad, si a diario, y fuera de los estrictos límites de un genuino procedimiento judicial, estuviese pasando juicio sobre la validez constitucional de las actuaciones legislativas y ejecutivas. Estado Libre Asociado de Puerto Rico vs. Martín Aguayo, 80 D.P.R. 552 (1958).

## II. REGLA DE HERMENÉUTICA DE LA SEC. 19 DEL ART. II DE LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO

Nuestra Constitución contiene protecciones mucho más abarcadoras que la de los Estados Unidos de América y de muchos otros países democráticos. Sus autores también se aseguraron de que tuviese la flexibilidad suficiente como para que en el futuro se ampliara la protección de la Constitución y se reconocieran otros derechos derivables de los expresamente reconocidos. No se quería que la Constitución fuese interpretada como un "catálogo exhaustivo de los derechos del hombre en Puerto Rico". Trías Monge, *supra*, pág. 208.

Conscientes de que preparaban un documento para futuras generaciones, se incorporó la Sec. 19 del Art. II. Ésta dispone que:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia, y no mencionados específicamente. Tampoco se entenderá como restrictiva la facultad

de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo.

Del informe de la Comisión de la Carta de Derechos se desprende que la intención fue establecer una protección más liberal de los derechos individuales, en armonía con los intereses de la sociedad en general. De esta manera, en el propio texto de la Constitución se reconoció que gobernar requiere hacer un delicado balance entre la promoción del interés colectivo y los derechos individuales. Véase Berríos Martínez vs. Gobernador II, 137 D.P.R. 195 (1994), P.I.P. vs. Comisión Estatal de Elecciones, 120 D.P.R. 580 (1988), Art. II, Sec. 1. Véase, además, Álvarez, "La protección de los derechos humanos en Puerto Rico", 57 *Revista Jurídica U.P.R.*, 133, 150-155 (1988). Del informe de la Comisión de la Carta de Derechos surge claramente la intención de sus autores de elevar a rango constitucional este equilibrio dinámico entre las dos funciones básicas del Estado:

Esta sección establece dos reglas paralelas de interpretación. La primera va enderezada a proteger los derechos del individuo contra una interpretación restrictiva o contra una interpretación basada en la conocida norma de *inclusio unius, exclusio alterius*. Según este último principio interpretativo, el acto de enumerar conlleva el acto de excluir, de suerte que todo lo que se menciona queda por ese solo hecho descartado. No creemos que en una constitución deba incorporarse un principio de inflexibilidad. Por ejemplo, no hemos mencionado específicamente el derecho de establecer escuelas privadas, pero es claro que existe. No hemos establecido específicamente el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, pero es claro que esto surge de los demás derechos consignados y así sucesivamente. Una interpretación en el sentido de que todo lo que no se desprenda literalmente de cada una de las palabras usadas está por lo tanto excluido de la protección constitucional, será contraria a la actitud básica que ha regido a la Comisión al preferir el lenguaje breve de los grandes principios en vez de la formulación minuciosa de los detalles inagotables.

La segunda oración presenta el contrapolo equilibrador de la primera. La protección más liberal de los derechos del individuo, que es la establecida en esta Carta de Derechos, no puede perder de vista el principio básico de que la salud del pueblo es la suprema ley. Los derechos individuales tienen que entenderse dentro del cuadro general de la sociedad, con arreglo a las limitaciones inherentes a la vida en común. Ya hemos indicado en oca-

siones anteriores cómo resulta una y otra vez necesario tener la ecuanimidad que permita conjugar los derechos individuales que, desmesurados, podrían resultar conflictivos entre sí, y los derechos de la comunidad –representada por la Asamblea Legislativa– en cuanto a su vida, salud y bienestar.

Nadie puede prever la totalidad de problemas que encierra el futuro ni cómo han de bregar con ellos los intérpretes de un documento constitucional. A punto de terminar nuestro trabajo hemos querido señalar la necesaria coexistencia de estos dos principios a veces en conflicto, cuya armonización constante constituye el arte supremo del gobierno. 4 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, pág. 2576.

El Tribunal Supremo interpretó el alcance de la Sec. 19. En P.I.P. vs. Comisión Estatal de Elecciones, *supra*, concluyó que:

se pretendió ‘incorporar a la Constitución una disposición que reconociese el orden especialmente dinámico del derecho en este campo y permitiese añadir, tanto derechos derivables [...] de los expresamente enumerados, como nuevos derechos que fuesen adquiriendo reconocimiento a través de los años’ [...] Su objetivo fue el de formular la intención de los miembros de la Asamblea Constituyente en el sentido de que la omisión de un derecho no significaba su exclusión.

