

CRISIS CONSTITUCIONAL:
RESEÑA DEL CONVERSATORIO
EN EL COLEGIO DE ABOGADOS

María Dolores Fernós

Efrén Rivera Ramos

Carlos Ramos González

Carlos Gorrín Peralta

RECUENTO DEL CONVERSATORIO EN EL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

*María Dolores Fernós**

I. Introducción

A finales del mes de enero de este año 2012, el país se sorprendió con la noticia de que un alguacil auxiliar de la Rama Judicial había radicado una querrela en el Departamento de Justicia contra el Juez Presidente del Tribunal Supremo, señor Federico Hernández Denton, por violaciones éticas relacionadas con alegado uso de fondos públicos para fines personales. Poco después, el Senado de Puerto Rico anunció que también investigaría las alegaciones del alguacil y a esos fines le había delegado al senador Roger Iglesias presidir la comisión que celebraría vistas públicas para escucharle.

Poco tiempo después la Directora Administrativa de la Oficina de Administración de los Tribunales, Sonia I. Vélez Colón y el Juez Presidente anunciaron al país que habían contratado al Lcdo. César López Cintrón, ex fiscal de la Oficina del Fiscal Independiente, para que realizara una investigación sobre el dispendio de recursos de la Rama Judicial, incluyendo al Tribunal Supremo.

Pocos días más tarde, el 1 de febrero, mediante comunicado de prensa difundido por una agencia de publicidad que no tiene contratos con la Administración de los Tribunales pero sí con agencias de la Rama Ejecutiva, se dieron a conocer dos resoluciones emitidas por los seis jueces que componen la mayoría del Tribunal Supremo. Mediante la primera, intitulada In re: Aprobación de las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial, reclamaron que era el Tribunal Supremo y no el Juez Presidente o la Directora Administrativa de los Tribunales, quien poseía la facultad para adoptar reglas para la administración de los tribunales incluyendo la fiscalización de fondos. Se amparó la mayoría del Tribunal en la Sección 7 del Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que establece lo siguiente: “El Tribunal Supremo adoptará reglas para la administración de los tribunales las que estarán sujetas a

* Catedrática Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

las leyes relativas a suministros, personal, asignación y fiscalización de fondos, y a otras leyes aplicables en general al gobierno.”¹

A esos efectos la mayoría del Tribunal en su Resolución estableció reglas para regir los procedimientos de las investigaciones de la Rama Judicial y creó una comisión de investigaciones con vigencia inmediata. Mediante una segunda resolución emitida el mismo día, 1ro de febrero 2012, In re: Designación de Miembros de la Comisión Especial Independiente y Adopción de Medidas relacionadas, la mayoría del Tribunal Supremo determinó que la investigación anunciada por la Directora Ejecutiva “levantaba serias interrogantes de índole constitucional y legal”, por lo que anunciaba los nombres de quienes integrarían la Comisión creada en la primera resolución. Más aún, reclamando la protección de la Comisión recién creada, ordenaron que la Directora Administrativa dejara sin efecto, so pena de desacato, el contrato al Lcdo. López Cintrón. Poco tiempo después, éste renunció a su contrato.

Desde que se dio a conocer la querrela del alguacil y la investigación senatorial la situación fue catalogada por muchos como ‘una crisis constitucional’ ya que se reclamaban, por las partes del conflicto, facultades establecidas en nuestra Constitución. Luego de las resoluciones, tomadas mientras el Juez Presidente se encontraba fuera de Puerto Rico, el ambiente de discusión estaba matizado en ocasiones por elementos que arriesgaban el prestigio, la legitimidad y el respeto público por la institución del Tribunal Supremo. Regía un clima de preocupación y consternación en el país y se escuchaban opiniones de que denotaban poco o ningún conocimiento sobre los asuntos planteados.

Debido a esta situación y para aportar en la discusión pública de la controversia planteada con voces autorizadas, el Colegio de Abogados de Puerto Rico decidió celebrar un Conversatorio sobre la Crisis Constitucional. El Colegio le cursó invitación a participar en la discusión de los aspectos más fundamentales y álgidos a tres distinguidos profesores de Derecho Constitucional:

-Dr. Efrén Rivera Ramos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico por 30 años y ex Decano de esa Facultad.

-Lcdo. Carlos Ramos González, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico por 27 años y ex Decano de esa Facultad y por

-Lcdo. Carlos Gorrín Peralta, Catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico por 30 años.

Ante una sede del Colegio de Abogados atestada de público, ciudadanos y miembros de la profesión legal pudieron escuchar y hacer preguntas al panel que fue moderado por mi persona.

Es de rigor señalar que las opiniones del Juez Presidente y de las Juezas

1 Const. P.R. Art. V, § 7.

Asociadas Fiol Matta y Rodríguez Rodríguez en relación a las dos resoluciones no se conocían al momento de celebrarse el Conversatorio por no haberse publicado hasta varios días más tarde de celebrada la actividad en el Colegio de Abogados. Por ello, no fueron parte de la discusión de los panelistas.

