

La Constitución de Puerto Rico y el derecho constitucional puertorriqueño

Carlos E. Ramos González*

Resumen

La Constitución de Puerto Rico recoge una estructura gubernamental interna muy parecida a la de un estado de la nación norteamericana. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos considera a la nación puertorriqueña como un “territorio no incorporado que pertenece pero no forma parte de los Estados Unidos”. Es decir, Puerto Rico es extranjero en el sentido “doméstico” pero “doméstico” para fines del extranjero. El gobierno de Puerto Rico opera bajo un sistema de “separación de poderes”. Su funcionamiento se afecta por la gran fuerza pública que representa el Congreso de los Estados Unidos y la estructura federal que coexiste con la estructura gubernamental puertorriqueña. Las fuerzas privadas que representan los partidos políticos, los sindicatos y los medios de comunicación masivos influyen de forma decidida la operación del gobierno.

Palabras claves

Constitución, derecho constitucional, Puerto Rico, estructura de gobierno, gobiernos de Latinoamérica.

Abstract

The Constitution of Puerto Rico reflects a government structure very similar to that of a state of the United States of America. The United States Supreme Court considers the Puerto Rican nation an “unincorporated territory that belongs but is not a part of the United States.” Thus, Puerto Rico is “foreign in a domestic sense but domestic in a foreign sense.” The government of Puerto Rico operates under a separation of power scheme. Its operation is largely affected by both public and private forces. Public force is exercised by the Congress of the United States and a federal government structure that coexists with the government of Puerto Rico. Private forces represented by political parties, labor unions and mass media also exert great influence over the operation of the government.

Keywords

Constitution, Constitutional Law, Puerto Rico, Government structure, Latin American governments.

* J.D. de la Universidad de Puerto Rico, LL.M. de la Universidad de California (Berkeley), título de posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad de Estocolmo. Profesor y ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

1. Introducción

Sólo puede entenderse el constitucionalismo puertorriqueño partiendo de ciertos acontecimientos históricos de profunda pertinencia. Puerto Rico es invadido por las fuerzas norteamericanas de los Estados Unidos de Norteamérica el 25 de julio de 1898, como consecuencia de la llamada Guerra Hispanoamericana entre Estados Unidos y España. El Tratado de París¹ firmado el 10 de diciembre de 1898 puso fin a la guerra. Por virtud del mismo, España “cede” a Puerto Rico, Guam y las Filipinas y “acuerda” que los “derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos se determinarán por el Congreso”².

La adquisición de Puerto Rico generó un profundo debate político jurídico tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico. Para los Estados Unidos era la primera vez que se adquiría un territorio sin que el propósito expreso o claro fuera anexarlo como parte de la Unión. Era, además, un territorio adquirido cuyos habitantes eran de raza hispana, que tenían como vernáculo el castellano, una estructura gubernamental autónoma muy distinta a la de un Estado de la Unión y donde la población residente norteamericana era prácticamente inexistente. Contrario a su historia en la adquisición de territorios, no existía una política dirigida a “colonizar” el territorio adquirido mediante desplazamiento de anglosajones “pobladores” al nuevo territorio. Para Puerto Rico, la invasión significaba la derrota de una clase mercantilista, intermediaria, con intereses en la metrópolis española; era más bien la oportunidad de una clase de hacendados que veían en la nueva metrópolis una posibilidad de expandir sus mercados, particularmente de naturaleza agrícola (caña de azúcar y café). Las contradicciones e intereses en pugna en estos sectores, unidos a los diversos intereses económicos de la nueva metrópolis (las grandes centrales azucareras norteamericanas), tendrían su expresión política en Puerto Rico a través de los partidos políticos y sus aspiraciones disímiles: la anexión a los Estados Unidos como un Estado, la independencia y soberanía política, la autonomía o asociación con los Estados Unidos.

No será hasta 1950 que el Congreso de los Estados Unidos reconocerá el reclamo puertorriqueño de casi medio siglo por obtener mayores poderes políticos. En ese momento, se autoriza a los puertorriqueños a reunirse en Asamblea Constituyente para aprobar una Constitución, dentro de los

¹ 3 Stat at L 1754.

² *Ibíd.*, Artículo IX.

parámetros establecidos por el Congreso y sujeto a su aprobación final³. Previo a esta autorización congresional, la estructura gubernamental puertorriqueña se rigió por dos leyes orgánicas norteamericanas: la llamada Ley Foraker de 1900⁴ y la Ley Jones de 1917⁵. Esta última para todos los efectos impuso a los ciudadanos de Puerto Rico la ciudadanía de los Estados Unidos. Desde ese entonces, toda persona nacida en Puerto Rico nace ciudadano de los Estados Unidos.

La situación constitucional de Puerto Rico frente al derecho norteamericano y el derecho internacional había sido resuelta por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos a principios del siglo 20 (1900) a través de los llamados “Casos Insulares”. En síntesis, este Tribunal desarrolló la “doctrina sobre territorios no incorporados” de los Estados Unidos. Es decir, Puerto Rico “pertenece” a los Estados Unidos desde una perspectiva internacional pero “no forma parte” de los Estados Unidos desde la óptica doméstica. De esta manera, la Constitución de los Estados Unidos no operaba ni aplicaba a Puerto Rico “ex proprio vigore” sino que sería el Tribunal Supremo de los Estados Unidos quien decidiría en última instancia cuáles disposiciones aplicarían y cuáles no. Se trata de una doctrina apoyada en la lógica política e imperialista de entonces, de naturaleza “extraconstitucional”, más que en una lógica jurídica. La doctrina permitió a las ramas políticas gobernar a Puerto Rico con flexibilidad, sin que operaran los límites constitucionales que enmarcaron los estados y/o pasados territorios incorporados a los Estados Unidos⁶.

