

# DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO

Opinión del

**HON. MARCO A. RIGAU**

Juez Asociado del Tribunal Supremo  
de Puerto Rico

Con la cual concurren los Jueces

**HON. MARIANO RAMIREZ BAGES y**

**HON. HIRAM TORRES RIGUAL**

En el caso del

Partido Popular Democrático v.

**HON. LUIS A. FERRE**, Gobernador,

Sobre los Comités Ad Hoc.

Esta y las opiniones de los  
otros Jueces aparecen en  
98 D.P.R. 338 y ss. (1970).



## INDICE DE MATERIAS

	Página
1. Resumen del Desarrollo Constitucional de Puerto Rico	1
2. La Capacidad Jurídica del Demandante .....	19
3. El Recurso no es Prematuro y no hay Incuria .....	22
4. Cosa Juzgada .....	22
5. La Separación de Poderes .....	25
6. La "Cuestión Política" .....	32
7. El Deber Ministerial .....	34
8. La Intención Legislativa .....	37
9. Addendum .....	44

## Desarrollo Constitucional de Puerto Rico

Opinión del Juez Asociado Señor Rigau con la cual concurren los Jueces Asociados Señores Ramírez Bages y Torres Rigual.

San Juan, Puerto Rico, a 2 de febrero de 1970

Por estar este caso íntimamente relacionado con un paso importante en el desarrollo constitucional de Puerto Rico, desarrollo que por su propia naturaleza inevitablemente es un proceso largo, no de años sino de décadas, es conveniente hacer un poco de historia para poner este caso en su correcta perspectiva.

Más que conveniente, es necesario hacerlo. Se reconoce universalmente que conocer el origen y la evolución histórica de una institución jurídica es esencial para su mejor entendimiento y muy útil para la correcta aplicación del derecho a los casos concretos. Mucho más cierto es eso cuando se trata del derecho constitucional, el cual es en gran parte la historia de un país. Por eso, sin duda, es que el Juez Holmes expresó que podía considerarse el derecho como un gran documento antropológico.<sup>(1)</sup> "Un producto histórico" lo llamó Castán.<sup>(2)</sup>

Debiera ser evidente esta relación tan íntima entre el producto—el derecho—y la historia del país que lo produce. Opera en todos los sistemas jurídicos.<sup>(3)</sup> El estudio racional del derecho, escribió Holmes, es en gran medida el estudio de

<sup>(1)</sup> *Collected Legal Papers* (1920), pág. 298.

<sup>(2)</sup> *Teoría de la Aplicación e Investigación del Derecho* (1947), pág. 105.

<sup>(3)</sup> Friedmann, W., *Legal Theory*, 4ta. ed. (1960), Capítulo 3; 5ta. ed. (1967), Capítulo 5.



la historia.<sup>(4)</sup> En la primera página de su clásico libro *The Common Law* aparece aquel su famoso aforismo: "La vida del derecho no ha sido la lógica; sino la experiencia." esto es, la historia. Y casi a renglón seguido añade "El derecho encarna la historia del país a través de los siglos." Esto es particularmente cierto del derecho constitucional. Veamos, pues, el trasfondo histórico y las raíces de la situación con la cual en el presente nos confrontamos.

Para la fecha en que tuvo lugar la invasión de Puerto Rico por las tropas americanas, acaecida en 1898, Puerto Rico, luego de cuatro siglos de dominación española, acababa de obtener la Carta Autonómica de 1897 que le daba virtualmente gobierno propio.

Esta primera gran conquista política de Puerto Rico que significa la Carta Autonómica fue, desde luego, un logro del autonomismo puertorriqueño. Por iniciativa de Luis Muñoz Rivera el Partido Autonomista Puertorriqueño, que se había fundado en Ponce en 1887, concertó en 1896, después de largas conversaciones y polémicas con líderes políticos de España, un pacto con el Partido Liberal Español que a la sazón dirigía Práxedes Mateo Sagasta, mediante el cual ambos partidos se comprometieron a apoyarse mutuamente, con la promesa de que Sagasta impulsaría ante la Corona Española la autonomía para Puerto Rico. Al año siguiente Sagasta asumía la posición de Primer Ministro de España e hizo buena su promesa a los puertorriqueños al lograr que la Regente María Cristina otorgase a Puerto Rico la Carta Autonómica.

Estableció la Carta Autonómica, en gran medida, un gobierno de tipo parlamentario. Para su época, fue aquel un documento progresivo. Las órdenes del Gobernador General no podían entrar en vigor a menos que fuesen refrendadas por nuestro Gabinete. El Parlamento Insular tenía facultades

<sup>(4)</sup>*The Path of the Law*, 10 Harv. L. Rev. 457; *Collected Legal Papers* (1920), pág. 186; *The Life of the Law*, ed. por Honnold (1964), pág. 3.

para crear aranceles y fijar derechos de importación y exportación. En cuanto al comercio internacional, se establecía que los tratados de comercio en cuya negociación no hubiese intervenido el gobierno insular se le comunicarían a fin de que pudiese en un período de tres meses declarar si deseaba o no adherirse a sus estipulaciones. Se concedía también al gobierno insular iniciativa para la negociación de tratados de comercio, aunque se llevarían a cabo por el gobierno central, pero auxiliado éste por delegados especiales autorizados por el gobierno insular. Además, se hacían irrevocables, en ausencia de consentimiento expreso del Parlamento Insular, éstas y otras muchas libertades conquistadas al promulgarse la Carta Autonómica.

Ya anteriormente, bajo la Constitución española de 1812, se había concedido a la isla representación con plenos derechos en el Parlamento español (las Cortes). Fue el primer diputado puertorriqueño Ramón Power Giral. A la fecha de la ocupación americana, la representación nuestra en el Parlamento español consistía de 16 diputados y 5 senadores.<sup>(5)</sup>

No es necesario pormenorizar las vicisitudes políticas de Puerto Rico bajo el gobierno español, las cuales eran en parte reflejo de las de la propia España, pero es necesario recordar que en el siglo XIX Puerto Rico cobra conciencia de Pueblo y conciencia política, tiene lugar la insurrección conocida como el Grito de Lares en 23 de septiembre de 1868, surge un movimiento liberal dedicado a propulsar el desarrollo social, político y económico del país,<sup>(6)</sup> se fundan los primeros partidos políticos, y durante los últimos 25 años de aquel siglo

<sup>(5)</sup>Pagán, Bolívar, *Historia de los Partidos Políticos Puertorriqueños* (1959), Vol. I, pág. 19.

<sup>(6)</sup>Recuérdese, entre muchos otros, los nombres ilustres de Ramón Power Giral, Román Baldorioty de Castro, Ramón Emeterio Betances, Segundo Ruiz Belvis, Eugenio María de Hostos, Julián E. Blanco Sosa, Ramón Marín, José Julián Acosta, Julio L. Vizcarrondo, Manuel Elzaburu, José Pablo Morales, José Gauthier Benítez, Luis Muñoz Rivera, José de Diego y José Celso Barbosa.



se inicia un fuerte movimiento autonómico que ha perdurado en el pensamiento político puertorriqueño por ya casi un siglo.<sup>(7)</sup>

Además de otros logros de ese movimiento liberal puertorriqueño del siglo XIX—como la abolición pacífica de la esclavitud en 1873—culmina la gestión política de dicho movimiento la ya mencionada consecución de la Carta Autonómica. Queda así, en 1897, la nave puertorriqueña en manos propias y rumbo a su natural destino histórico cuando se desata la tormenta de la guerra hispanoamericana y el país es ocupado por las tropas americanas.<sup>(8)</sup> Como se sabe, como resultado de dicha guerra Puerto Rico pasa a la dominación de los Estados Unidos. Así, la guerra y sus resultados tronchan la esperanzadora planta de gobierno propio que en Puerto Rico acababa de nacer.

Luego de dos años de gobierno militar, en 1900, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Foraker mediante la cual estableció un gobierno civil de tipo colonial para Puerto Rico.<sup>(9)</sup> El Gobernador, los jefes de los departamentos ejecutivos, la Cámara Alta de la Asamblea Legislativa (denominada entonces Consejo Ejecutivo) y los jueces del Tribunal Supremo eran nombrados por el Presidente de los Estados Unidos. No contenía una Carta de Derechos. Los puer-

(7) Blanco, Tomás, *Prontuario Histórico de Puerto Rico*, 2da. ed. (1943), págs. 53-145; Cruz-Monclova y Colorado, *Noticia y Pulso del Movimiento Político Puertorriqueño* (1955) págs. 11-64; Pedreira, *Insularismo* (ed. 1957), págs. 89-95; Morales-Carrión, *Ojeada al Proceso Histórico de Puerto Rico* (1950), págs. 8-17; Cruz-Monclova, *Historia del Año 1887* (1966).

(8) Los hechos se sucedieron rápidamente. En 9 de febrero de 1898 se inauguraba la vida autonómica de la isla. En la noche del 15 del mismo mes, el buque de guerra norteamericano "Maine" explotaba en la bahía de la Habana. El 4 de marzo subía McKinley a la Presidencia de los Estados Unidos. El 25 de abril el Congreso de ese país declaraba la guerra a España. El 12 de mayo, al amanecer, la flota americana bombardeaba a San Juan. El 25 de julio desembarcaban en Guánica las primeras fuerzas de ocupación.

(9) 31 Stat. 77 (1900).

torriqueños elegían, bajo dicha ley, la Cámara Baja (denominada Cámara de Delegados), los funcionarios municipales y un Comisionado a los Estados Unidos con voz pero sin voto en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos.

Es de conocimiento general que la Ley Foraker, aunque contenía disposiciones económicas favorables para el país, defraudó las esperanzas de los puertorriqueños de continuar, si acaso incrementado, su gobierno propio. Dicha ley fue muy impopular en prácticamente todos los sectores de opinión de Puerto Rico y prontamente comenzaron las peticiones de que fuese enmendada.<sup>(10)</sup>

Una nueva Ley Orgánica, la Ley Jones de 1917 del Congreso de los Estados Unidos<sup>(11)</sup> hizo reformas importantes. Mediante la misma se concedió la ciudadanía de los Estados Unidos a los puertorriqueños; ambas cámaras legislativas ahora serían electivas; y se decretó una buena Carta de Derechos que contenía lo mejor del pensamiento anglosajón en esa área de las libertades individuales.

Al principio la Ley Jones fue acogida en Puerto Rico con aplauso como un gran paso de avance hacia el gobierno propio. Pero a pesar de las importantes reformas que contenía, la carga colonial de esa nueva Ley Orgánica pronto la hizo también inaceptable para los puertorriqueños. El Gobernador, el Procurador General, el Comisionado de Edu-

(10) Pagán, Bolívar, *Historia de los Partidos Políticos Puertorriqueños*, Vol. I (1959), págs. 66-68, 81; Cruz-Monclova y Colorado, obra citada, pág. 71; Morales-Carrión, obra citada, págs. 21-22. Véase por ejemplo, la carta de Luis Muñoz Rivera al Presidente-McKinley publicada en el *Puerto Rico Herald*, en 13 de julio de 1901, en la cual expresaba: "La Ley Foraker, señor Presidente, buena en lo económico, no debió nunca salir del Capitolio de Washington; es una ley indigna de los Estados Unidos que la imponen y de Puerto Rico que la soporta. No existe en ella ni la más leve sombra de un pensamiento democrático." Esta carta aparece completa en la citada obra de Bolívar Pagán, Tomo I, pág. 81.