La Sec. 19 permite ampliar el alcance de los derechos humanos reconocidos por la Carta de Derechos para atender circunstancias imprevistas e imprevisibles al momento de redactar la ley suprema. Constituye una de las disposiciones más importantes de todo el ordenamiento constitucional, pues expresamente dispone que se interprete liberalmente la Carta de Derechos y a la vez no excluya otros derechos derivables que le pertenezcan "al pueblo en una democracia". También afirma que la Carta de Derechos no se debe interpretar para restringir "la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo." Por ende, simultáneamente eleva a rango constitucional el objetivo de promover un equilibrio entre los derechos individuales y el bienestar general. La disposición estimula la innovación en la acción estadual y provee un instrumento eficaz para interpretar liberalmente los derechos humanos protegidos por la Constitución. Véase Calvin R. Massey, *Silent Rights*, Temple Univ. Press (1995).

La Sec. 19 imparte dinamismo a la protección de los derechos humanos del Art. II de la Constitución, y corresponde a los tribunales la obligación de interpretar sus contornos conforme a su espíritu y propósito para lograr el equilibrio dinámico entre los principios rectores de la Constitución.

### III. INTERPRETACIONES CONSTITUCIONALES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LOS CONFLICTOS ENTRE LAS RAMAS DE GOBIERNO

En algunas ocasiones no queda claro qué funciones del gobierno deben ser ejercidas por una u otra de las ramas. En otras ocasiones hay asuntos que requieren de la intervención de más de una de ellas. En todos estos casos puede surgir un conflicto en cuanto al ámbito del poder constitucional que corresponde a cada una de éstas. Corresponde al Poder Judicial, en última instancia, dilucidar dicho conflicto.

En Puerto Rico ha correspondido al Tribunal Supremo demarcar los contornos de las esferas de poder de las tres ramas de gobierno. La jurisprudencia de dicho foro ha establecido ciertos parámetros a través de los conflictos que han surgido en las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, y las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Examinaremos algunos de los pronunciamientos más destacados al respecto.

#### 1. Conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Los conflictos entre el Gobernador y la Asamblea Legislativa han surgido primordialmente en aquellos cuatrienios en que dados los resultados electorales, la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa han quedado bajo el control de partidos políticos distintos. En los cuatrienios en que un mismo partido político ha controlado tanto la Rama Ejecutiva como la Rama Legislativa los conflictos han sido prácticamente inexistentes.

Nuestra estructura de gobierno no permite que las ramas Ejecutiva y Legislativa se conviertan en árbitros de sus propios actos, sino que dicha función le compete a los tribunales. En el ejercicio de esa función, el Tribunal Supremo ha resuelto varias controversias importantes. Algunas de éstas versan sobre:

- Nombramientos y remoción de funcionarios de la Rama Ejecutiva;
- El Privilegio Ejecutivo, y
- El Presupuesto gubernamental y los recortes fiscales.

#### a. Nombramientos y remoción de funcionarios de la Rama Ejecutiva

Sobre los nombramientos y la remoción de los funcionarios de la Rama Ejecutiva se ha resuelto que:

- Un Gobernador reelecto no tiene que someter a confirmación senatorial los nombramientos de su gabinete para un segundo término. Hernández Agosto vs. Romero Barceló, 112 D.P.R. 407 (1982).
- Cuando el Senado ha rechazado un nombramiento, el Gobernador no puede mantener al funcionario interinamente en su puesto. Hernández Agosto vs. López Nieves, 114 D.P.R. 60 (1983).
- El Gobernador no puede mantener en su cargo indefinidamente a un juez cuyo término de incumbencia ha expirado hasta que el sucesor sea nombrado y confirmado. El juez cesa en funciones el día en que termine la sesión legislativa siguiente a la expiración del término. Guzmán Vargas vs. Calderón, 164 D.P.R. (2005); Santana vs. Gobernadora, 2005 TSPR 86.
- La Legislatura no puede usurpar el poder del Gobernador para remover funcionarios del gabinete ejecutivo cuando hacerlo implique inmiscuirse en áreas que le han sido reservadas a la Rama Ejecutiva. Nogueras vs. Hernández Colón, 127 D.P.R. 638 (1991).
- El poder de destitución del Poder Ejecutivo es limitado cuando se trata de funcionarios que realizan tareas que no son "puramente ejecutivas". Tal es el caso de

funcionarios que se desempeñan como miembros de una corporación pública con existencia perpetua y personalidad jurídica independiente. Acevedo Vilá vs. Meléndez Ortiz, res. 7 de junio de 2005, 2005 T.S.P.R. 79.