La convención constituyente autorizada por el Congreso de los Estados Unidos en 1950 se reunió durante varios meses de los años 1951 y 1952. La Ley 600 autorizó a los puertorriqueños a redactar una constitución que definiría la estructura de su gobierno interno. Dicha Constituyente llamó al cuerpo político creado “Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Conforme la ley habilitadora, la Constitución fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos no sin antes modificar algunos extremos de la misma. Estas modificaciones fueron posteriormente “ratificadas” por la Asamblea Constituyente puertorriqueña. Si no ratificaban las mismas, Puerto Rico se quedaría sin un gobierno constituido por los puertorriqueños.

³ Ley Pública 600, 64 Stat. 319 (en adelante, “Ley 600”).

⁴ 31 Stat at L, 1 LPRA 25.

⁵ U.S. Statutes at Large 39 (1917): 951.

⁶ Esta doctrina centenaria sirvió de hoja de ruta y ancla para una reciente decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos relacionada con los detenidos en la base militar norteamericana en Guantánamo, Cuba. Véase *Boumediene v. Bush*, 128 S.Ct. 2229 (2008).

La creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico permitió en 1953 a los Estados Unidos solicitar a la Organización de Naciones Unidas eliminar a Puerto Rico de la lista de territorios que aún no habían ejercido su autodeterminación y logrado su independencia. Cesó así la obligación de los Estados Unidos de enviar los informes anuales correspondientes. Para ese entonces la ONU estaba controlada *de facto* por los Estados Unidos.

La ley federal que autorizó a crear la Constitución de Puerto Rico mantuvo en vigor disposiciones económicas importantes de las dos leyes orgánicas⁷ que había aprobado el Congreso reglamentando el gobierno de Puerto Rico. Estas disposiciones no derogadas formarían parte de lo que todavía al día de hoy se conoce como “Ley de Relaciones Federales entre Puerto Rico y los Estados Unidos”. De ahí que la aprobación de la Ley 600 en esencia otorgaría a Puerto Rico el poder de redactar su constitución pero no alteraba las relaciones económicas y políticas fundamentales entre ambas naciones.

Así pues, desde que esta ley fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estado Unidos se han caracterizado por una discusión continua sobre la naturaleza jurídica del “Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Todos los intentos por aclarar el alcance jurídico de esta relación, su base constitucional, así como la expansión de los poderes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, han encontrado hasta el día de hoy enormes escollos en el Congreso de los Estados Unidos. Aún la rama judicial, tanto la puertorriqueña como la federal norteamericana, no ha podido resolver con certeza la naturaleza constitucional de dicha relación. Para todos los efectos prácticos, en el año 2008, Puerto Rico sigue “perteneciendo a los Estados Unidos sin formar parte de dicha nación” tal como lo declaró el Tribunal Supremo de los Estados Unidos hace más de un siglo. Se trata de una condición autónoma “sui generis”, cuya validez continúa siendo impugnada por los partidarios de la independencia, de la anexión a los Estados Unidos y aun dentro de muchas llamadas “autonomistas”.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico recoge una estructura gubernamental interna de forma muy parecida a como se organizan y funcionan muchos estados de los Estados Unidos.

Con este trasfondo, a continuación se describe la estructura del gobierno de Puerto Rico, así como varios asuntos de carácter constitucional que se derivan de la misma.

⁷ Ley Foraker de 1900 y Ley Jones de 1917.

2. Organización del poder

Puerto Rico es una nación entendida por el derecho constitucional norteamericano como un “territorio no incorporado” de los Estados Unidos de Norteamérica. Desde 1952 a esta forma de gobierno se le conoce como “Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Su constitución fue aprobada por una asamblea constituyente sujeta a unos parámetros generales requeridos por el Congreso de los Estados Unidos. Se destacan entre ellos que la constitución tenga una forma republicana de gobierno y una carta de derechos. La Constitución del Estado Libre Asociado fue aprobada “en la naturaleza de un convenio” entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Si en consecuencia existe un “pacto” que no puede ser enmendado unilateralmente por alguna de las dos partes es un asunto cuya aclaración jurídica inequívoca está pendiente. Lo cierto es que el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado legislación que *de facto* ha enmendado el llamado “pacto” de forma unilateral. Contrario a un estado de la Unión, Puerto Rico no tiene representación con voz y voto en el Congreso de los Estados Unidos. Una ley federal autoriza a elegir un delegado ante la Cámara de Representantes que se conoce como “Comisionado Residente”. Este delegado no tiene voto ante el pleno de la Cámara pero sí tiene voz.

Similar a un estado de los Estados Unidos, en Puerto Rico opera una estructura de gobierno central-federal de los Estados Unidos, de forma paralela a la del gobierno de Puerto Rico. Existen pues agencias administrativas del ejecutivo federal así como un sistema de tribunales federales de los Estados Unidos.