(11) 39 Stat. 951 (1917).



cación, el Auditor y los Jueces del Tribunal Supremo seguían siendo de nombramiento presidencial.<sup>(12)</sup>

Esos y otros detalles de importancia (posible veto, aunque nunca ejercido, de la legislación puertorriqueña por el Congreso, etc.) unidos al vicio fundamental de que una Carta Orgánica decretada unilateralmente por el Congreso no empuje lo bueno que fuera, no resolvía el problema moral latente en aquella relación, hicieron, como dijimos, que la Ley Jones no satisficiera las aspiraciones políticas ni la conciencia moral de los puertorriqueños.<sup>(13)</sup> El sistema podría ser benévolo pero no validaba el principio básico de gobierno mediante el consentimiento de los gobernados que es esencial en la democracia y entre los hombres libres.

Tampoco satisfacía a algunos miembros del Congreso. Véanse las siguientes expresiones.

Congresista Huddleston: "Todo el procedimiento es anti-democrático. . . . Nosotros no sabemos nada sobre Puerto Rico. . . . Los Estados resentirían que el Congreso tratase de dictarles las cualificaciones para ser elector. El asunto debe dejarse al buen juicio de los puertorriqueños."<sup>(14)</sup>

Senador Fall: "Francamente digo que creo que muy pocos miembros del Senado tienen una idea de lo que están haciendo."<sup>(15)</sup>

Como era de esperarse, los esfuerzos por la sustitución de la Ley Jones continuaron. En 10 de febrero de 1943 la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó por unanimidad la Resolución Conjunta Núm. 1.

<sup>(12)</sup>Treinta años más tarde se enmendó la Ley Jones para permitir a los puertorriqueños elegir su Gobernador. 61 Stat. 770 (1947).

<sup>(13)</sup>Pagán, Bolívar, obra citada, Tomo I, págs. 179-181; Muñoz-Amato, Pedro, *Major Trends in the Constitutional History of Puerto Rico*, 12 Revista de Derecho, Legislación y Jurisprudencia del Colegio de Abogados de Puerto Rico, 242, 284 (1949); Cruz-Monclova y Colorado, obra citada, pág. 75.

<sup>(14)</sup>*Congressional Record*, Vol. 53, pág. 8468, 22 Marzo 1916, Congreso 64, Primera Sesión.

<sup>(15)</sup>*Congressional Record*, Vol. 54, pág. 3470, 17 Febrero 1917, Congreso 64, Segunda Sesión.

"Para plantear ante el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos de América, el derecho del pueblo de Puerto Rico a que termine el sistema colonial de gobierno y a decidir democráticamente el status político permanente de Puerto Rico a la mayor brevedad posible, si fuere factible inmediatamente."

Se expresó en dicha resolución que el asunto del status debía ser decidido "por el voto libre del pueblo de Puerto Rico mismo." Se pedía que dicho voto fuese "en unas elecciones especiales." En efecto, se pedía un plebiscito sobre el status. *Leyes*, 1943, pág. 1085.<sup>(16)</sup> Para esa fecha estaban los Estados Unidos enfrascados en la Guerra Mundial II y el asunto no prosperó.

En 20 de febrero de 1945 la Asamblea Legislativa aprobó, también por unanimidad, la Resolución Conjunta Núm. 1 de ese año. Concurrieron para su aprobación todos los partidos políticos entonces existentes en la isla, a saber, el Partido Popular Democrático, la Unión Republicana, el Partido Liberal y el Partido Socialista. Mediante dicha resolución se solicitó del Congreso de los Estados Unidos que sometiese "el problema del status político definitivo a la votación del pueblo de Puerto Rico." Puerto Rico expresaría su voluntad en un "plebiscito o referéndum completamente aparte de las elecciones generales." Para recabar del Congreso la ley plebiscitaria la Asamblea Legislativa creó ese año una Comisión Legislativa Sobre Status Político de Puerto Rico.

La Comisión Legislativa, presidida por el entonces líder de la mayoría parlamentaria y Presidente del Senado, Luis

<sup>(16)</sup>En estos días de activismo estudiantil resulta interesante la siguiente nota. En dicha fecha el estudiantado universitario, colegios de Río Piedras, reunido en Asamblea General de Estudiantes aprobó una resolución solicitando el plebiscito. Comunicó a la Asamblea Legislativa dicha resolución el entonces estudiante universitario y Presidente del Consejo de Estudiantes de la Universidad de Puerto Rico, Santiago Polanco Abréu; quien fuera luego Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico y Comisionado Residente en Washington. *Actas de la Cámara de Representantes*, 1943, pág. 27.



Muñoz Marín, se trasladó a Washington. Para la transcripción de la discusión que tuvo lugar en el Comité del Senado véase el periódico *El Mundo* de San Juan, de 15 de mayo de 1945. Al día siguiente dicho periódico publicó un editorial titulado: "El Turno del Congreso" en el cual expresó en parte:

"Puerto Rico tiene motivos para sentirse satisfecho con el planteamiento de su problema fundamental ante el Comité de Territorios y Posesiones del Senado de los Estados Unidos. Es una satisfacción que pertenece a todo el pueblo, como tal, sin limitaciones sectarias y sin apasionamientos importunos.

Ese planteamiento tuvo una noble concreción en el testimonio prestado ante aquel organismo por el Presidente del Senado de Puerto Rico. . . ."

Aparentemente en los años de 1946 al 1948 los dirigentes del partido mayoritario concretaron la solución que constituiría la posición de dicho partido en las elecciones de 1948—el gobierno propio compatible con la asociación con los Estados Unidos—posición que al recibir el respaldo electoral en Puerto Rico y la aprobación del Congreso de los Estados Unidos, se convertiría, luego de ser aprobada en las elecciones especiales de 4 de junio de 1951 y 3 de marzo de 1952, en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (17)

(17) Sobre el desarrollo del pensamiento que se concretó en la fórmula del Estado Libre Asociado pueden verse los siguientes pronunciamientos: Dos artículos sobre el Status Político, por Luis Muñoz Marín, publicados en *El Mundo* de 28 y 29 de junio de 1946 y su discurso del 4 de julio de 1948; las declaraciones del Dr. Antonio Fernós Isern publicadas en *El Mundo* de 4 de julio de 1946, y su discurso de 26 de febrero de 1947, dicho en Rollins College, en Winter Park, Florida. Todos esos trabajos se encuentran en Fernós-Isern, Antonio, *Puerto Rico Libre y Federado* (1951).

Sobre el proceso político-constitucional desde la Ley Jones (1917) hasta el comienzo del proceso mediante el cual se organiza el Estado Libre Asociado (1950), hemos dado solamente algunos datos sobresalientes. Para una relación más completa de esos desarrollos véase Cruz-Monclova y Colorado, *Noticia y Pulso del Movimiento Político Puertorriqueño* (1955), págs. 91-109; y Fernós-Isern, Antonio, obra antes citada.

Por ser más recientes que los antes mencionados, los desarrollos constitucionales de 1950 al 1952, hay de los mismos, presumiblemente, un recuerdo más claro que de los anteriores. Pero esta descripción resumida del proceso constitucional de Puerto Rico quedaría inexplicablemente incompleta si no se mencionasen aquí dichos desarrollos. Por eso, debemos mencionarlos.

Por iniciativa puertorriqueña se presentó en el Congreso de los Estados Unidos en marzo de 1950 el proyecto que luego se convirtió en la Ley 600. (18) Allí expresó el Congreso que "reconociendo ampliamente el principio del gobierno por consentimiento de los gobernados, se aprueba esta Ley, con el carácter de un convenio, de manera que el Pueblo de Puerto Rico pueda organizar un gobierno basado en una Constitución adoptada por él mismo." Por sus propios términos, para que esa ley operase tendría que ser aceptada por los electores de Puerto Rico por medio de un referéndum celebrado en toda la isla.

Conforme a lo anterior, dicha Ley 600 del Congreso se sometió para su aprobación o rechazo a los electores de Puerto Rico, en un referéndum celebrado en 4 de junio de 1951. La votación a favor de la aceptación de la ley fue de 76.5% de los votos y la misma quedó aceptada. Concurrieron a esa votación los partidos políticos existentes entonces, a saber: el Partido Popular Democrático, el Partido Estadista, el Partido Socialista y el Partido Independentista.

En 27 de agosto de 1951 se celebró la votación para elegir los miembros de la Convención Constituyente que habría de redactar la Constitución de Puerto Rico. La misma quedó compuesta de 92 delegados. La Convención trabajó desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 6 de febrero de 1952, en

(18) Aprobada en 3 julio 1950, 64 Stat. 319; *Leyes de Puerto Rico Anotadas*, Tomo I (ed. 1965), pág. 144. V. Fernós-Isern, obra citada, pág. 13.



cuya fecha la misma aprobó la Constitución con 88 votos a favor, 3 en contra y un delegado ausente.<sup>(19)</sup>

En 3 de marzo de 1952 se sometió al electorado del país, para su aprobación o rechazo, la Constitución que había sido redactada por la Convención Constituyente. La Constitución fue aprobada por el 81% de los votos emitidos.<sup>(20)</sup>

En 3 de julio de 1952 se aprueba la Ley Pública 447 del Congreso mediante la cual, conforme a lo establecido en la antes mencionada Ley 600—que había sido aprobada por el Congreso y por el electorado puertorriqueño—el Congreso por su parte aprueba la Constitución de Puerto Rico.<sup>(21)</sup> Mediante dicha ley el Congreso propuso tres enmiendas a la Constitución, las cuales fueron expresamente aceptadas por el electorado de Puerto Rico en las elecciones de noviembre de 1952.

Dichas enmiendas consistieron en lo siguiente: (1) La Constitución originalmente disponía (Art. II, sec. 5), en lo pertinente, que “Habrà un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario.” También disponía que la escuela primaria pública sería obligatoria. El Congreso propuso un lenguaje que especificaba que la asistencia obligatoria a las escuelas primarias públicas no se interpretaría como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas privadas.

(2) La Constitución originalmente disponía (Art. VII, sec. 3) que ninguna enmienda a la misma podría alterar la forma republicana de gobierno o abolir su Carta de Dere-

<sup>(19)</sup>Sobre la Constitución véase Gutiérrez Franqui and Wells, “The Commonwealth Constitution,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 285, enero 1953, pág. 33.

<sup>(20)</sup>Para una exposición más detallada de los hechos antes relatados, véase *Notes and Comments on the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico* (1952), págs. 14–30.

<sup>(21)</sup>Ley Pública 447, 66 Stat. 327; L.P.R.A., Tomo I (ed. 1965), pág. 153.

chos. El Congreso propuso que se adicionase a esa sección una segunda oración, para establecer que cualquier enmienda a la Constitución deberá ser compatible con la Ley 447 antes mencionada, con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales y con la Ley 600.

(3) Que se eliminase la Sec. 20 del Art. II. Esta Sec. 20 de la Carta de Derechos de la Constitución no confería derechos jurídicamente ejecutables sino que reconocía ciertos objetivos de justicia social tales como el derecho a obtener trabajo, el derecho a un nivel de vida adecuado, el de recibir protección social en el desempleo, la vejez o la incapacidad.

La citada Ley 447 del Congreso de 1952, expresa que la Ley 600, aprobada en 3 de julio de 1950, “fue adoptada por el Congreso como un convenio con el Pueblo de Puerto Rico para tener efecto una vez aprobada por el Pueblo de Puerto Rico.”