A continuación un resumen de las controversias y temas discutidos por los tres profesores.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES EN PUERTO RICO: EL DISEÑO CONSTITUCIONAL*

PONENCIA

*Efrén Rivera Ramos***

Los hechos que dieron lugar a la controversia que se analiza en estas páginas son conocidos. A instancias de un ciudadano, el Senado de Puerto Rico inició una investigación del Juez Presidente del Tribunal Supremo por alegado uso indebido de propiedad pública. Se refirió la cuestión también al Departamento de Justicia. El Juez Presidente del Tribunal Supremo, el Honorable Federico Hernández Denton, y la Directora de la Administración de Tribunales, la Honorable Sonia Vélez, a su vez, contrataron al ex fiscal César López para realizar una investigación análoga en todo el sistema de tribunales.

Los seis jueces asociados nombrados por el Gobernador Luis Fortuño cuestionaron públicamente la investigación ordenada por la Administración de Tribunales. En un pleno convocado en ausencia del Juez Presidente, aprobaron dos resoluciones. En una se adoptan nuevas reglas para conducir las investigaciones especiales de la Rama Judicial.¹ En la otra se ordena a la Jueza Administradora de los Tribunales, so pena de desacato, dejar sin efecto el contrato efectuado con el Fiscal

* Estas escuetas notas fueron preparadas para el conversatorio celebrado en el Colegio de Abogados de Puerto Rico el 8 de febrero de 2012. La actividad se celebró antes de que se emitieran el voto de conformidad de los Jueces Asociados Martínez Torres, Pabón Charneco, Kolthoff Caraballo, Rivera García, Feliberti Cintrón y Estrella Martínez, el voto disidente del Juez Presidente Hernández Denton y los votos particulares disidentes de las Juezas Asociadas Fiol Matta y Rodríguez Rodríguez en *In re Aprobación de las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial*; *In re Designación de Miembros de la Comisión Especial Independiente y Adopción de Medidas Relacionadas*. Una lectura de esas opiniones no me ha hecho variar la exposición que aquí se hace del diseño constitucional aplicable. Se ha mantenido, pues, la estructura y el contenido de los apuntes elaborados para aquella ocasión.

** Catedrático, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico. Agradezco la ayuda de Alexandra Verdiales Costa, estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la UPR, en la labor de investigación realizada para la preparación de este escrito.

¹ *In re Aprobación de las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial*, res. el 1 de febrero de 2012, 2012 T.S.P.R 21.

López y se crea una comisión de ciudadanos para realizar su propia investigación.² El Juez Presidente y las Juezas Asociadas Liana Fiol Matta y Anabelle Rodríguez tildaron de inconstitucionales las acciones de la mayoría.³

Se me ha solicitado que esboce sucintamente el diseño constitucional bajo el cual hay que analizar este asunto. Los demás miembros del panel analizarán en detalle las dos resoluciones mencionadas.

La controversia constitucional inmediata que esta situación plantea surge de lo dispuesto en la Sección 7 del Artículo V de la Constitución de Puerto Rico. Reza la referida disposición:

El Tribunal Supremo adoptará reglas para la administración de los tribunales las que estarán sujetas a las leyes relativas a suministros, personal, asignación y fiscalización de fondos, y a otras leyes aplicables en general al gobierno. El Juez Presidente dirigirá la administración de los tribunales y nombrará un director administrativo, quien desempeñará su cargo a discreción de dicho magistrado.⁴

Como puede verse, la sección tiene dos partes. La primera le otorga al Tribunal en pleno la facultad para aprobar reglas para la administración de los tribunales. La segunda instituye al Juez Presidente en administrador del sistema.

La pregunta clave es si en el ejercicio de su poder de reglamentación, el pleno del Tribunal puede menoscabar las funciones administrativas del Juez Presidente. La contestación, por supuesto, tiene que ser que no. La interrogante más concreta es si las resoluciones de marras, una de las cuales ordena que se deje sin efecto el contrato con el fiscal López, so pena de desacato, constituyen una usurpación de los poderes administrativos del Juez Presidente.

Para aquilatar mejor el derecho aplicable es menester examinar el historial de la Sección 7. Tres fuentes deben resultar de especial ayuda: el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, el Informe de la Comisión de la Rama Judicial de la Convención y las interpretaciones posteriores de esa disposición. Debe señalarse, de entrada, que el examen del Diario de Sesiones y del Informe de la Comisión revela que hubo un criterio casi unánime entre los delegados populares, republicanos y socialistas sobre la deseabilidad de incorporar ambas partes de la Sección en el texto constitucional, es decir, aquella que le confiere el poder de reglamentar al pleno así como la que convierte al Juez Presidente en administrador del sistema. Por otro lado, la cláusula que se refiere al nombramiento del director administrativo tuvo más apoyo entre los delegados republicanos y populares.