2.1. Poder ejecutivo

El primer ejecutivo del país es el Gobernador de Puerto Rico, el cual se elige mediante votación popular directa cada cuatro años a partir del día dos de enero del año siguiente a su elección. No hay límite al número de términos que se puede ser reelegido. El gabinete constitucional está constituido por funcionarios/as que dirigen determinadas agencias y dependencias del gobierno. Todos los miembros del gabinete son designados por el Gobernador y requieren del consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico y, en un caso en particular, de la Cámara de Representantes. Oficialmente, la Constitución denomina a este cuerpo de funcionarios públicos como “Consejo de Secretarios”, aunque popularmente se le conoce como “gabinete”. La Constitución, en su Artículo IX, Sección 6, establece que determinados departamentos ejecutivos pueden ser reorganizados o consolidados, o crearse nuevos, por medio de ley.

Al presente existen los siguientes departamentos ejecutivos, cuyos secretarios son miembros del gabinete del gobernador: Educación, Salud, Familia, Vivienda, Recreación y Deportes, Trabajo y Recursos Humanos, Justicia, Corrección y Rehabilitación, Asuntos del Consumidor, Agricultura, Desarrollo Económico y Comercio, Transportación y Obras Públicas, Recursos Naturales y Ambientales, Hacienda y Estado. Forman parte también del gabinete un Comisionado de Seguridad y Protección Pública, así como un “Secretario de la Gobernación”.

Durante los últimos ocho años, el gobierno promovió la creación de los llamados “departamentos sombrillas”, los cuales consolidan varias funciones ejecutivas que antes funcionaban de forma autónoma. La composición antes expuesta refleja los cambios producidos como consecuencia de este enfoque.

Cada departamento ejecutivo funciona dentro del marco de acción provisto por su ley habilitadora. Están autorizados a crear reglamentos mediante poderes delegados expresamente por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. De igual forma han sido creadas diversas agencias administrativas especializadas, así como las llamadas “corporaciones públicas”. Estas últimas tienen su propia personalidad jurídica, aunque todas han sido creadas por ley, generan sus propios ingresos y operan bajo una junta de directores independientes. Algunas están adscritas a departamentos del ejecutivo, aunque funcionan de forma autónoma. Entre éstas se encuentran la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Carreteras. Debe también señalarse a la Universidad de Puerto Rico, creada desde 1903, la cual funciona como entidad pública independiente.

El Gobernador puede emitir órdenes ejecutivas, las cuales tienen como propósito fomentar mayor eficiencia en el funcionamiento de la rama ejecutiva. Está autorizado por la Constitución a suspender la ejecución de sentencias en casos criminales, conceder indultos, conmutar penas y condonar total o parcialmente multas y confiscaciones por delitos cometidos en violación a las leyes de Puerto Rico.

Dado que existe un régimen de separación de poderes, la Constitución establece una serie de mecanismos que producen frenos y contrapesos entre las tres ramas. Así pues, el Gobernador puede convocar a la Asamblea Legislativa o el Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los intereses públicos así lo requieran. Tiene el poder de desaprobar o “vetar” resoluciones conjuntas y proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa. Esta última puede ir por encima de dicha desaprobación sólo si cuenta con el voto de dos terceras partes del número total de los miembros que la componen.

Al aprobar cualquier proyecto de ley que asigne fondos a más de una partida presupuestaria, el Gobernador puede eliminar una o más partidas, o disminuir las mismas, reduciendo al mismo tiempo los totales correspondientes.

La Constitución otorga al Gobernador el cargo de Comandante en Jefe de la Milicia, aun cuando Puerto Rico no tiene su propio ejército. Se interpreta que el mismo se refiere a las fuerzas de seguridad interna constituidas por la Policía de Puerto Rico y un cuerpo militar conocido como “guardia nacional”, autorizado y subvencionado por leyes federales (Estados Unidos), similar a los que existen en los estados de la Unión. El Gobernador está autorizado a movilizar este cuerpo. Como Comandante en Jefe puede activar la “milicia” a fin de impedir o suprimir cualquier problema grave de orden público, rebelión o invasión, así como proclamar la ley marcial cuando se dé esta situación excepcional. Si así procediese, la Asamblea Legislativa debe reunirse inmediatamente por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama.

Los nombramientos de los principales funcionarios públicos de la rama ejecutiva son, en su mayoría, requeridos por ley a tener el consejo y consentimiento de la Asamblea Legislativa. El Gobernador también tiene la facultad constitucional de nombrar todos los jueces del sistema judicial, incluyendo, por supuesto, los miembros del Tribunal Supremo de Puerto Rico. En todo nombramiento judicial, necesita del consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico.

El Gobernador puede ser destituido siguiendo el proceso de residencia que contempla la Constitución. Esta otorga dicho poder a la Asamblea Legislativa.

2.2. Poder municipal

Puerto Rico está compuesto por 78 municipios que, aunque responden esencialmente al poder legislativo central, gozan de gran autonomía en materia fiscal y administrativa⁸.