#### **b. Privilegio Ejecutivo**

Respecto al privilegio ejecutivo, el Tribunal Supremo ha expresado que:

- En aquellos casos en que el Poder Legislativo, como parte del ejercicio de su poder de investigación, reclame información confidencial de un funcionario del Poder Ejecutivo, y éste alegue la existencia de un privilegio ejecutivo, deberá llevarse a cabo un análisis a base de un balance de intereses. Peña Clos vs. Cartagena, 114 D.P.R. 576 (1983).

#### **c. Presupuesto gubernamental y recortes fiscales**

Por otro lado, respecto a controversias constitucionales que involucran el presupuesto gubernamental se ha resuelto, entre otras cosas, que:

- Un reclamo por el Presidente de la Cámara de Representantes de que al Gobernador ajustar unilateralmente ciertas partidas presupuestarias viola la doctrina de separación de poderes es una controversia no justiciable. En controversias como éstas, los tribunales deben favorecer que el proceso político rinda frutos. Aponte Hernández vs. Acevedo Vilá, res. 2006 T.S.P.R. 24.

## **2. Relaciones entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo**

#### **a. Demarcación de los poderes de la Rama Legislativa**

El Tribunal Supremo ha hecho otros pronunciamientos que merecen ser destacados, en especial sobre la relación entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Al respecto, se ha expresado que:

- El Poder Legislativo no tiene facultad constitucional para intervenir, ni siquiera como *amicus curiae*, en procedimientos criminales contra personas acusadas de cometer perjurio ante una comisión legislativa. Pueblo vs. González Malavé, 116 D.P.R. 578 (1985).
- En la medida en que las reglas y procedimientos adoptados por las Cámaras legislativas estén dentro de los parámetros de los poderes delegados, los tribunales no pasarán juicio, de ordinario, sobre las interpretaciones o la aplicación de éstas por el cuerpo legislativo. Existe una presunción de que los procesos legislativos se celebran dentro de un marco de legalidad. Sin embargo, esto no significa que dichos procesos y reglamentos sean inmunes a la intervención judicial. *Ibid.*
- Aunque la aprobación de reglamentos internos de las cámaras legislativas forma parte de la actividad legislativa legítima, la inmunidad legislativa no aplica a actuaciones de los representantes de la mayoría legislativa para excluir de sus comisiones legislativas a los representantes de los partidos de minoría. Dicha actuación viola los límites que le impone la Constitución a la mayoría legislativa. Silva vs. Hernández Agosto, 118 D.P.R. 45 (1986).
- No es inconstitucional que se convoque a una segunda sesión legislativa anual. Tal acción no constituye una concentración indebida de poder en manos del Legislativo, ya que el Gobernador sigue teniendo su poder de convocar a sesión extraordinaria, hacer nombramientos en receso y vetar legislación. Nogueras vs. Hernández Colón, 127 DPR 405 (1990).
- El Poder Judicial no puede considerar los méritos de una alegación de despido discriminatorio del Director de la Biblioteca de Servicios Legislativos ya que es un funcionario legislativo cuyo trabajo significativamente informa o influye el proceso legislativo y cuyas funciones son esenciales para el trabajo que realizan los legisladores. La decisión de despedir a este tipo de funcionario está cobijada por la inmunidad parlamentaria. Vélez Ramírez vs. Colberg Ramírez, 117 D.P.R. 873 (1986).
- La inmunidad legislativa protege la decisión de televisar las vistas públicas de una comisión legislativa, aun ante la pretensión del Gobernador de detener la trans-

misión. La actividad de divulgar el proceso legislativo para mantener informado al pueblo forma parte del ámbito de actividad legislativa legítima que no se puede cuestionar judicialmente. Romero Barceló vs. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368 (1984).