Habiendo sido aprobada la Constitución por el electorado de Puerto Rico y por el Congreso de los Estados Unidos, se proclamó oficialmente por el Gobernador de Puerto Rico la vigencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el 25 de julio de 1952.<sup>(22)</sup>

La evolución que hasta aquí hemos reseñado de un pueblo que progresa de su status de posesión o botín de guerra (año 1898) hasta la asociación por convenio (años 1950–1952) recuerda la famosa expresión del eminente jurista inglés Sir Henry Maine en el sentido de que “puede decirse que la evolu-

<sup>(22)</sup>Wells, Henry, *The Modernization of Puerto Rico* (1969), págs. 220–241; Friedrich, Carl, *Puerto Rico: Middle Road to Freedom* (1959); Wells, “Constitutional Development in Puerto Rico” en *Developments Towards Self-Government in the Caribbean* (Simposio), La Haya (1955), pág. 73; Magruder, Calvert, *The Commonwealth Status of Puerto Rico*, 15 U. Pitt. L. Rev. 1 (1953); Muñoz-Amato, Pedro, *Congressional Conservatism and Puerto Rican Democracy in the Commonwealth Relationship*, 21 Rev. Jur. U.P.R. 321 (1952).



ción de las sociedades progresistas ha sido una de status hacia contrato.”<sup>(23)</sup>

En 27 de noviembre de 1953 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una resolución reconociendo que Puerto Rico había dejado de ser un “non-self-governing territory” y que los Estados Unidos ya no debía informar a las Naciones Unidas sobre Puerto Rico bajo el Art. 73(e) de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>(24)</sup>

Los hechos que conducen a la celebración del plebiscito en 1967 tienen su comienzo inmediato en cierta correspondencia cruzada en el año 1962 entre el Gobernador de Puerto Rico, Señor Luis Muñoz Marín, y el Presidente de los Estados Unidos, Señor John F. Kennedy. Decimos comienzo inmediato porque la idea de que se resolviese el problema del status político de Puerto Rico mediante un plebiscito tiene antecedentes más antiguos.

Ya en el año 1898, a raíz del cambio de soberanía, Eugenio María de Hostos propuso un plebiscito. En 1914 un grupo de líderes del Partido Unión de Puerto Rico se acercó al liderazgo del Partido Republicano invitándolos a concurrir a un plebiscito para decidir entre la estadidad y la independencia. La idea no prosperó pues el Partido Republicano no aceptó.<sup>(25)</sup> A través de los años los partidos po-

<sup>(23)</sup> *Ancient Law* (1861), ed. Beacon Press, Boston (1963), pág. 165.

<sup>(24)</sup> Resolución 151 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 27 de noviembre de 1953. Para la correspondencia entre el Gobernador de Puerto Rico y el Presidente de los Estados Unidos y para el Mensaje del Gobierno de los Estados Unidos a las Naciones Unidas, véase 28 Dep't of State Bull. 584 (1953).

Dicho Art. 73(e) le impone la obligación a los gobiernos Miembros de las Naciones Unidas que tienen bajo su tutela pueblos que no hayan alcanzado su gobierno propio que rindan informes al Secretario General de las Naciones Unidas.

<sup>(25)</sup> Véase De Diego, José, *El Plebiscito* (1916). Hay una edición de 1966 de la Editorial Cordillera. También aparece en *Obras Completas* de José de Diego, Tomo II, ed. del Instituto de Cultura Puertorriqueña (1966), pág. 475.

líticos que han defendido la idea de la autonomía, o sus líderes, han propuesto la celebración de un plebiscito. Así ocurrió en el 1914, en el 1919, en el 1923, en el 1939 y hasta que llegamos al año 1943 en que, como ya dijimos, la Asamblea Legislativa aprobó, con la adhesión de todos los partidos políticos allí representados, una resolución concurrente proponiendo al Congreso la celebración de un plebiscito.

A partir del año 1956 se reanudó el debate en torno al plebiscito. A pesar del proceso constitucional de los años 1950 al 1952, que antes hemos relatado, algunos líderes de la oposición al gobierno insistían en que debía celebrarse un plebiscito sobre el status político en una votación celebrada únicamente con ese propósito específico. A esos fines la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 95 de 21 de junio de 1960<sup>(26)</sup> autorizando la celebración de un plebiscito cuando un partido o agrupación política presentara a la Junta Estatal de Elecciones peticiones equivalentes al diez por ciento del electorado que hubiese votado en las elecciones inmediatamente precedentes. Durante los seis años que estuvo vigente esa ley, ningún partido o agrupación invocó sus disposiciones para solicitar la celebración de un plebiscito.

A los diez años de fundado el Estado Libre Asociado, en 10 de julio de 1962, el Gobernador Luis Muñoz Marín le escribe al Presidente Kennedy, y después de referirse a la fundación del Estado Libre Asociado le dice en su carta:

“Estábamos conscientes entonces de que el convenio no era perfecto. Esta consciencia se ha ido acentuando hasta hacerse ahora aguda. La misma Asamblea Constituyente reconoció desde el comienzo que había lugar para crecimiento, y que este crecimiento podía y debía ser, no hacia la independencia o la estadidad federada, sino dentro de la naturaleza y genio de la propia

<sup>(26)</sup> 16 L.P.R.A. sec. 701 y ss. Esa ley fue derogada por la Ley Núm. 1 de 23 diciembre 1966 que dispuso la celebración del plebiscito de 1967, 16 L.P.R.A. sec. 844 y ss.



idea creadora del Estado Libre Asociado.

Creo que ha llegado el momento de que ese crecimiento se efectúe. Un retraso indebido en esto no puede dejar de hacer daño a Puerto Rico y a la importancia de Puerto Rico como un exponente y ejemplo de la actitud de los Estados Unidos en un mundo donde el colonialismo es obsoleto y el nacionalismo extremo es obsolescente.”

En su carta al Presidente el Gobernador expresó los principios que a su juicio debían guiar el crecimiento propuesto:

“(1) El principio indispensable del Estado Libre Asociado es el gobierno propio para Puerto Rico en asociación permanente con los Estados Unidos sobre una base de lealtad común, ciudadanía común, mutua dedicación a la democracia y un compromiso mutuo con la libertad.

(2) Las bases morales y jurídicas del Estado Libre Asociado deben aclararse aún más, para así eliminar cualquier posible base para la acusación hecha por los enemigos y los amigos descarriados de los Estados Unidos y de Puerto Rico, de que el Estado Libre Asociado no fue la libre selección de nuestro pueblo actuando en su capacidad soberana, sino meramente un tipo diferente de arreglo colonial al cual el pueblo de Puerto Rico consintió.

(3) El poder y la autoridad gubernamental del Estado Libre Asociado debe ser completo. Todas las reservas o excepciones que no sean parte indispensable de los arreglos para la asociación permanente con los Estados Unidos deben ser eliminadas. Deben establecerse métodos para que el pueblo de Puerto Rico pueda participar dentro del concepto de Estado Libre Asociado, en las funciones federales que le afectan.”

Añadió el Gobernador en su carta al Presidente:

“Así pues, parece claro que el pueblo de Puerto Rico debe ser consultado de nuevo sobre sus relaciones de gobierno con Estados Unidos. Ha llegado el momento en que el pueblo, a base de su propia experiencia, deba considerar cómo ha de perfeccionar el concepto de Estado Libre Asociado dentro de su asociación permanente con la Unión Federal. Es ésta mi convicción sobre lo que se debe hacer, y creo que es la de la vasta mayoría de los

puertorriqueños.”

El Presidente Kennedy contestó al Gobernador en 24 de julio de 1962:

“Estoy consciente, sin embargo, como usted señala, de que la relación de Estado Libre Asociado no se ha perfeccionado y que no ha realizado aún su pleno potencial y veo con beneplácito su declaración de que el pueblo de Puerto Rico está a punto de comenzar a considerar esta relación con el propósito de llevarla a su desarrollo máximo. Estoy en total simpatía con esta aspiración. No veo ninguna razón por la cual el concepto de Estado Libre Asociado, si tal es el deseo del pueblo de Puerto Rico, no pueda desarrollarse completamente como una institución permanente en su asociación con los Estados Unidos. Estoy de acuerdo con que este es un momento oportuno para reconocer la necesidad de crecimiento, y con que, tanto como una cuestión de equidad para todos los concernidos como para establecer un ‘record’ inequívoco, se consulte al pueblo de Puerto Rico, como se propone usted hacerlo, para que éste pueda expresar cualquier otra preferencia, incluyendo la independencia, si tal fuese su deseo.”<sup>(26-a)</sup>

El resultado inmediato de ese intercambio de cartas entre el Gobernador de Puerto Rico y el Presidente de los Estados Unidos fue la aprobación por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico de la Resolución Conjunta Núm. 1 de 3 de diciembre de 1962, L.P.R.A., Tomo I (ed. 1965), pág. 162, mediante la cual se propuso formalmente al Congreso de los Estados Unidos la celebración de un plebiscito en Puerto Rico. En el plebiscito se votaría por una de las tres fórmulas: (1) el Estado Libre Asociado, basado en la común ciudadanía con los Estados Unidos y desarrollado hasta el máximo que fuese compatible con la asociación, (2) la estadidad federada y (3) la independencia.

Como resultado de la mencionada Resolución Conjunta de 1962 de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el Congreso

<sup>(26-a)</sup> *El Mundo*, 25 julio 1962, ed. final, pág. 16.



aprobó la Ley Pública 88-271 de 20 de febrero de 1964,<sup>(27)</sup> mediante la cual creó una comisión conjunta, conocida como la Comisión del Status, a ser integrada por siete representantes de los Estados Unidos y seis de Puerto Rico, para estudiar a fondo los factores relacionados con las presentes y futuras relaciones entre ambos países.

En la Sec. 2(c) de dicha Ley 88-271 el Congreso expresó lo siguiente:

“El Congreso invita por la presente al Estado Libre Asociado de Puerto Rico a proveer para la participación del Estado Libre Asociado y su pueblo en la labor de la Comisión, decretando una ley que disponga para el nombramiento de seis miembros adicionales de la Comisión.”

Mediante la Ley Núm. 9 de 13 de abril de 1964, L.P.R.A., Tomo I (ed. 1965), pág. 166, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aceptó la invitación del Congreso para participar en la Comisión del Status y dispuso para el nombramiento de los seis miembros puertorriqueños de dicha Comisión.

La Comisión celebró vistas públicas en San Juan, trabajó durante dos años y rindió su informe en agosto de 1966. En su informe la Comisión llegó a ciertas conclusiones e hizo recomendaciones al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos y al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. En sus conclusiones la Comisión expresó que “Tanto Puerto Rico como los Estados Unidos comparten una común dedicación a la libertad individual, a los derechos humanos fundamentales y a las tradiciones del gobierno democrático y representativo.” También expresó en su informe que:

“La principal conclusión de la Comisión es que las tres formas del Status político—el Estado Libre Asociado, la Estadidad y la Independencia—son válidas y confieren al Pueblo de Puerto Rico igual dignidad con igualdad de status y de ciudadanía nacional.”

<sup>(27)</sup>78 Stat. 17; L.P.R.A., Tomo I (ed. 1965), pág. 164.