2.3. Poder legislativo

La rama legislativa de Puerto Rico está constituida por dos cuerpos legislativos: Senado y Cámara de Representantes. Sus miembros son electos cada cuatro años en el mismo evento electoral cuando se elige al Gobernador.

⁸ Véase Ramos González & Negrón Portillo (2008).

El Senado se compone de veintisiete senadores y la Cámara de Representantes de cincuenta y un representantes. Esta composición puede variar si en una elección general resultan electos dos terceras partes de los miembros de cualquier de las cámaras por un solo partido. En tal caso se activa un mecanismo que permite adicionar legisladores de los partidos que estuviesen en minoría.

No existe limitación al número de términos que puede ser electo un legislador. Para los fines de la elección de sus miembros, Puerto Rico está dividido en ocho distritos senatoriales y cuarenta distritos representativos. Cada distrito senatorial elige dos senadores y cada distrito representativo un representante. Se eligen además, once senadores y once representantes que no responden a distrito electoral alguno. La constitución los denomina legisladores por “acumulación”.

La composición de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico depende, pues, principalmente de la división geográfica que se hace de los distritos senatoriales y representativos. Esta división se hace después del censo poblacional que se realiza desde 1960 cada diez años. La Constitución crea una Junta a cargo de hacer esta revisión una vez concluya el censo. Toda revisión debe responder al mandato constitucional de que las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante sufragio “universal, igual, directo y secreto”.

Cada Cámara adopta las reglas para su funcionamiento y gobierno interno. Mediante la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que la componen, puede decretar la expulsión de cualquiera de ellos por las mismas causas de residenciamiento aplicables a la figura del Gobernador. Ninguno de los otros poderes puede decretar la expulsión de un miembro de las cámaras.

Los miembros de la Asamblea Legislativa gozan de inmunidad parlamentaria por sus votos y expresiones en las cámaras o en cualquiera de sus comisiones. Tampoco pueden ser arrestados mientras está en sesión la cámara a la cual pertenecen, ni durante quince días anteriores o siguientes a cualquier sesión, excepto por traición, delito grave o alteración de la paz. Esta inmunidad no ha impedido a autoridades de la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos a arrestar y formular acusación y juicio a legisladores puertorriqueños, aún cuando las cámaras a las que pertenecen estén en sesión.

El poder de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se extiende a la formulación de leyes, fiscalizar la rama ejecutiva e investigar, discutir y

divulgar asuntos de interés público. Su poder de aprobar leyes es de carácter general no enumerado, es decir, no está restringido a asuntos específicos que contenga la Constitución. Es, pues, un poder general, cuya limitación principal es la Carta de Derechos de la propia Constitución.

La Asamblea Legislativa tiene el poder exclusivo de residenciar al Gobernador de Puerto Rico. La Cámara de Representantes puede iniciar el proceso mediante formulación de acusación aprobada por un mínimo de dos terceras partes de sus miembros. El juicio y dictamen de sentencia recae en el Senado. Sólo puede producirse fallo condenatorio con la concurrencia de tres cuartas partes del número total de sus miembros. Son causas de rescindimiento la traición, soborno, otros delitos graves y aquellos delitos graves que impliquen depravación moral.

2.4. Poder judicial

El Poder judicial se ejerce por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y por aquellos otros tribunales que la Asamblea Legislativa ha creado a través de la llamada Ley de la Judicatura de 2003⁹. Los tribunales constituyen un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración. La Asamblea Legislativa puede crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo de Puerto Rico. De igual forma establece su competencia y organización.

El sistema judicial de Puerto Rico es uno de jurisdicción general, es decir, no existen tribunales con jurisdicción especializada. Si se presenta un caso ante el tribunal sin competencia, el mismo puede ser trasladado al tribunal competente pero no puede desestimarse el recurso por falta de jurisdicción.

El sistema opera como un Tribunal General de Justicia de tres niveles: Tribunal Supremo, Tribunal de Apelaciones y Tribunal de Primera Instancia (con una Sección Superior, Sección Municipal y Subsección de Distrito). El Tribunal Supremo de Puerto Rico está compuesto al presente por un juez presidente y seis jueces/zas asociados/as. La Constitución autoriza a la Asamblea Legislativa a variar dicha composición (número de plazas), pero sólo a solicitud del propio Tribunal. El Tribunal Supremo es uno de última instancia en materia de interpretación y aplicación del Derecho puertorriqueño. Si una controversia involucra una ley o asunto federal, la decisión que sobre el particular tome el Tribunal Supremo puede ser revisada mediante auto discrecional por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los mismos

⁹ Ley Num. 21 del 22 de agosto de 2003, según enmendada. 4 L.P.R.A. §24 et seq.

términos y manera en que es revisada una decisión de la máxima autoridad judicial de un estado de los Estados Unidos¹⁰.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha interpretado que el poder judicial puertorriqueño sólo puede adjudicar asuntos presentados en forma adversativa, es decir, sólo si existe una controversia real con intereses opuestos, antagónicos, verdaderos y vigentes. No emite, pues, opiniones consultivas, ni atiende controversias académicas, asuntos colusorios o promovidos por una parte sin legitimación activa.