- Los tribunales no pueden convertirse en árbitros de las disputas internas de los legisladores sobre la interpretación y aplicación de las reglas legislativas sobre procedimientos puramente parlamentarios. No se puede trasladar al foro judicial las controversias internas de las ramas legislativas que son producto de discrepancias entre los legisladores, surgidas en el proceso normal y usual del debate legislativo. Noriega Rodríguez vs. Jarabo, 136 D.P.R. 497 (1994).
- En el contexto de los procesos investigativos, la Asamblea Legislativa debe acudir a los tribunales para obtener información sensitiva sobre la persona investigada, como lo son las planillas de contribución sobre ingresos. Puede también emitir una citación para que el Secretario de Hacienda entregue las planillas contributivas relacionadas con una investigación, pero la persona afectada deberá ser notificada formalmente de tal requerimiento. Rullán vs. Faz Alzamora, res. 13 de enero de 2006, 2006 T.S.P.R. 5.
- Usurpa la función de los tribunales, vulnera la certeza de la interpretación judicial y viola la separación de poderes una ley aprobada por la Asamblea Legislativa con el fin de imponer en un caso específico una interpretación distinta a la que le dio el Poder Judicial a la norma aplicable a determinada controversia, sin modificar los estándares dispuestos en la ley, mientras el caso ya resuelto judicialmente está en apelación. Municipio de San Juan vs. Junta de Calidad Ambiental, 149 D.P.R. 253 (1999).
- La Asamblea Legislativa no tiene discreción para decidir si presenta o no un proyecto de ley al Gobernador, una vez dicho proyecto es aprobado finalmente tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado. La Constitución expresamente impone un deber ministerial a dicho organismo de someter al Primer Ejecutivo todo proyecto de ley debidamente aprobado por ambas cámaras. Acevedo Vilá vs. Aponte Hernández, *supra*.

### b. Demarcación de los poderes de la Rama Ejecutiva

En cuanto a la demarcación de los Poderes de la Rama Ejecutiva, el Tribunal Supremo ha establecido cuál será el parámetro de revisión en cuanto a las actuaciones de las agencias administrativas.

- Los tribunales tienen la facultad para declarar inválidos los reglamentos aprobados por las agencias administrativas. Sin embargo, esta facultad no es absoluta. Al revisar las determinaciones de una agencia administrativa, entre las cuales se encuentra la aprobación de reglamentos, los tribunales deben tener deferencia por la determinación que realiza la agencia en atención al conocimiento especializado que poseen en su área. Rivera Concepción vs. A.R.P.E., 152 D.P.R. 116 (2000).
- La revisión judicial de la reglamentación aprobada por una agencia administrativa se limita a que se haya aprobado conforme a la ley y que no hayan mediado actuaciones arbitrarias o ilegales por parte de la agencia Luan Investment Corp. vs. Román, 125 D.P.R. 533 (1990); Aulet vs. Depto. Servicios Sociales, 129 D.P.R. 1 (1991).

### c. Demarcación de los poderes de la Rama Judicial

Por último, al demarcar los poderes de la Rama Judicial, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado continuamente que los tribunales tienen la función limitada de interpretar las leyes, no la de formular juicios de política pública sobre la deseabilidad de determinado curso de acción legislativa. Corresponde al Poder Judicial, entonces, la responsabilidad de resolver los litigios mediante la interpretación de la ley. Ex parte Delgado Hernández, res. 30 de junio de 2005, 2005 T.S.P.R. 95.

#### IV. INTERPRETACIONES CONSTITUCIONALES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS

Nuestro Tribunal Supremo ha entendido que los derechos fundamentales tienen un contenido mínimo que debe ser ampliado mediante la interpretación expansiva y creativa de sus contornos. Esto requiere unos intérpretes creativos que escojan entre una pluralidad de soluciones que permitan actualizar el ordenamiento constitucional sin que sean necesarias reformas frecuentes del texto básico. "Esta revisión crítica", ha dicho el Juez Arturo Hoyos, "es vital para mantener la dinámica creativa de la interpretación constitucional o para actualizarla continuamente."