También concluyó la Comisión que cualquier preferencia entre dichas formas de status correspondía hacerla a Puerto Rico; que tal expresión debía preceder a cualquier cambio en el status; y que el primer paso hacia cualquier cambio de status político lo debía dar Puerto Rico. Concluyó además que:

“Sería muy útil para todos los interesados si ocurriese una expresión de la voluntad de los ciudadanos de Puerto Rico mediante una votación popular sobre la cuestión de si desean que continúe el Status del Estado Libre Asociado con capacidad de crecimiento y desarrollo, o si desean optar por la Estadidad o la Independencia.”

Recomendó la Comisión del Status que de celebrarse un plebiscito y con el fin de estructurar la forma de status favorecida en el mismo, se convocase a uno o más grupos conjuntos asesores.<sup>(28)</sup>

A la luz de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión del Status la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 1 de 23 de diciembre de 1966, 16 L.P.R.A. sec. 844 y ss., mediante la cual se dispuso para la celebración de un plebiscito. Luego del consiguiente debate público mediante mítines, la prensa, radio y televisión, se celebró el plebiscito el 23 de julio de 1967. Votaron 707,293 electores y el resultado fue el siguiente. A favor del Estado Libre Asociado votó el 60.41%; a favor de la estadidad 38.98% y a favor de la independencia .60%.<sup>(29)</sup>

Es de conocimiento general que el Partido Popular Democrático propulsó y defendió en el plebiscito el status de Estado Libre Asociado desarrollado hasta el máximo compatible con la asociación con los Estados Unidos, y que el demandado era el líder principal de los que favorecían la estadidad.

<sup>(28)</sup>*Informe de la Comisión de los Estados Unidos y de Puerto Rico Sobre el Status de Puerto Rico* (1966) págs. 6-10.

<sup>(29)</sup>Junta Estatal de Elecciones, *Informe Oficial sobre la Votación del Plebiscito de 1967*, pág. VII.



Según requerido por la Ley del Plebiscito, en 17 de agosto de 1967, el Gobernador de Puerto Rico, Roberto Sánchez Vilella, certificó al Presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, los resultados del plebiscito. El Presidente contestó al día siguiente mediante carta expresando su satisfacción por el hecho de que la voluntad popular de los puertorriqueños en relación con el status político había sido determinada democráticamente mediante el plebiscito y añadió que estaba listo para nombrar los miembros estadounidenses de los grupos asesores tan pronto el Estado Libre Asociado nombrase a sus representantes en dichos grupos.

El término por el cual fue electo el Gobernador Sánchez Vilella expiraba el 2 de enero de 1969 y en noviembre de 1968 se celebraron elecciones generales en la isla para elegir al Gobernador, al Comisionado Residente en Washington y a los miembros de la Asamblea Legislativa. El resultado de las elecciones fue el siguiente: Partido Nuevo Progresista 390,922 votos; Partido Popular Democrático 367,901 votos; Partido del Pueblo 87,832 votos; Partido Independentista Puertorriqueño 24,729 votos; Partido Estadista Republicano 4,057 votos. <sup>(29-a)</sup>

Como resultado de dichas elecciones advino Gobernador el demandado, Honorable Luis A. Ferré, el candidato del Partido Nuevo Progresista. Tomó posesión de su cargo el 2 de enero de 1969. El Partido del nuevo Gobernador eligió al Comisionado Residente, Honorable Jorge L. Córdova Díaz y obtuvo el control de la Cámara de Representantes. El Partido Popular retuvo el control del Senado.

En 2 de mayo de 1969 el Partido Popular Democrático (P.P.D.) presentó en este Tribunal una solicitud de *mandamus* en la cual solicita que ordenemos al Gobernador a

<sup>(29-a)</sup> Junta Estatal de Elecciones, *Estadística Electoral sobre las Elecciones Generales de 1968*, pág. 3.

que proceda al cumplimiento de los deberes que le impone la Ley de Plebiscito.

En su solicitud alega el peticionario, en esencia, que la Ley de Plebiscito le impone al Gobernador el deber de nombrar, a propuesta del Partido Popular Democrático, los miembros puertorriqueños de los grupos asesores y que aquél se ha negado a hacerlo a pesar de habérselo solicitado formalmente el peticionario en dos ocasiones. Se basa el peticionario en el texto de dicha Ley y en que el Partido Popular Democrático fue el partido que defendió en el plebiscito la fórmula del Estado Libre Asociado, la cual resultó triunfante en dicha votación.

Luego de solicitar y obtener de este Tribunal una prórroga, el demandado presentó su contestación en 9 de junio de 1969. En la misma admitió algunas de las alegaciones hechas por el peticionario, negó otras y tomó la posición de que no procedía el *mandamus* solicitado ni en los méritos de la cuestión ni debido a una serie de defensas afirmativas que levantó. Vamos a discutir dichas defensas, unas más brevemente que otras debido a su respectiva importancia, y luego discutiremos el caso en sus méritos.

#### *La Capacidad Jurídica*

La primera defensa afirmativa del demandado consiste en sostener que el demandante no tiene capacidad jurídica para instar este recurso. La misma no tiene mérito. Una mera lectura del Art. 45 de la Ley de Plebiscito demuestra que la responsabilidad asumida por los partidos políticos y organismos representativos de las tres formas de status que se pusieron a votación en el Plebiscito, no termina con la celebración del mismo. Véanse, por ejemplo, los siguientes fragmentos de dicho Art. 45:

“De resultar triunfante una de las fórmulas según lo dispuesto en el Artículo 2 de esta ley, el Gobernador en su certifica-



ción al Presidente, solicitará la constitución conjunta de los grupos asesores recomendados en el informe de la Comisión de Status y descritos en la exposición de motivos de esta ley. . . .

En tal caso, los miembros del grupo asesor que deban ser nombrados por el Gobernador de Puerto Rico, serán designados a propuesta del partido, o del Comité Directivo que haya representado la fórmula triunfante en el proceso plebiscitario.”

Si el partido político que propuso y defendió en el Plebiscito la fórmula que resultó triunfante en el mismo no tuviese capacidad jurídica para solicitar de los tribunales que se cumpliera con la Ley de Plebiscito y se acatase y llevase a la práctica el mandato plebiscitario ¿quién entonces la tendría? Es claro que el partido u organismo que propuso la fórmula triunfante tiene capacidad jurídica para recurrir a los tribunales en el sentido antes dicho. Esa es la manifiesta intención legislativa. En el Informe Conjunto de 17 de diciembre de 1966 de las Comisiones Especiales que se crearon para estudiar el proyecto de la Ley de Plebiscito, se dice, en parte, lo siguiente:

“Las decisiones que se están tomando por esta Asamblea Legislativa exigen que haya garantías adecuadas para el acatamiento de la voluntad democrática que el pueblo exprese en el plebiscito.”—*Diario de Sesiones*, Vol. 20, Sesión Extraordinaria de 1966, p. 503.

El Plebiscito no fue un mero ejercicio académico sino un paso práctico dado por el país en su angustiada búsqueda de sí mismo. Fue también un paso político y jurídico en el largo camino de su desarrollo constitucional. La Ley de Plebiscito, y en particular su Art. 45, invistió a los partidos políticos y organismos que concurrieron al mismo de capacidad para recurrir a los tribunales en defensa de los derechos que dicha ley les da y para solicitar y obtener que todos los funcionarios públicos concernidos cumplan con la ley. Véase Thio, “*Locus standi* in relation to Mandamus,” *Public Law* (1966) págs. 133, 147.

Ya en *Asociación de Maestros v. Pérez, Gobernador*, 67 D.P.R. 848 (1947), sostuvimos que es una cuestión de interés público el que las leyes se pongan en vigor. Allí también se trataba de una petición de *mandamus* y se cuestionó la capacidad jurídica de la peticionaria, la Asociación de Maestros de Puerto Rico. A esos efectos dijimos en aquel caso, a la pág. 851:

“Se arguye por los demandados que la Asociación de Maestros no tiene interés especial en este asunto; que acaso podrían tenerlo los maestros que son los que han de enseñar en el idioma que se adopte, pero que la peticionaria es una persona jurídica distinta de los miembros que la componen y que por consiguiente no puede, ni siquiera asumir, la representación de los maestros en este asunto.

Convendríamos con los demandados si se tratase en el presente caso de una cuestión de interés privado. No cabe duda, sin embargo, que la selección del idioma que ha de servir de vehículo a la enseñanza pública de un país, es una cuestión de interés público. También lo es que las leyes se pongan en ejecución. Tratándose de cuestiones de interés público, sostiene la mayoría de las autoridades que interpretan preceptos similares al nuestro, que cuando la cuestión envuelta es de interés público y el *mandamus* tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.”<sup>(29-b)</sup>

<sup>(29-b)</sup> Esto, claro está, se refiere a situaciones excepcionales como la que se planteó en el caso de la Asociación de Maestros y se plantea en el caso de autos, pero la norma establecida por la Ley de *Mandamus* es al efecto de que sólo pueden invocar con éxito el auto las personas especialmente interesadas. 32 L.P.R.A. sec. 3423; *Prensa Insular v. Cordero*, 67 D.P.R. 89, 103 (1947). A los fines de este caso no es necesario considerar ni discutir quien es una persona especialmente interesada, si uno a quien el estatuto lo protege un derecho específico o uno que de hecho ha sido adversamente afectado. Esta compleja y técnica cuestión ha sido objeto de discusión por reconocidos tratadistas en el campo del derecho adminis-



### *El Recurso no es Prematuro y no hay Incuria*

Las defensas levantadas por el demandado de que el recurso es prematuro y de que el demandante incurrió en tardanza o incuria son contradictorias entre sí y no tienen mérito. No tiene utilidad alguna que elaboremos sobre ellas.

### *Cosa Juzgada*

Como otra defensa afirmativa levanta el demandado la de cosa juzgada. Alega que esta controversia ya fue juzgada y adjudicada en el Tribunal Superior de San Juan en el caso CS-69-243 titulado *Enrique Bird Piñero v. Luis A. Ferré y Partido Popular Democrático*. No estamos de acuerdo. Podríamos entrar en una discusión pormenorizada del citado caso de *Bird Piñero* y distinguirlo del presente, pero no es necesario hacerlo por lo que a continuación explicamos.

Como se sabe, la doctrina de cosa juzgada es de naturaleza técnica y tiene excepciones y limitaciones bien reconocidas. No hace mucho hemos discutido y examinado dicha doctrina de cosa juzgada en *Pérez v. Bauzá*, 83 D.P.R. 220 (1961) y en *Millán v. Caribe Motors*, 83 D.P.R. 494 (1961). En *Pérez* supra, a la pág. 225 dijimos:

“En términos generales, puede afirmarse que la regla de cosa juzgada está fundada en consideraciones de orden público y necesidad: por un lado, el interés del Estado en que se le ponga fin a los litigios, . . . y por otro lado, la deseabilidad de que no se someta en dos ocasiones a un ciudadano a las molestias que supone litigar la misma causa.”

trativo. 3 Davis, *Administrative Law Treatise*, cap. 22; Jaffe, *Standing to Secure Judicial Review: Public Actions*, 74 Harv. L. Rev. 1265 (1961); Jaffe, *Standing to Secure Judicial Review: Private Actions*, 75 Harv. L. Rev. 255 (1961).

La jurisprudencia federal no es uniforme sobre esta cuestión. Sin embargo, la tendencia moderna es la de abolir las complejidades técnicas de la doctrina de falta de capacidad jurídica y abrir las puertas de los tribunales a todos los que crean tener una reclamación válida. *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968); *Curran v. Clifford*, 37 U.S.L.W. 2390 (Dic. 1968, D.C. Cir.).