Todos los jueces/zas son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Los nombramientos de los jueces del Tribunal Supremo son sin término, excepto que deben retirarse obligatoriamente al cumplir 70 años de edad, y sólo pueden ser removidos mediante el proceso de residenciamiento que establece la Constitución. Los demás jueces del sistema son nombrados por el término que establezca la ley (al presente 16 años para jueces del Tribunal Apelativo y 8 o 12 años para jueces del Tribunal de Primera Instancia).

Los requisitos para ser juez del Tribunal Apelativo y Primera Instancia son establecidos por ley. No existe un sistema de admisión por oposición. Los requisitos para ser juez del Tribunal Supremo los establece la propia Constitución.

El Juez Presidente del Tribunal Supremo dirige la administración de los tribunales, asistido por un/a director/a administrativo/a.

El Tribunal Supremo está autorizado por la constitución a adoptar para los tribunales las reglas de evidencia, procedimiento civil y criminal, las cuales deben someterse a la Asamblea Legislativa para su aprobación, rechazo o enmienda mediante ley a esos efectos.

Además del número de jueces del Tribunal Supremo ya descritos, el poder judicial cuenta al presente con treinta y nueve jueces/zas en el Tribunal Apelativo y unos trescientos treinta y ocho jueces/zas del Tribunal de Primera Instancia. Los tribunales están distribuidos a través de todo el país, organizados por distritos judiciales. A los jueces les asiste un personal técnico compuesto por secretarías, alguaciles y personal administrativo.

¹⁰ 28 USC §1258.

El presupuesto del poder judicial para el año fiscal 2008 es de \$323,200,000, lo que representa aproximadamente el 3.5% del Fondo General de Puerto Rico¹¹. Debe señalarse que en el 2002 se aprobó una ley que establece que un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado debe ser asignado a la rama judicial.

La sociedad puertorriqueña es sumamente litigiosa. Con una población de aproximadamente 3.9 millones de habitantes en el año 2005¹², se interpelaron en el Tribunal de Primera Instancia 368,011 casos nuevos y en el 2006 se presentaron 380,449 casos nuevos. “Al cierre del año fiscal 2006 se registró una leve reducción en el número de casos pendientes, de 159,020 en el 2005 a 158,757 en el 2006”¹³.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha declarado como política pública fomentar la utilización de métodos alternos para la solución de conflictos. En 1999 entró en vigor un reglamento, el cual estableció mecanismos de mediación, arbitraje (vinculante y no vinculante) y la evaluación neutral de casos.

2.4.1. Control jurisdiccional de constitucionalidad

La Constitución contempla el sistema de revisión judicial inspirada en el sistema norteamericano y el caso de Marbury v. Madison. Cualquier juez puede entender en controversias de naturaleza constitucional, pero sólo el Tribunal Supremo puede decretar en última instancia la inconstitucionalidad de una ley. Para ello se requiere una mayoría del número total de jueces que componen el Tribunal Supremo.

Como se ha mencionado anteriormente, aun cuando Puerto Rico ocupa una posición muy peculiar dentro del federalismo norteamericano, al igual que un Estado, una decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico podría ser revisada en determinadas circunstancias ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Ello puede suceder sólo si la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico se fundamenta en una interpretación de la Constitución o las leyes de los

¹¹ Obtenido de:

http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/af2008/Tomo_I/tablasestadisticas/tablasestadisticas_o0708.pdf

¹² <http://www.gobierno.pr/Censo/ComunicadoPrensa/EstimatedPuertoRicoTotal2005.htm>

¹³ Informe Anual de la Rama Judicial 2006 -

<http://www.tribunalespr.org/orientacion/informes/supremo/2005-2006/oat-informe-anual-2006.pdf>, pp. 46-50.

Estados Unidos. En materia de interpretación sobre el significado de la Constitución o leyes de Puerto Rico, la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico es final, siempre que no contravenga la Constitución o las leyes de los Estados Unidos.

El 1958 el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró la vigencia de la doctrina de revisión judicial en Puerto Rico. Por ser la rama judicial la única que puede decretar en última instancia la inconstitucionalidad de una ley, este poder debe ejercerse con prudencia y cautela. Existe una serie de normas de autolimitación que deben observarse siempre¹⁴.

Lo anterior no significa que el poder judicial deba abdicar su responsabilidad como órgano de control de la constitucionalidad de una ley. Así, puede decretarse la inconstitucionalidad de una ley que habilita la celebración de un referéndum para enmendar la Constitución y alterar el número de jueces que compondrán el Tribunal Supremo, si dicha ley es contraria a la Constitución. El Tribunal Supremo puede decidir sobre la constitucionalidad de una ley en última instancia, aun cuando esta incide sobre el propio fundamento o existencia del Tribunal¹⁵.

El proceso de revisión de la Constitución de Puerto Rico contiene límites explícitos e implícitos. Los primeros constan expresamente en la Constitución; los implícitos emanan de forma indirecta de los supuestos mismos en que descansa el sistema constitucional. Al resolver una controversia sobre el proceso de enmienda constitucional, el Tribunal Supremo ha incorporado expresamente la teoría que sobre el particular expone el constitucionalista español Dr. Pedro de Vega (1988).