Ahora bien, la interpretación debe ser creativa como práctica y dar respuestas sensatas y provechosas para la sociedad y el sistema político de nuestro país. En otras palabras, al interpretar sus contornos, el Poder Judicial debe tratar de optimizar las posibilidades de la Constitución para resolver adecuadamente los problemas, y no agudizarlos y menos aún dejarlos inconclusos. Así, se asegura lo que Canosa Usera ha llamado la "evolutividad" de la Constitución: "Una Constitución moderna es aquella que evoluciona, no la que perpetúa un pensamiento conservador, para el cual el mantenimiento de las estructuras sociales se considera fundamental de una Constitución. Por el contrario, los instrumentos constitucionales modernos, precisamente porque aspiran a prolongar su vigencia en el tiempo, pretenden también asegurar su eficacia previniendo mediante la indeterminación de sus disposiciones, vías suficientes que propicien su evolución." Raúl Canosa Usera, *Interpretación Constitucional y Fórmula Política*, pág. 111, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1988).

De conformidad con esta visión, el Tribunal Supremo extendió el alcance de las cláusulas de igual protección de las leyes para prohibir el discrimen contra los hijos nacidos fuera del matrimonio. Ocasio vs. Díaz, 88 D.P.R. 676 (1963). También se emitieron pronunciamientos importantes para eliminar los discrímenes por sexo y el hostigamiento sexual

en el empleo. González vs. Tribunal Superior, 97 D.P.R. 804 (1969); Zachry International vs. Tribunal, 104 D.P.R. 267 (1975); Comisión de la Mujer vs. Secretario de Justicia, 109 D.P.R. 715 (1980); Rodríguez Meléndez vs. Supermercados Amigos, 126 D.P.R. 117 (1990); Vélez vs. Servicios Legales de Puerto Rico, 144 D.P.R. 673 (1998). Igualmente, se actuó enérgicamente para prohibir los discrímenes políticos en el empleo público y en los servicios ofrecidos por el Estado. Aponte Burgos vs. Aponte, 154 D.P.R. 117 (2001); Alberty vs. Banco Gubernamental de Fomento, 149 D.P.R. 655 (1999); Segarra vs. Municipio de Peñuelas, 145 D.P.R. 770 (1998), McCrillis vs. Navieras, 123 D.P.R. 113 (1989); Feliciano vs. Municipio de Fajardo, 115 D.P.R. 675 (1984).

En cuanto a la protección constitucional contra ataques abusivos al derecho a la intimidad, el Tribunal también extendió su alcance al incluir las actuaciones entre personas particulares. En Figueroa Ferrer vs. E.L.A., 107 D.P.R. 205 (1978), se reconoció el consentimiento mutuo como una causal de divorcio. En Arroyo vs. Rattan Specialties, *supra*, se extendió la protección del derecho a la intimidad a los talleres de trabajo y en Colón vs. Romero Barceló, *supra*, se aceptó una causa de acción en daños por una violación de este derecho.

A través de estas decisiones, el Tribunal Supremo ha entendido que la Constitución debe interpretarse en su conjunto. Cuando en un caso concreto hay conflicto entre los intereses protegidos, el Tribunal ha establecido la norma adjudicativa de que hay que hacer un balance entre ellos y establecer las prioridades manteniendo siempre la unidad y la concordancia constitucional.

En las decisiones de nuestro más alto foro se ha partido de la premisa de que hay que evitar que la Constitución se convierta en una pieza de museo. Con estos propósitos, aun tomando en consideración la voluntad de los forjadores, se interpreta el texto liberal de sus disposiciones a la luz de las circunstancias contemporáneas. Por eso el Tribunal ha reconocido que la labor interpretativa de la Constitución es influida por los valores de la época actual y por las necesidades de la estructura constitucional y el ordenamiento polí-

tico. Aunque es imprescindible el respeto por el tenor de sus disposiciones literales y hay que reconocer que lo querido por los constituyentes circunscribe cualquier interpretación jurídica, nuestro Tribunal siempre ha considerado que nuestra Constitución ha de interpretarse de acuerdo con la realidad social del momento de la aplicación.

Precisamente esta fue la intención original de los constituyentes, aprobar una Constitución no sólo para la época en que se formuló sino para el futuro. Este principio que Canosa Usera ha llamado de "evolutive y politicidad", requiere que sus intérpretes sean creativos a la hora de aplicarla a un paso concreto en un momento histórico distinto del de los constituyentes.

La característica distintiva es su balance de intereses en conflictos y su reconocimiento de que siempre es necesario hacer ajustes y expansiones en una sociedad dinámica. El profesor y juez Ortiz Carrión ha señalado que "este método de interpretación no considera el sistema constitucional como algo separado del sistema político, sino como parte necesaria de él, cuya misión es el cumplimiento de la función útil de dar orden y estructura a los procesos de cambio dentro de un marco de seguridad y permanencia institucional". Rafael Ortiz Carrión, *Los Efectos Normativos de la Teoría del Derecho y la Hermenéutica Jurídica sobre la Adjudicación Constitucional*, Conferencia presentada en el Encuentro entre Juristas auspiciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, 24 de junio de 1994.