Y a la pág. 226 del mismo caso:

“Sin embargo, los tribunales se han negado a aplicar en forma inflexible la defensa de cosa juzgada cuando hacerlo derrotaría los fines de la justicia, especialmente si hay envueltas consideraciones de orden público. . . . Según se ha expresado, la doctrina descansa en el principio básico de que debe propiciarse la terminación de litigios, pero si la aplicación rigurosa de la misma derrotaría en la práctica un derecho permeado en alguna forma del interés público, los tribunales se inclinan hacia la solución que garantice cumplida justicia en lugar de favorecer en forma rígida una ficción de ley que obedece fundamentalmente a un principio de conveniencia y orden procesal. . . . En otras palabras, la regla no es absoluta y debe siempre considerarse conjuntamente con el saludable principio de que debe dispensarse justicia en cada caso.”

En *Millán v. Caribe Motors*, supra, nos negamos a aplicar la doctrina de cosa juzgada en una situación en que de hacerlo se hubiese producido una injusticia. Allí dijimos, en 83 D.P.R. 508:

“Es oportuno señalar que estamos conscientes de la utilidad y de la importancia de la regla de cosa juzgada y la doctrina de impedimento colateral por sentencia. Ciertamente hay un interés tanto individual como social en que los litigios tengan fin. Sin embargo, no podemos frustrar la justicia en nombre de reglas que se originaron con el propósito de facilitar su administración. Las máximas generales hay que atemperarlas a los hechos del caso.”<sup>(30)</sup>

En el mismo sentido, véanse *Feliciano Ruiz v. Alfonso Develop. Corp.*, 96 D.P.R. 108, 114 (1968) y *Monagas v. Vidal*, 170 F.2d 99, 106.

Nuestra posición sobre la aplicación de la doctrina de cosa juzgada está acorde con las mejores corrientes de pensamiento sobre el particular. En *U.S. v. Silliman*, 167 F.2d 607, 614 (1948) se expresó:

<sup>(30)</sup>Castán, *Teoría de la Aplicación e Investigación del Derecho*, 1947, págs. 253-258.



“Dicha norma de política pública [la de cosa juzgada] debe aplicarse con buen juicio porque una aplicación ciega de la misma puede frustrar la norma superior de hacer justicia en cada caso.”

En *Developments in the Law: Res Judicata*, 65 Harv. L. Rev. 818 (1952), luego de mencionarse las razones que justifican la doctrina y las que justifican sus excepciones, se dice: “Tanto la formulación judicial como el análisis de los estudiosos debe llevar a su justo nivel esas consideraciones contrapuestas.”<sup>(31)</sup>

Porque no creemos en aplicar las máximas y las doctrinas jurídicas “cuando hacerlo derrotaría los fines de la justicia, especialmente si hay envueltas consideraciones de orden público,” *Pérez v. Bauzá*, supra; porque es innegable que este litigio envuelve consideraciones de orden público de la más alta jerarquía; porque este litigio participa de la naturaleza de un pleito de clase (425,000 electores votaron a favor del status de Estado Libre Asociado en el Plebiscito); y porque este Tribunal es el más adecuado para ventilar las importantes cuestiones aquí planteadas; somos de opinión que no es de aplicación aquí la doctrina de cosa juzgada.

De las defensas afirmativas que levanta el demandado hemos dejado tres para discutir las conjuntamente debido a lo relacionadas que están unas con otras. Dichas defensas son: que no procede este recurso porque violaría la separación de poderes; que el asunto es uno político no susceptible de ser adjudicado judicialmente; y que el remedio que se solicita no procede porque va dirigido a una función discrecional del demandado. Ya al discutir estas defensas estamos entrando en los méritos de la controversia. Luego de discutidas llegaremos al meollo del litigio: si el demandado debe o no nombrar los grupos asesores a propuesta del demandante.

<sup>(31)</sup> El citado trabajo aparece en *Selected Essays on Civil Procedure*, editado por la Harvard Law Review Association (1965).

## La Separación de Poderes

El planteamiento de que se violaría el principio de la separación de poderes si este Tribunal ordenase al demandado dar cumplimiento a determinadas disposiciones de ley no es nuevo pero lo discutiremos porque llega al hueso del concepto del estado de derecho. Dicho concepto o principio de gobierno, conocido también como el imperio de la ley, y en la literatura jurídica anglosajona con el término más feliz de “*the rule of law*,” representa, desde luego, una condición básica e indispensable del sistema de gobierno democrático-constitucional. Utilizamos la palabra indispensable en su pleno sentido.

El tema es muy interesante y su literatura muy rica pero debido a limitaciones de espacio tenemos que resignarnos a no tratarlo con la extensión que se merece. Sin embargo, creemos que es conveniente entrar en algunas consideraciones.

Primero, reconozcamos que este principio de derecho constitucional—el de la separación de poderes—como tantos otros, representa la concretización jurídica de una teoría de gobierno. Esta teoría de los gobiernos “divididos” o “mixtos,” como también se le conoce, es una valiosa defensa contra la tiranía y es mucho más antigua que la Constitución de los Estados Unidos y que los escritos de los teóricos políticos de los siglos 17 y 18 que los autores de la Constitución americana conocían tan bien.

La Constitución de la Roma republicana ofrece un ejemplo notable de una cuidadosa separación de poderes. Discusiones del tema se encuentran en Aristóteles (*Política*), en Platón (*Las Leyes*) y en Polibio (*Historias*, Libro VI). El influjo del análisis de Polibio ha llegado hasta el pensamiento moderno.<sup>(32)</sup> En Inglaterra lo discute en 1583, ya con relación al derecho constitucional inglés, Sir Thomas Smith (*De Re-*

<sup>(32)</sup> Influyó en Cicerón y en pensadores de la Edad Media como Marsilio de Padua y Santo Tomás de Aquino; y en Locke y Montesquieu, entre los modernos.



*publica Anglorum*)<sup>(33)</sup> y el republicano Harrington en su *Oceana* (1656), libro dirigido a la atención de Cromwell, lo trata extensamente.

Las fuentes inmediatas que sobre esto inspiraron a los padres de la Constitución americana fueron Locke, *Second Treatise of Government* (1690) y especialmente Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro XI (1748), a quien Madison llamó "el oráculo que siempre se consulta sobre estos asuntos," *The Federalist* No. 47 (1788). En la formulación americana de la doctrina de separación de poderes también influyó Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (1765 y ediciones siguientes), debido a su gran influjo sobre la profesión legal americana durante el primer siglo de ésta. Pound, *The Formative Era of American Law* (1938). Para excelentes discusiones de la doctrina véase el capítulo "*The Separation of Powers: False and True*" en Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, edición revisada (1960), pág. 94; Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, ed. rev. (1950), pág. 173 y Sharp, *The Classical American Doctrine of the Separation of Powers*, 2 U. Chi. L. Rev. 385 (1935).

Hoy día está reconocido universalmente por los tribunales y por los tratadistas que la separación de poderes no es completa ni absoluta.<sup>(34)</sup> Puede decirse que nadie pretendió que lo fuese. La imposibilidad práctica de lo contrario fue reconocida por sus expositores principales y por los propios padres

<sup>(33)</sup> Allen, *A History of Political Thought in the Sixteenth Century* (1928) pág. 262.

<sup>(34)</sup> *Banco Popular v. Corte*, 63 D.P.R. 66, 70 (1944); *Miffitt v. Statler Hilton, Inc.*, 248 A.2d 581, 583 (1968); *Hobson v. Hansen*, 265 F.Supp. 902, 915 (1967); *Hill v. Relyea*, 216 N.E.2d 795, 798 (1966); *David v. Vesta Co.*, 212 A.2d 345, 357 (1965); *United States v. Solomon*, 216 F.Supp. 835, 840 (1963); *Dickson v. Saiz*, 308 P.2d 205, 211 (1957); In re Opinion of the Justices, 64 A.2d 169, 172 (1949); *Parker v. Riley*, 113 P.2d 873, 877 (1941); Davis, 1 *Administrative Law Treatise*, sec. 1.09; Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (1965) pág. 29; Sharp, artículo citado, 2 U. Chi. L.Rev. 385 (1935).

de la Constitución de los Estados Unidos. Madison, *The Federalist* No. 47.

En cuanto al derecho constitucional puertorriqueño, es cierto que nuestra Constitución organizó un gobierno en el cual los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial están separados y son ejercidos por tres distintos departamentos o ramas del gobierno, pero esta separación, que es cierta en términos generales, tampoco es absoluta en nuestra Constitución. Por disposición constitucional y de ley hay funciones de gobierno que traspasan la línea divisoria y son ejercidas por una rama de naturaleza distinta a dichas funciones. Algunos ejemplos de estos son los siguientes:

El Gobernador, jefe de la rama ejecutiva, participa de la función legislativa (a) al someter anualmente a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de presupuesto y un informe que, por mandato constitucional, "contendrá los datos necesarios para la formulación de un programa de legislación." Además, (b) puede convocar a la Asamblea Legislativa o al Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los intereses públicos así lo requieran. Y (c) aprueba o desaprueba los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa decreta. Participa en la función judicial al suspender la ejecución de sentencias en casos criminales, al conmutar penas, condonar multas y al conceder indultos.

El Senado, la cámara alta de la rama legislativa, participa de la función ejecutiva al confirmar o rechazar nombramientos hechos por el Gobernador. El Tribunal Supremo, el más alto cuerpo de la rama judicial, participa de la función legislativa al adoptar reglas de evidencia y códigos de procedimiento civil y criminal. El Juez Presidente, el más alto funcionario judicial, participa de la función ejecutiva al tener a su cargo una de las responsabilidades administrativas mayores del gobierno: ser responsable de la administración de los tribunales. Constitución, Art. IV, sec. 4; Art. V, sec. 7. Además, las Juntas y Comisiones autónomas creadas por



ley ejercen funciones legislativas al promulgar reglas y reglamentos, judiciales al celebrar vistas, decidir casos e imponer sanciones, y ejecutivas al supervisar la administración de sus respectivas leyes.

El planteamiento de que la concesión del *mandamus* solicitado en este caso viola la separación de poderes ha sido resuelto adversamente para el demandado desde los comienzos de la jurisprudencia de los Estados Unidos y de la nuestra propia. En el célebre caso de *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137 (1803), un caso también de *mandamus*, luego de discutirse el asunto se expresó que “no es el cargo del funcionario público a quien va dirigido el recurso lo que determina si éste procede o no, sino que lo determinante es la naturaleza del deber que se interesa hacer cumplir.” 2 L.Ed. 71.