En materia de interpretación de derechos fundamentales, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se rige por la interpretación que sobre su alcance y protección mínima haya fijado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Ahora bien, el Tribunal Supremo de Puerto Rico puede impartir mayor protección que la otorgada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre disposiciones constitucionales análogas (“doctrina de ámbito mínimo federal”)¹⁶. La Constitución de Puerto Rico puede tener y tiene derechos constitucionales autóctonos, no contemplados en la constitución estadounidense. La interpretación última y definitiva sobre el alcance y ámbito de protección de estos derechos recae en el Tribunal Supremo de Puerto Rico, siempre que no

¹⁴ *ELA v. AGUAYO*, 80 DPR 554 (1958).

¹⁵ *Berriós v. Gobernador II*, 137 DPR 195 (1994).

¹⁶ *Díaz Hernández v. Colegio Nuestra Sra. Del Pilar*, 123 DPR 765 (1989).

entre en conflicto con el ejercicio de otros derechos fundamentales cuyo ámbito mínimo de protección ha sido fijado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos¹⁷.

Por virtud de la llamada “Cláusula de Supremacía” de la Constitución de los Estados Unidos (Artículo VI), ni la Constitución ni las leyes de Puerto Rico pueden ser contrarias a dicha Constitución. Así pues, si una ley federal autoriza a una agencia gubernamental norteamericana a interceptar por medios electrónicos una conversación telefónica como un mecanismo de investigación criminal, ello es legítimo aun cuando la Constitución de Puerto Rico expresamente prohíba la interceptación de llamadas telefónicas por medio alguno¹⁸. De igual forma, aun cuando la Constitución de Puerto Rico prohíbe la pena de muerte como sanción penal, la misma puede ser impuesta por el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos en Puerto Rico por delitos “federales” cometidos en territorio nacional puertorriqueño.

2.4.2. Otros órganos de control

La Constitución de Puerto Rico crea, en el Artículo III, Sección 21, la figura del “Contralor”. Su función se define como fiscalizadora de los ingresos, cuentas y desembolso del Estado. Debe rendir informes anuales y presentar los informes que le requieran la Asamblea Legislativa o el Gobernador.

El Contralor es nombrado por el Gobernador con el consentimiento y consejo de la mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara legislativa. Este funcionario tiene amplios poderes de investigación, pero no tiene funciones ejecutivas, tales como presentar acusaciones o demandas en los tribunales. Sus informes y hallazgos son remitidos al Secretario de Justicia adscrito a la Rama Ejecutiva. Sólo puede ser destituido mediante el proceso de residenciamiento que contempla la Constitución para el Gobernador.

Deben mencionarse otras disposiciones de la Constitución que operan como mecanismos importantes de control: primero, sólo puede disponerse de propiedades y fondos públicos para fines públicos y sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado; y, segundo, ninguna enmienda a la Constitución puede alterar la forma republicana de gobierno, así como tampoco puede ir dirigida a abolir la Carta de Derechos.

¹⁷ Asociación de Maestros de PR v. Srio. de Educación, 137 DPR 528 (1994).

¹⁸ Camacho v. Autoridad de Teléfonos, 868 F2d. 482 (1^{er} Cir. 1989).

El Secretario de Justicia dirige el Departamento de Justicia. Una de sus funciones es representar al Estado Libre Asociado en acciones civiles y criminales, incluyendo el procesamiento de los casos criminales ante los tribunales. Para ello cuenta con un Negociado de Investigaciones Especiales y un cuerpo de fiscales. Cercano al Secretario, pero actuando con independencia de éste, una ley especial contempla el puesto de Fiscal Especial Independiente. Su función exclusiva es procesar criminalmente delitos cometidos por los funcionarios principales de las tres ramas de gobierno relacionados con los derechos civiles, la función pública y el erario público. La designación de estos fiscales se ha usado principalmente para procesar altos funcionarios públicos, incluyendo legisladores y alcaldes, por delitos cometidos contra el erario público.

El Procurador del Ciudadano (“Ombudsman”) es un funcionario cuya función principal consiste de investigar querrelas de ciudadanos afectados por la acción o inacción de agencias y gubernamentales adscritos a la rama ejecutiva, incluyendo las corporaciones públicas. El Procurador del Ciudadano puede hacer recomendaciones y formular críticas a las agencias o funcionarios objeto de la querrela. No tiene facultad para acudir a los tribunales de modo que pueda exigir el cumplimiento de sus recomendaciones.

De más reciente creación es la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, “Oficina”), la cual tiene la obligación de velar por el cumplimiento estricto de leyes que establecen prohibiciones a funcionarios por razón de sus cargos o empleos, o que les exigen la divulgación de información financiera. La Oficina tiene la obligación de interpretar, aplicar y hacer cumplir dichas leyes. Con este fin establece procedimientos administrativos que pueden resultar en la imposición de multas a aquellos funcionarios que violen la ley. En caso de que dichas violaciones también constituyan la comisión de un delito, la Oficina deberá remitir el expediente correspondiente al Departamento de Justicia para la tramitación correspondiente.

Aunque el funcionamiento de dicha Oficina ha sido muy eficiente, imponiendo incluso las multas correspondientes, la ejecución posterior del Departamento de Justicia, allí donde hay posible comisión de delitos, ha rendido pocos frutos. Hasta el presente, la rama ejecutiva federal (Oficina del “United States Attorney General”) es la que ha procesado los principales casos criminales de corrupción gubernamental.