A tenor con esta visión de nuestra Constitución, en Nogueras vs. Hernández Colón, *supra*, el Tribunal Supremo expresó:

[...] al emprender esta tarea partimos de la premisa que nuestra Constitución formula "un conjunto de normas fundamentales que establece las bases jurídicas de la ordenación político-social de un pueblo, protegiendo los derechos y lo esencial de la posición de la ciudadanía, estableciendo las instituciones del gobierno y encausando los procesos políticos. *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, pág. 122, Escuela de Administración Pública (1953).

La Constitución en el Estado moderno es un documento de gran dinamismo que establece un ordenamiento político para las generaciones del presente y el futuro. Su vitalidad y perdurabilidad dependerá de su capacidad para definir los valores fundamentales de un pueblo a través de todos los pueblos:

Es un documento que rebasa las preferencias personales de sus autores y plasma las esperanzas de ulteriores generaciones. Su factura es moderna, de lenguaje claro y sencillo, susceptible a una continúa renovación. No está escrito en lengua extinta, arduo de descifrar y referente a asuntos exotéricos. Interpretamos una Constitución, no los rollos del Mar Muerto. Empresas Puertorriqueñas de Desarrollo vs. Hermandad Independiente, 150 D.P.R. 924 (2000); P. R. Tel. Co. vs. Martínez, 114 D.P.R. 328 (1983).

Al interpretar los contornos de la Constitución del Estado Libre Asociado, debemos garantizar su vigor y relevancia a los problemas socio-económicos, y políticos de nuestro tiempo. Pueblo Internacional vs. Secretario de Justicia, 122 D.P.R. 799 (1988); López Vive vs. Policía de P.R., 118 D.P.R. 129 (1987). Reafirmamos este principio en P.I.P. vs. C.E.E., *supra*, al expresar que:

...La permanencia y estabilidad de nuestra Constitución dependen en última instancia de su capacidad para responder a los distintos problemas sociales, económicos y políticos a los que se enfrenta el país. Como intérprete máximo de este documento, no podemos limitar su alcance ni congelar sus principios a la época en que se promulgaron... Hay que evitar pronunciamientos que la fosilicen y la conviertan en pieza de museo de historia.

También debemos evitar que interpretaciones inflexibles y el apego a viejos modelos impidan su aplicabilidad a las eventualidades del futuro y que en pocos años tornen obsoletas una Constitución diseñada para guiar la vida de un pueblo por varios siglos. De este modo no limitamos el espacio vital que necesitan las instituciones creadas en virtud de ésta para cumplir con sus respectivas responsabilidades constitucionales. Tampoco debemos olvidar que "el sentido de hoy no es siempre el sentido de mañana y que la interpretación judicial tiene por naturaleza una evolución natural para las distintas épocas". Pueblo vs. Díaz Urbina, 160 D.P.R. 1 (2003), Pacheco Rodríguez vs. Vargas, 120 D.P.R. 404 (1988).

Al analizar la controversia de autos, reconocemos que el lenguaje escrito de una Constitución, y en particular de los estatutos, es por su naturaleza, casi siempre susceptible de diversas interpretaciones. Véase, Murphy, Fleming y Harris, American

Constitutional Interpretation, págs. 126-131 (1986). Tribe L., Constitutional Interpretation, págs. 126-131 (1986). Sin embargo, hay que tener presente que las disposiciones de una Constitución tienen que interpretarse de manera distinta a la que se aplica a los estatutos. A diferencia de las leyes, nuestras constituciones están redactadas en términos amplios, estableciendo principios generales y no reglas específicas. Ello obedece a que, como apuntó el Juez Cardozo, "una Constitución no establece, ni debe establecer normas para la hora que pasa, sino principios para un futuro que se expande". B. Cardozo, *La naturaleza de la función judicial* (1955).

Al descargar nuestra responsabilidad tenemos el deber de hacer que el derecho sirva propósitos útiles y de evitar que una interpretación literal y restrictiva de la Constitución lleve a resultados absurdos o contrarios a los valores fundamentales consagrados en este documento.