En Puerto Rico, nuestra jurisprudencia constante ha sido en el sentido de sostener el estado de derecho mediante la supervisión judicial de los poderes del Gobernador y en específico hemos resuelto repetidas veces que los tribunales pueden compeler a los gobernadores a cumplir los deberes ministeriales que les imponen la Constitución y las leyes. En igual sentido se ha resuelto en California, Colorado, Kansas, Kentucky, Maryland, Montana, Nebraska, Nevada, North Carolina, Wyoming y Minnesota. <sup>(35)</sup>

La primera vez que se planteó la cuestión de si los Tribunales de Puerto Rico tienen jurisdicción para expedir un auto de *mandamus* contra el Gobernador para obligarle a cumplir un deber ministerial fue en *Lutz v. Post*, 14 D.P.R. 860 (1908). Allí el Tribunal reconoció que la jurisprudencia demostraba dos tendencias: una, que resolvía el problema en la afirmativa y otra en la negativa, pero se decidió por la

<sup>(35)</sup> *Lutz v. Post*, 14 D.P.R. 860, 864 (1908); Amadeo, “El Control Judicial de los Poderes del Gobernador de Puerto Rico,” 12 Revista de Derecho, Legislación y Jurisprudencia del Colegio de Abogados de P.R. 193 (1949) y en 15 Rev. Jur. U.P.R. 1 (1945).

afirmativa por encontrar que esta posición está basada en razonamientos más sólidos que la contraria y además por tener la misma apoyo en decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Luego de señalar que “Nuestro gobierno es un gobierno de ley, y todos los funcionarios desde el más alto hasta el más inferior, están obligados a obedecer a la ley sin duda alguna” el Tribunal se expresó como sigue:

“Por consiguiente, estamos ampliamente justificados en declarar que en cuanto a deberes ministeriales o ejecutivos, el principio general de conceder un remedio mediante el auto de *mandamus* contra funcionarios ejecutivos debe ser sostenido y aplicado; y el mero hecho de que sea el Gobernador de Puerto Rico el funcionario contra quien se solicita el remedio por medio de este auto extraordinario no debe atemorizar los tribunales en el ejercicio de su jurisdicción, puesto que está bien establecido y no puede negarse el que la autoridad de los tribunales es suprema en la consideración y determinación de todas las cuestiones legales que sean judicialmente sometidas a las mismas, dentro de los límites legales de su jurisdicción; y nadie está exento del efecto de la ley; y el deber de cumplir fielmente las leyes incumbe al Gobernador en virtud de su juramento oficial; y en el caso de que el remedio solicitado fuera denegado podría suceder que los peticionarios no encontrarán reparación alguna a los males o perjuicios que sufrieren.”

En cuanto a los méritos del caso, el Tribunal resolvió que lo que allí se solicitaba constituía un acto discrecional y no ministerial y que por lo tanto no procedía el *mandamus*. <sup>(36)</sup> También resolvió que el peticionario no tenía capacidad jurídica para promover el procedimiento porque no demostró que tenía un interés especial en el asunto. <sup>(37)</sup>

<sup>(36)</sup> La cuestión envuelta era si el Gobernador tenía el deber ministerial de entregar al director de un periódico copia certificada de la contestación a unos cargos formulados contra un Juez de Distrito.

<sup>(37)</sup> Esta opinión contiene el *dictum* de que en Puerto Rico, bajo la Carta Orgánica entonces vigente, no existía la separación de poderes. Por ser ésta una cuestión ya académica no es necesario discutirla, pero la validez de esa aseveración es muy cuestionable. *Springer v. Philippine Islands*, 277 U.S. 189 (1928); *Banco Popular v. Corte*, 63 D.P.R. 66 (1944).



En *Jiménez v. Reily*, 30 D.P.R. 626 (1922), se trataba del poder del Gobernador para destituir funcionarios públicos. Allí el Tribunal obligó al Gobernador, mediante un recurso de *mandamus*, a restituir en su cargo a un funcionario público nombrado por un término fijado en la ley y el cual había sido destituido por el Primer Ejecutivo sin previa formulación de cargos y sin darle oportunidad de defenderse.

Otro caso de *mandamus* es el de *Romero Moreno v. Gore, Gobernador*, 46 D.P.R. 408 (1934). Allí, igual que en *Jiménez v. Reily*, supra, el Tribunal encontró que el Gobernador había separado ilegalmente de su cargo al peticionario, Antonio Romero Moreno, y expidió un auto perentorio de *mandamus* ordenando la reposición en el mismo del peticionario. En forma idéntica resolvimos en *Abella v. Piñero, Gobernador*, 66 D.P.R. 690 (1946).

En una comunidad regida por leyes y no por hombres, en un estado de derecho, los casos citados anteriormente no se podían haber resuelto de otro modo. El auto de *mandamus* es uno de los recursos clásicos para garantizar y mantener el imperio de ley. Así se concebía ya desde tiempos de Sir Edward Coke. Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (1965), págs. 179-180.

Vistos los orígenes del principio de derecho constitucional de la separación de poderes y vistos los casos pertinentes, vayamos ya de una vez al corazón del problema que en esta etapa de la opinión nos ocupa. ¿Por qué no puede este Tribunal, sin dejar de cumplir su solemne y principal deber de velar por la supremacía de la ley, aceptar que basta que se invoque el principio de la separación de poderes para que nos declaremos sin jurisdicción? La respuesta es muy sencilla. Puede expresarse en unas pocas oraciones. Lo hacemos en el siguiente párrafo.

El nuestro es un gobierno de leyes y no de hombres. La ley es igual para todos. No hay persona, ni privada ni pública, no importa cuán elevada o común sea, que esté sobre la

ley. En cuanto a controversias legales se refiere, este Tribunal es el árbitro supremo del país. Si un funcionario público pudiese utilizar el principio de la separación de poderes como valla para impedir el paso de nuestra jurisdicción en controversias legales, ese funcionario se colocaría fuera y por encima de la ley. Podría actuar caprichosamente, arbitrariamente. Los derechos y la propiedad de los ciudadanos que entrasen en contacto con ese funcionario quedarían sin protección, a merced de su capricho o deseo arbitrario. El estado de derecho quedaría hecho añicos. La supremacía de la ley desaparecería de nuestras vidas. Eso equivaldría a un retroceso de siglos. Desde luego eso no puede ser. Por si fuese necesario decirlo, se ha resuelto que ni la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos,<sup>(38)</sup> ni el Congreso de ese país,<sup>(39)</sup> pueden actuar arbitrariamente o fuera de la ley.<sup>(40)</sup>

La teoría de que el Primer Ejecutivo está exento de la revisión judicial es contraria a toda la tradición del derecho constitucional que aplicamos y es inconsistente con el concepto de gobierno constitucional. Dicho concepto no reconoce funcionario alguno que sea *legibus solutus*, superior a la ley. No lo reconocía ni el constitucionalismo antiguo ni lo reconoce el constitucionalismo moderno. La idea medieval de que el gobernante está sujeto a la ley fue recogida y reivindicada por el derecho común. Como consecuencia de las crisis constitucionales de Inglaterra del siglo 17 dicha idea quedó definitivamente establecida. De ahí pasó a nuestras constituciones.<sup>(41)</sup>

<sup>(38)</sup> *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, (el "Steel-Seizure Case"), 343 U.S. 579 (1952); *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137 (1803).

<sup>(39)</sup> *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

<sup>(40)</sup> V. Schwartz, *A Commentary on the Constitution of the United States* (1963), Vol. II, págs. 79-85; del mismo autor, *American Constitutional Law* (1955), págs. 187-206.

<sup>(41)</sup> McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern* (1940); Holdsworth, *A History of English Law* (ed. 1945 reimpresso 1966), Tomo V, pág. 423 y ss. y Tomo VI, págs. 3-122; Pound, *The Spirit of the Common Law* (1921), Cap. 3. Para una narración excepcional de la vida de Sir Edward Coke y los desarrollos constitucionales ingleses del siglo 17, véase Bowen, *The Lion and the Throne* (1956).



Lo anterior no quiere decir, desde luego, que la rama judicial va a hacer todas las decisiones públicas finales. La rama judicial decide solamente casos y controversias. Fuera de eso, como se sabe, la rama judicial no tiene ingerencia. La política pública sobre los demás asuntos—que no sean casos y controversias—la hacen los dos departamentos políticos del gobierno—el Legislativo y el Ejecutivo. Esos dos departamentos gobiernan. Gobiernan porque son electos. La rama judicial no es un departamento político del gobierno. No es electa. No gobierna. Por eso puede ser, y constitucionalmente es, el árbitro tanto entre particulares, como entre particulares y el gobierno.

#### *La "Cuestión Política"*

Esto nos trae a otra defensa que ha levantado el demandado: la de que la controversia ante nosotros es una de naturaleza política y no legal y que por eso no es susceptible de ser adjudicada por los tribunales. ¿Es eso cierto? ¿Se trata aquí de hacer política pública—quehacer de las ramas legislativa y ejecutiva—o se trata de decidir un caso, una controversia legal?

¿Vamos aquí a confeccionar un programa de gobierno, digamos, uno de fomento económico o de obras públicas, etc., o vamos a decidir qué es lo que dice el Art. 45 de la Ley de Plebiscito? ¿Vamos a ejercer *gubernaculum* o vamos a ejercer *jurisdictio*? Lo primero no es función nuestra; lo segundo es función solamente de la rama judicial.

La doctrina de la "cuestión política" es de origen jurisprudencial. En la jurisprudencia norteamericana fue enunciada por primera vez en *Foster v. Neilson*, 2 Pet. 252 (1829). Allí estaba envuelta la interpretación del Tratado de París de 1763 celebrado entre Gran Bretaña, Francia y España y se debía resolver si para el año 1804 ciertas tierras al este

del Río Mississippi pertenecían a España o a Estados Unidos. El Tribunal entendió que se trataba de un asunto que pertenecía al ámbito de las relaciones exteriores del Gobierno de los Estados Unidos y que por ello debía ser resuelto por el Presidente o por el Congreso y no por el Tribunal. Como tantas otras doctrinas constitucionales (libertad de contratación, segregación racial, etc.) esta doctrina de la cuestión política ha evolucionado considerablemente.

Según se han ido expandiendo las fronteras de las libertades individuales y colectivas y la supremacía de la ley se ha hecho realidad en el terreno así ganado, se ha ido reduciendo el área de la tierra de nadie en donde no impera el derecho. Con motivo de ese desarrollo del derecho, la doctrina de la cuestión política ha sido considerablemente limitada. Los casos de *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) y *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969) son ingentes ejemplos de esa contracción judicial de dicha doctrina. Véanse además, *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23 (1968); *Westberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964); Scharpe, *Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis*, 75 Yale L.J. 517.

El caso de autos es un caso clásico de interpretación de estatutos. Por haber surgido una controversia entre el demandante y el demandado sobre la interpretación del Art. 45 de la Ley de Plebiscito ha llegado hasta nosotros la misma y para resolverla debemos interpretar dicho artículo. Esa, la de interpretar la ley y aplicarla a los casos concretos, es una función eminentemente judicial. En eso consiste el *jurisdictio*: decir la ley. Los tribunales no pueden evadir su responsabilidad de interpretar la ley y de decidir los casos por el hecho de que se alegue que hacerlo violaría la separación de poderes o constituiría una indebida incursión judicial en asuntos políticos. *Powell v. McCormack*, supra, a las págs. 548-549.



### *Deber Ministerial*

Pasamos ahora a discutir la última de las defensas levantadas por el demandado y al hacerlo llegaremos al corazón de la controversia que este caso plantea. Esta defensa consiste en alegar que la función que se le pide al demandado que cumpla—nombrar los miembros de los grupos asesores— es una discrecional suya y no ministerial y que por ello no procede el *mandamus*.

La vieja dicotomía entre actos administrativos ministeriales y discrecionales ya no goza del vigor que antaño tenía. Tratadistas muy prestigiosos le han hecho fuertes ataques. Jaffe señala que los tribunales han padecido una “obsesión” con esa forma de caracterizar los actos administrativos; que la clasificación es ilusoria, errónea e impráctica; que meramente decide *a priori* el problema sin examinarlo y explicarlo.<sup>(42)</sup>

Davis expresa que dicha clasificación no se justifica; que si bien el recurso de *mandamus* históricamente tuvo la naturaleza de “extraordinario,” lo fue y lo es cuando va dirigido a un tribunal porque el procedimiento ordinario en esos casos es la apelación, pero que como recurso para revisar actuaciones administrativas el *mandamus* es hoy día un recurso usual y ordinario.<sup>(43)</sup> Algunos autores proponen que los tribunales abandonen la clasificación “ministerial-discrecional” de actuaciones administrativas como un paso hacia la elaboración de un derecho más racional sobre *mandamus*.<sup>(44)</sup> Debido a la conclusión a que hemos llegado en cuanto a esta última defensa levantada por el demandado,

<sup>(42)</sup> *Judicial Control of Administrative Action* (1965), págs. 180-181.