2.5. Los poderes privados

Los partidos políticos constituyen las principales fuerzas organizadas que determinan la formación y el funcionamiento del gobierno de Puerto Rico. Desde la época de la colonización en el siglo 15 hasta nuestros días, estas formaciones han girado sobre tres ideas o ideologías políticas determinadas: la anexión a la metrópolis, la separación o independencia y la autonomía o asociación. Al presente hay cuatro partidos políticos debidamente organizados y reconocidos por ley para fines de eventos electores: Partido Popular Democrático (PPD), Partido Nuevo Progresista (PNP), Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) y Partido Puertorriqueños por Puerto Rico (PPR). Los primeros dos se han alternado en el poder desde 1968.

Los sindicatos constituyen una segunda fuerza social de importancia. La Constitución reconoce el derecho de todo trabajador en la empresa privada a organizarse sindicalmente y ejercer su derecho de huelga. Este derecho sólo existe limitadamente, y mediante ley de reciente creación, para los empleados públicos. A éstos, sin embargo, ni la Constitución ni la ley les garantiza el derecho de huelga. Los sindicatos puertorriqueños son de impacto en la sociedad puertorriqueña, a pesar de que sólo un por ciento mínimo de la fuerza laboral está organizado a través de un sindicato. Este por ciento no incluye el sector público. Este impacto se debe a que están organizados en sectores claves de la economía nacional, tales como la salud y el sector turístico. De igual forma, los empleados públicos, y aquellos pertenecientes a las corporaciones públicas, están debidamente organizados. A estos últimos, contrario a los primeros, les asiste el derecho a huelga. En los últimos años han sido de particular impacto movimientos huelgarios en los servicios de comunicaciones (telefonía), energía eléctrica y acueductos.

Los movimientos religiosos sin duda constituyen un tercer actor de importancia. Tanto la Iglesia Católica como las iglesias llamadas evangélicas, protestantes o fundamentalistas se manifiestan continuamente sobre asuntos de interés públicos, particularmente si tienen tangencia con la moral o dogma de sus iglesias. En los últimos años han sido particularmente impactantes, e incluso protagonistas, en el amplio movimiento social y político que se desarrolló para detener el uso de terreno nacional puertorriqueño (Isla Municipio de Vieques) como escenario de prácticas de guerra de la Marina de los Estados Unidos.

Los estudiantes universitarios del sistema público también constituyen una fuerza que mueve la opinión pública, particularmente cuando realizan

movimientos huelgueros o protestas. En la actualidad el sistema universitario público cuenta con 69,208 estudiantes¹⁹.

Los medios de comunicación constituyen el poder privado de mayor impacto en el gobierno y en la opinión pública. El país cuenta con tres periódicos principales, cuya edición combinada alcanza más de 500,000 ejemplares. Los periódicos principales son *El Nuevo Día*, *El Vocero de Puerto Rico* y *Primera Hora*. También circula un semanario (*Claridad*) con un línea editorial nacionalista e independentista, cuya perspectiva y trabajo investigativo tiene un gran impacto en la sociedad. Existen además cuatro estaciones de televisión principales que se originan y tienen difusión en todo el territorio nacional, varias estaciones de televisión con las mismas características, pero de tipo “cable”, y más de cien estaciones de radio. Téngase en consideración que el país tiene una extensión territorial de sólo 8,960 kilómetros cuadrados, con una población estimada de 3.9 millones de habitantes.

Los grupos de presión de mayor poder económico, particularmente por su cabildeo en la Asamblea Legislativa, son la Asociación de Bancos, la Asociación de Industriales y la Cámara de Comercio de Puerto Rico.

Al presente no existen en Puerto Rico grupos paramilitares, guerrillas o terroristas organizados conocidos. En la década de 1980 estuvo activo y realizando operativos ilegales un grupo que abogaba por la independencia de Puerto Rico a través de la lucha armada: Los Macheteros. Su principal líder, Filiberto Ojeda Ríos, estuvo prófugo de la justicia estadounidense por quince años, hasta el 23 de septiembre de 2005. En esa fecha fue muerto dentro de su hogar luego de un operativo amplio de las fuerzas policíacas y militares norteamericanas, en unas circunstancias que muchos han catalogado de asesinato por el gobierno de los Estados Unidos en Puerto Rico.

El narcotráfico constituye una fuerza que permea vastos sectores de la sociedad puertorriqueña. Por su naturaleza, no existen cifras oficiales que permita cuantificar su impacto en la economía del país. Sin embargo, la cantidad de sustancias controladas que se confiscan anualmente, los crímenes relacionados con este tráfico ilegal, las acusaciones por delitos de los llamados “lavado de dinero” y la gran cantidad de consumidores de drogas apuntan hacia una cifra de enormes proporciones.