<sup>(43)</sup> *Administrative Law Treatise* (1958), págs. 355-356.

<sup>(44)</sup> Byse, Clark & Fiocca, *Section 1361 of the Mandamus and Venue Act of 1962 and Nonstatutory Judicial Review of Federal Administrative Actions*, 81 Harv. L. Rev. 308, 334 (1967). Véase también Patterson, *Ministerial and Discretionary Official Acts*, 20 Mich. L. Rev. 848, 886 (1922).

no es necesario que resolvamos aquí el problema que los citados autores levantan.

Para no alargar innecesariamente esta opinión preferiríamos no hacerlo, pero en aras de la exactitud y de la objetividad vamos a transcribir *verbatim* el Art. 45 de la Ley de Plebiscito, Ley Núm. 1 de 23 de diciembre de 1966, 16 L.P.R.A. sec. 888. Creemos necesario hacerlo ya que, en esencia, el caso se contrae a interpretar judicialmente dicho Art. 45. El mismo lee como sigue:

“El Superintendente General de Elecciones certificará al Gobernador el resultado de la consulta plebiscitaria. El Gobernador, a su vez, certificará el resultado al Presidente y al Congreso de Estados Unidos, al Comisionado Residente y a la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

De resultar triunfante una de las fórmulas según lo dispuesto en el Artículo 2 de esta ley, el Gobernador en su certificación al Presidente, solicitará la constitución conjunta de los grupos asesores recomendados en el informe de la Comisión de Status y descritos en la exposición de motivos de esta ley.

De acuerdo con ese informe, los grupos conjuntos asesores deberán considerar las medidas de transición necesarias hacia la estadidad o hacia la independencia en caso de que una de estas fórmulas resultara triunfante. En tal caso los miembros del grupo asesor que deban ser nombrados por el Gobernador de Puerto Rico, serán designados a propuesta del partido, o del Comité Directivo que haya representado la fórmula triunfante en el proceso plebiscitario. Si la representación de la fórmula en el proceso plebiscitario hubiera sido dual, el partido y el Comité Directivo tendrán derecho a proponer un número igual de miembros.

En caso de que el Estado Libre Asociado fuera la fórmula triunfante, el Gobernador propondrá al Presidente la constitución conjunta de grupos asesores respecto a medidas de desarrollo del Estado Libre Asociado, según hayan de considerarse a base de la autorización otorgada por el pueblo en el plebiscito.

Un voto mayoritario a favor de cualquiera de las fórmulas de status constituirá un mandato del pueblo de Puerto Rico al



Comisionado Residente, como su representante en la esfera federal, para actuar en el desempeño de sus funciones oficiales de acuerdo con la voluntad del pueblo expresada a virtud de dicho voto.”

El artículo no es un modelo de redacción de estatutos y es precisamente por eso que se hace necesaria la interpretación judicial. El demandante sostiene que dicho artículo, interpretado en el contexto de toda la Ley de Plebiscito y de su historial legislativo y antecedentes históricos, establece su derecho al remedio solicitado porque le impone al demandado el deber ministerial de designar los miembros puertorriqueños de los grupos asesores a propuesta del Partido Popular Democrático, partido que defendió la fórmula triunfante en el plebiscito.

El demandado, por su parte, arguye que el Art. 45 le confiere facultad discrecional para designar dichas personas, sin intervenciones extrañas y que dicho artículo “ni siquiera le concede el derecho al Partido Popular Democrático de hacer propuesta alguna al Gobernador” pues entiende que el estatuto le confiere “máxima discreción.”

Puede arguirse que el Art. 45 dispone que de haber resultado triunfante en el plebiscito la estadidad los miembros de los grupos asesores serían nombrados por el Gobernador a propuesta del partido, o del comité directivo, que hubiese representado dicha fórmula en el plebiscito; y que de haber resultado triunfante la independencia el mecanismo de nombramiento hubiese sido igual que el antes descrito, pero que, de haber triunfado la fórmula del Estado Libre Asociado, entonces el Gobernador nombraría libremente dichos miembros de los grupos asesores, sin estar sujeto a designarlos a propuesta del partido que representó dicha fórmula en el plebiscito.

No podemos aceptar esa interpretación del Art. 45 porque, aparte de los razonamientos que más adelante expon-dremos, tal interpretación nos llevaría inevitablemente a

determinar que dicho Art. 45 adolece de un serio vicio constitucional—el de negarle la igual protección de las leyes a la fórmula del Estado Libre Asociado—y nos veríamos obligados a declararlo nulo por inconstitucional. Ello es así porque esa interpretación a que hemos aludido resultaría en un tratamiento desigual para la fórmula de Estado Libre Asociado, tratamiento desigual que no tiene ninguna justificación racional y no es permisible.<sup>(45)</sup>

Pero, como se sabe, es norma sabia y antigua que los tribunales deben interpretar las leyes, siempre que sea razonablemente posible, en forma tal que se evite concluir que son inconstitucionales.<sup>(46)</sup> Igualmente, si un estatuto es susceptible de dos interpretaciones, una de las cuales lo haría inconstitucional y la otra no, es deber del Tribunal adoptar aquella interpretación que, sin violentar la intención legislativa, lo haga constitucional.<sup>(47)</sup>

#### *La Intención Legislativa*

Ante la necesidad ya antes explicada de interpretar el Art. 45 nos topamos con el problema real envuelto en este caso. Éste es: ¿cuál fue la *intención legislativa* al aprobar dicho artículo? Buscar y darle eficacia a la intención legislativa es la verdadera, permisible y sana interpretación judicial de las leyes.<sup>(48)</sup>

<sup>(45)</sup> *McDonald v. Board of Election*, 394 U.S. 802, 809 (1968); *Moore v. Ogilvie*, 394 U.S. 814, 818-819 (1969); *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 29-34 (1968); *Avery v. Midland County*, 390 U.S. 474, 479 (1968); *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663, 669-670 (1966); Tussman y Tenbroek, *The Equal Protection of the Laws*, 37 Calif. L. Rev. 341 (1949); *Developments in the Law—Equal Protection*, 82 Harv. L. Rev. 1065 (1969).

<sup>(46)</sup> *Panama Railroad Co. v. Johnson*, 264 U.S. 375, 390 y autoridades allí citadas; *Tesorero v. Tribunal*, 71 D.P.R. 298, 303 (1950).

<sup>(47)</sup> *Wong v. McGrath*, 339 U.S. 33, 50; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549, 569; *Pueblo v. Mantilla*, 71 D.P.R. 36, 45 (1950).

<sup>(48)</sup> “El medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas, es considerar la



El argumento de que el Art. 45 le confiere al Gobernador "máxima discreción" en cuanto al nombramiento de los grupos asesores no resiste análisis. En primer lugar, dicho artículo no dice eso. En segundo lugar, sometámoslo a un análisis racional.

El demandado correctamente dice en su alegato de réplica que:

"No debe olvidarse que para la fecha de la aprobación de la Ley del Plebiscito la Legislatura de Puerto Rico estaba constituida en su inmensa mayoría por miembros del Partido Popular Democrático defensores de la fórmula de Estado Libre Asociado."

Es increíble que esa Legislatura, o cualquier otra, se propusiese conferir a una sola persona, a un futuro Gobernador, desconocido a la fecha de la aprobación de la Ley de Plebiscito, "máxima discreción," para encauzar el destino político del país. Tal abdicación de poder en favor de una persona desconocida a la fecha de la aprobación de la ley, aparte de sus probables vicios constitucionales, no se puede suponer.<sup>(49)</sup> Y, si esa hubiese sido la intención de la Asamblea Legislativa ¿para qué había que celebrar un plebiscito entonces? pues el resultado de esa delegación unipersonal hubiese sido que, conferida esa máxima discreción, la dirección que ese gobernador futuro le hubiese dado al destino del país hubiese dependido de su personal ideología política.

Es inconcebible que la Asamblea Legislativa se propusiese que la Ley de Plebiscito se administrase en la forma que se administraría de prevalecer el criterio del aquí demandado. No podemos suponer que ningún legislador, no importa de

razón y espíritu de ella, o la causa o motivos que indujeron al poder legislativo a dictarla."—Código Civil, Art. 19.

(49) Desde luego, no estamos diciendo que el Sr. Luis A. Ferré fuese una persona desconocida en Puerto Rico en 23 diciembre 1966, fecha de la aprobación de la Ley de Plebiscito. Lo que estamos diciendo es que en esa fecha no era posible saber quién sería el Gobernador en 1969.

qué partido fuese, se propusiese que de vencer en el plebiscito la fórmula política por él preferida, fuese ésta a ser encauzada y desarrollada por personas creyentes en otra fórmula distinta y adversaria a la suya.

No podemos suponer que la intención legislativa fue que de haber triunfado los estadistas o los independentistas en el plebiscito y de haber triunfado los populares en las elecciones de 1968, un gobernador popular hubiese tenido máxima discreción para encauzar el ideario político de sus adversarios. Tampoco podemos suponer que fue la intención legislativa que habiendo vencido en el plebiscito la fórmula del Estado Libre Asociado dicha fórmula fuese encauzada y desarrollada por sus adversarios políticos.

De un examen cuidadoso de la Ley de Plebiscito hemos llegado a la conclusión de que el propósito legislativo fue darle un trato igual a las tres fórmulas de status político. Repetidamente surge del texto de la ley este propósito. Además, así tenía que ser como cuestión de justicia y de sana política pública.

Así el Art. 4 confiere representación *igual* en la Junta Estatal de Elecciones a las tres fórmulas de status; el Art. 11 establece el derecho de cada fórmula de status de tener *igual* representación en cada Junta de Colegio; el Art. 92 dispone que se divida en partes *iguales* los fondos asignados para gastos generales de campaña y propaganda del plebiscito; también dispone tiempo y trato *igual* para cada una de las fórmulas de status en caso de que una emisora de radio o televisión del Estado Libre Asociado permitiese el uso de sus facilidades a alguna de ellas.

La correcta interpretación del Art. 45 debe ser no la que lo conduciría al defecto constitucional de la falta de igual protección de las leyes antes mencionado, ni la que lo conduciría a frustrar la clara intención legislativa, sino la que hace efectiva dicha intención. Esa intención, desde luego, es abundantemente clara en el sentido de que el legislador



se propuso legislar para que se realizase la decisión plebiscitaria, no para que se le frustrase. Lo contrario sería suponer que la ley se propone lo absurdo y es también norma antigua y sabia de interpretación de estatutos que a la ley no se le pueden suponer propósitos absurdos. El juez debe innegable obediencia a la ley y frente a un texto que por no ser claro hay que interpretar, la mejor manera de servirla es la de realizar su idea animadora.<sup>(50)</sup>

La Ley de Plebiscito, al organizar un mecanismo para que Puerto Rico pueda democrática y pacíficamente continuar su crecimiento constitucional, necesariamente tenía que disponer que unos partidos y que unos funcionarios llevasen a cabo determinadas labores. Por eso es que algunas de estas labores resultan ministeriales. No importa que se hayan colocado algunas aún en las manos del Primer Ejecutivo. La distinguida representación legal del demandado nos dice que la ley no puede tener el propósito de convertir al Gobernador en un autómeta. Como explicamos a continuación tal enfoque no es correcto.

¿Representa para el Sr. Gobernador desdoro alguno cumplir deberes ministeriales? En forma alguna. Para ver esto con claridad hay que entender la naturaleza del gobierno que el Sr. Gobernador preside. En los gobiernos de tipo parlamentario, el Primer Ministro es el gobernante y el Rey, o en su defecto un Presidente, es la cabeza ceremonial del estado. El Rey o el Presidente ejecutan un sinnúmero de deberes ministeriales que no por serlo dejan de ser importantes en su simbolismo. En los gobiernos de tipo presidencial (como es el nuestro y es el de los Estados Unidos) el Primer Ejecutivo es a la vez el gobernante y el jefe ceremonial del estado. Por eso recaen sobre su persona los deberes de gobernante y también un sinnúmero de deberes ministeriales y ceremoniales. Cuando el Gobernador da ins-

<sup>(50)</sup> Véase Castán, *La Formulación Judicial del Derecho*, 2da. ed. (1954), pág. 115.

trucciones a su gabinete y cuando firma o veta una ley está ejerciendo deberes sustantivos de gobierno. En ellos tiene incuestionable discreción. Por otro lado, cuando el Gobernador corta la cinta al inaugurar una obra pública, recibe a la reina del carnaval u oprime el conmutador eléctrico que enciende la iluminación navideña en la mansión ejecutiva está ejerciendo actos ceremoniales. Los unos y los otros forman parte de sus muchos deberes y ninguno le deslucen ni lo convierte en autómeta.<sup>(51)</sup>

De ese modo la Ley de Plebiscito ha puesto en las elevadas manos del Primer Ejecutivo el nombramiento de los miembros puertorriqueños de los grupos asesores. Como un acto ceremonial. Es obvio que el legislador se propuso investir tal acto de un alto contenido simbólico. Pero la Ley de Plebiscito no pone en manos del Sr. Gobernador la facultad de determinar quiénes han de componer esos grupos asesores. Eso sería darle poderes sustantivos para intervenir, si lo quisiese, con la voluntad plebiscitaria. Esa, desde luego, no es la intención legislativa.

El plebiscito y la ley tienen el propósito de que se realice la voluntad del país manifestada en la votación plebiscitaria. No puede suponerse que el plebiscito se celebraba sin propósito alguno y para que un gobernador futuro hiciese las determinaciones sustantivas sobre el status político. La intención legislativa es en el sentido de que los integrantes de los grupos asesores sean personas creyentes en la fórmula que triunfase en el plebiscito. Por eso el Art. 45 dispone que se nombrarán a propuesta del partido o del Comité Directivo que haya representado la fórmula triunfante en el proceso plebiscitario. El acto formal y ceremonial del nombramiento

<sup>(51)</sup> Sobre lo anterior puede consultarse Jennings, *Cabinet Government*, 3ra. ed. (1961); Finer, *The Major Governments of Continental Europe* (1960); Shotwell, *Governments of Continental Europe*, ed. rev. (1952); Rossiter, *The American Presidency* (1956); Corwin, *The President*, 4ta. ed. rev. (1957).



la ley lo puso en las manos del Primer Ejecutivo como cuestión simbólica.

El legislador sabe que el Primer Ejecutivo es electo cada cuatro años y que la ideología política del incumbente puede variar a tenor con los vaivenes de la política partidista. Por eso no podía concederle la máxima discreción para componer esos grupos asesores pues podía darse el caso, como de hecho se dio, de que en determinado momento un Primer Ejecutivo podía ser de una ideología política distinta a la que el país endosó en el Plebiscito. De existir la discreción que el demandado reclama la voluntad de una persona—el Primer Ejecutivo de un momento dado—podría frustrar el mandato democrático plebiscitario. Naturalmente, tal cosa choca con las premisas más básicas de la filosofía democrática.

Precisamente se hizo una votación separada sobre el status político—el Plebiscito—para separarla de la votación ordinaria cuatrienal mediante la cual se elige el Gobierno. La Ley de Plebiscito instrumenta un proceso de desarrollo constitucional separado de los quehaceres regulares del gobierno que se elige cada cuatro años.

Ya en el año 1926, en *Pagán v. Towner*, 35 D.P.R. 1 (1926), este Tribunal se acercó bastante al punto que aquí decidimos. Allí la ley disponía que la Junta Insular de Elecciones se compondría de tres miembros, dos de los cuales deberían ser nombrados “por el Gobernador a propuesta de los organismos directivos centrales de los respectivos partidos políticos.” Luego de decir que “si el Gobernador abusara de su facultad procedería el mandamus,” el Tribunal expresó a la pág. 6:

“Por ejemplo, el Gobernador, según hemos dicho, no podría nombrar a persona alguna que no fuera propuesta por el partido y tendrá que escoger un nombre de entre los propuestos si no existen razones válidas para rechazarlos a todos.”

Como señalamos antes, la Comisión del Status expresó en su Informe que “Sería muy útil para todos los interesados si

ocurriese una *expresión de la voluntad* de los ciudadanos de Puerto Rico mediante una votación popular sobre la cuestión . . . [del status].” (Énfasis nuestro.)

El propio demandado, quien fue miembro distinguido de la Comisión del Status, nombrado por el Gobernador de Puerto Rico, por certificación del Partido Estadista Republicano, en su Explicación Suplementaria al Informe, se expresó como sigue:

“[N]osotros nos comprometemos a trabajar de buena fe, para alcanzar lo que la Comisión recomienda como ‘expresión de la voluntad’ por los ciudadanos de Puerto Rico.”

El resumen que a comienzos de esta opinión hicimos del desarrollo constitucional de Puerto Rico demuestra, creemos, que este país, a diferencia de las trece colonias norteamericanas y de casi todos los demás países de este hemisferio, no ha escogido el camino de la violencia para crearse su propio status político. Tanto bajo España en 1896–1897 como contemporáneamente con los Estados Unidos, Puerto Rico ha escogido el camino de la negociación pacífica. A ningún observador de este largo desarrollo constitucional se le escapa que el plebiscito fue un paso importante del mismo y que el nombramiento y trabajos de los grupos asesores es una continuación de dicho desarrollo. La interpretación que hemos hecho del Art. 45 de la Ley de Plebiscito es la que creemos correcta y la que es fiel a los hechos. Resolver de otra manera vulneraría gravemente la integridad del proceso democrático en Puerto Rico.

Creemos apropiado terminar esta opinión con las palabras de un distinguido estudioso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos:<sup>(52)</sup> No disfrutamos de un exceso de instituciones dedicadas a la búsqueda racional de la verdad. . . . Los estudiosos y los jueces están entrenados para abrocharse

<sup>(52)</sup> Freund, *The Supreme Court of the United States* (1961), págs. 189–190.



sus abrigos y resistir las ventiscas de la propaganda, no importa de qué dirección éstas soplen. . . . Cuando un juez al resolver un caso expone los problemas con los cuales luchó su conciencia, . . . trata de hacer una decisión justa y fiel a los hechos, y hace una razonada exposición de su fallo, está dando un ejemplo en la solución racional de los conflictos humanos.

En ese espíritu hemos escrito todo lo que antecede.

Por las razones antes expuestas creemos que procede el *mandamus* solicitado.

#### *Addendum*

Presenté al Tribunal la opinión que antecede en 15 de diciembre de 1969. Ahora, en 28 y 29 de enero de 1970 los Señores Jueces Negrón Fernández y Santana han presentado sus respectivas opiniones. Por no desear utilizar más tiempo y espacio sobre este asunto con el fin de que el caso salga lo antes posible, me limitaré a discutir brevemente tres puntos.

En cuanto a ciertas dudas que levanta el compañero Juez Señor Santana en su opinión creo que lo mejor es recordar el propio lenguaje escrito por él en el año 1964 cuando escribió la opinión de este Tribunal en el caso de *R.C.A. v. Gobierno de la Capital*, 91 D.P.R. 416 (1964). Allí, luego de hacer una exposición sobre los acontecimientos y los documentos que formaron la base constitucional del Estado Libre Asociado, se expresó a la pág. 428 como sigue:

“De esos hechos evidentes de que fueron protagonistas el pueblo de los Estados Unidos por su Congreso y exponente máximo y la comunidad puertorriqueña directamente por sus habitantes capacitados, y a virtud de las expresiones claras y sencillas de esos pueblos contenidas en los varios documentos que perpetuaron los acontecimientos políticos que tuvieron lugar, *en derecho es claro* que, contrario a los regímenes territoriales de la Ley Foraker y de la Carta Orgánica de 1917 de autoridad y poderes meramente delegados por el Congreso . . . los poderes públicos y gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto

Rico . . . emanan de sí mismo y de su propia autoridad. . . .”  
(Énfasis nuestro.)

En cuanto a la opinión del señor Juez Presidente, estimo que no es correcto afirmar que convenir con el demandante equivale a creer que el Partido Popular quedó autorizado por el pueblo para llevar a cabo los “ulteriores trámites” sobre esta materia con exclusión de los demás. Los grupos asesores, conocidos como los Comités *Ad Hoc*, solamente pueden hacer recomendaciones. No pueden llevar a cabo trámite alguno. Todo cambio en nuestras relaciones políticas con los Estados Unidos tendría que ser aprobado por el pueblo puertorriqueño en las urnas. Excepto si se violenta la democracia, el Presidente y el Gobernador, o cualesquiera otras personas o partidos, sólo pueden ejecutar sobre esta materia los trámites que el pueblo ordene mediante el voto.

Teme el señor Juez Presidente que si el Tribunal decide este caso estaría trasladando el debate político al foro judicial. Angustiosa consideración le he dado yo en mi mente y en mi conciencia a este punto desde que este caso quedó sometido a nosotros. Aunque reconozco que el planteamiento es serio no lo comparto. Reconozco que es sumamente desagradable para nosotros los Jueces resolver casos en que el Gobernador o los partidos políticos son partes. Pero entiendo que nuestro deber no se reduce a resolver solamente los casos agradables. También hemos asumido el deber de resolver los casos desagradables.

Lo que tenemos ante nosotros es un caso judicial: se trata de la interpretación del Art. 45 de la Ley del Plebiscito. Como he señalado antes, interpretar las leyes y decidir los casos es la función por excelencia de los tribunales. Pero si hubiese elementos o circunstancias que validaran en parte la indeseabilidad de entrar en la consideración de las cuestiones que este litigio plantea aún así, debido a los valores democráticos que envuelve, creo que se justifica entrar en esas cuestiones y resolver como propongo. No creo que en



aras de la mencionada indeseabilidad se debe frustrar el principio democrático de que la voluntad mayoritaria debe determinar las decisiones políticas. No creo que podemos darle la espalda al caso en nombre de nuestra tranquilidad. La tranquilidad es deseable pero no se puede comprar a cualquier precio. Entiendo que se frustra la voluntad mayoritaria expresada en el plebiscito resolviendo como la mayoría ha resuelto. En mi conciencia y a la luz de los valores democráticos envueltos y del servicio que creo debemos hacerle a nuestro país, creo que aun a costa de sufrir una penosa intranquilidad el Tribunal debió encararse con el problema.