Merece repetir que el principal actor externo no privado que gravita y marca el constitucionalismo puertorriqueño es, sin duda, la operación de las tres ramas

¹⁹ Universidad de Puerto Rico: <http://www.upr.edu/perfil1600.html>

de gobierno de los Estados Unidos. Ya hemos mencionado en varias ocasiones cómo este hecho impacta el derecho constitucional de Puerto Rico. En apretada síntesis, téngase en cuenta lo siguiente. Primero, el Congreso de los Estados Unidos ostenta la soberanía del pueblo de Puerto Rico desde que firmó el Tratado de París de 1898, que puso fin a la guerra entre Estados Unidos y España. Mantiene el control sobre Puerto Rico a través de la llamada Cláusula Territorial de la Constitución de los Estados Unidos (Artículo IV, Sección 3). Y, segundo, la naturaleza y legitimidad constitucional de la condición política de Puerto Rico radica en lo que ha decidido y potencialmente podría decidir el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Lo primero implica que el Congreso aprueba leyes que aplican a Puerto Rico, sin que los puertorriqueños estén representados en dicho organismo. Tan sólo se permite la presencia de un funcionario electo, al que se le denomina “Comisionado Residente de Puerto Rico”, quien tiene voz pero no voto en el pleno del Congreso.

Como se ha expuesto previamente, la Organización de Naciones Unidas relevó a los Estados Unidos de su obligación de informar anualmente sobre los pasos que tomaba para descolonizar a Puerto Rico. Ello ocurrió en 1953, en votación 26 a favor, 16 en contra y 18 abstentidos. En 1960 la Asamblea General aprobó la Resolución 1514 (XV), titulada “Declaración para otorgar la independencia a los países y pueblos coloniales”, y la 1541 (XV), que reafirma las tres maneras de descolonización: independencia, libre asociación e integración. Desde ese entonces hasta el presente, el Comité Especial de Descolonización ha aprobado casi anualmente la reafirmación del “derecho inalienable del pueblo de Puerto Rico a la libre determinación y a la independencia”. Dicha aprobación ha sido promovida por diversos sectores políticos de Puerto Rico, encabezados por los movimientos independentistas. La aprobación del Comité siempre ha contado con la reiterada oposición de los Estados Unidos, lo cual ha impedido que el asunto llegue nuevamente al pleno de la O.N.U.

2.6. Sistema electoral

La Constitución de Puerto Rico no establece disposición específica alguna sobre el proceso electoral puertorriqueño. Más bien, en diferentes disposiciones se menciona el derecho al sufragio universal. La configuración del poder legislativo se basa exclusivamente en personas electas mediante el voto directo. La Constitución asigna un rol protagónico en el proceso electoral a los partidos políticos.

La última elección electoral general en Puerto Rico se celebró el 2 de noviembre de 2004. Como resultado, permaneció el mismo partido político

(PPD) en el poder, pero por un escaso y controvertido margen. Las votaciones fueron las siguientes: Partido Popular Democrático 946,133, Partido Nuevo Progresista 830,976 y el Partido Independentista Puertorriqueño 82,699. Sus candidatos a gobernador arrojaron los siguientes resultados: Aníbal Acevedo Vila (PPD), 963,303 (48.40%); Pedro Rosselló (PNP), 959,737 (48.22%), y Rubén Berríos Martínez (PIP), 54,551 (2.74%). El porcentaje de participación electoral fue de 81.57%. El Senado de Puerto Rico quedó compuesto por 9 Senadores PPD, 17 PNP y 1 PIP. La Cámara de Representantes se constituyó con 18 Representantes del PPD, 32 PNP y 1 del PIP²⁰. En noviembre de 2008 se celebrarán nuevas elecciones, por concluir el “cuatrienio” que comenzó en el 2004.

3. Reflexión final

La estructura interna del gobierno de Puerto Rico se asemeja a la de un estado de la nación norteamericana. Sin embargo, Puerto Rico no es parte de dicha nación, sino que “pertenece” a la misma. El país no forma parte del federalismo norteamericano, ya que constitucionalmente no forma parte del mismo. Su condición de “territorio no incorporado” de los Estados Unidos sólo puede explicarse por su ubicación geográfica, historia y cultura caribeña y latinoamericana. Se trata en efecto de una nación en busca de un Estado y de su propio tiempo histórico. Mientras ello no ocurra permanecerá en la soledad política internacional: entendido extranjero por los estadounidenses y perteneciente a los Estados Unidos por muchas naciones del mundo.

Bibliografía

- De Vega García, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Editorial Tecnos (1988).
- Fuster, J. 2da. Edición. *Derechos Fundamentales y Deberes Cívicos de las Personas* (2 Ed.). San Juan, Puerto Rico: Comisión de Derechos Civiles (1999).
- “Informe sobre discrimen y persecución por razones políticas.” 51 *Col. Abog.* 1 (1990).
- Ramos de Santiago, C. *El Gobierno de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Universitaria (1976).

²⁰ Comisión Estatal de Elecciones – Resultados de las elecciones del 2004: <http://eleccionespr2004.ceepur.org/recuento/principal.aspx?Nivel=P1>

- Ramos González, Carlos E. y Luis M. Negrón Portillo. “La constitucionalización de la autonomía municipal.” 42 *Rev. Jurídica Inter. P.R.* 269 (2008).
- Serrano Geyls, R. *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico* (Vol. I). San Juan, Puerto Rico: PEJC Facultad de Derecho Universidad Interamericana de Puerto Rico (1986).
- Trías Monge, J. *Historia Constitucional de Puerto Rico* (4 Vols.). San Juan, Puerto Rico: Editorial Universitaria (1980-1983).
- Trías Monge, J. *Las tribulaciones de la colonia más antigua del mundo*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Universitaria (1999).