² *In re Designación de Miembros de la Comisión Especial Independiente y Adopción de Medidas Relacionadas*, res. el 1 de febrero de 2012, 2012 T.S.P.R. 22.

³ *Id.*

⁴ Const. P.R. Art. V, § 7.

Al diseñar el esquema que la Comisión recomendó para regir en Puerto Rico, ésta tomó en consideración el modelo del sistema federal, las disposiciones vigentes en los estados de California, Connecticut, Kentucky, Maryland, Missouri, West Virginia y New Jersey, sobre todo este último. Consideró también las recomendaciones de la constitución modelo de la American Bar Association y citó como referencia trabajos de los juristas Roscoe Pound y Arthur T. Vanderbilt.⁵

La estructura de la Sección 7 parece tener su origen en dos preocupaciones básicas de los miembros de la Convención Constituyente. Otorgarle al Tribunal el poder de administrar el sistema tenía el propósito de proteger la independencia judicial frente a los poderes legislativo y ejecutivo.⁶ Debe tenerse en cuenta que la situación anterior a la Constitución era que, de conformidad con las disposiciones del Artículo 14 de la Ley Jones de 1917,⁷ la administración de los tribunales recaía en la figura del Procurador General, un funcionario adscrito a la Rama Ejecutiva. Ese era el esquema que se quería superar. Luego, internamente, se distribuyeron las facultades entre el pleno (la de reglamentar) y el Juez Presidente (la de administrar). La decisión de delegar la administración en el Juez Presidente promovía tres objetivos básicos. Como cuestión de política pública, se procuraba fortalecer el concepto de un sistema unificado de tribunales. Desde el punto de vista pragmático, se perseguía asegurar la eficiencia en la operación del sistema. Como asunto de principio, se aspiraba a evitar la concentración interna de poderes, asignando al pleno la facultad de reglamentar y al Juez Presidente la de administrar. Puede establecerse una analogía con el principio de separación de poderes a nivel de toda la estructura gubernamental. Esa separación de funciones al interior del Tribunal evitaba, por un lado, el ejercicio omnímodo del poder por un solo organismo o persona a la vez que instalaba un sistema de equilibrio del poder mediante el cual el pleno reglamentaría y el Juez Presidente administraría.

La Comisión Judicial definió el término “administración” de forma muy amplia. Citemos:

La Comisión hace constar que el término “administración”, usado en esta sección comprende, sin que se entiendan excluidas otras similares y análogas, las siguientes funciones:

- 1) Compilar estadísticas y preparar informes.
- 2) Alquilar locales, comprar y proveer equipo y servicios.
- 3) Conceder licencias y vacaciones a funcionarios y empleados.
- 4) Investigar quejas y formular cargos, ante la autoridad correspondiente, contra funcionarios y empleados.

⁵ *Informe de la Comisión de la Rama Judicial*, 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico 2613 (Edición Conmemorativa, Julio 25, 2003). [En adelante, Informe].

⁶ *Id.*

⁷ 48 U.S.C. § 731.

- 5) Autorizar desembolsos dispuestos por ley y revisar las cuentas de todos los tribunales.
- 6) Asignar y trasladar jueces.
- 7) Aprobar reglamentos para las distintas cortes.
- 8) Superintender en los tribunales.⁸

Durante el debate en el seno de la convención, el Presidente de la Comisión de la Rama Judicial, el delegado Ernesto Ramos Antonini, expresó: "...a quien hay que proteger aquí es, en primer término, al poder judicial, en el sentido de garantizarle eficiencia en su funcionamiento por su administración. En segundo término, a quien hay que proteger aquí es al Juez Presidente del Tribunal Supremo en el desempeño de su responsabilidad y descargue de su autoridad para que pueda cumplir con la encomienda de la constitución que le dice que él dirigirá la administración".⁹

Por otro lado, en el Informe sobre la Administración de los Tribunales de 1965 se afirma que la dirección de la Rama Judicial "puede ser objeto de asesoramiento por parte de los jueces asociados o del Tribunal en pleno pero no compartirse en forma colegiada".¹⁰ Agrega que la función de administración del Juez Presidente es "indelegable".¹¹ Asimismo, el Informe concluye que "cualquier limitación que se le imponga al Juez Presidente que no le permita cumplir con su responsabilidad de principal dirigente tiene que ser muy perjudicial".¹²

En lo que concierne a la controversia específica que comentamos, debe tenerse en cuenta que la contratación de servicios es un acto típicamente administrativo. Dejar sin efecto un contrato puede ser un acto administrativo, siempre que se cumpla con los requisitos legales aplicables. Puede también ser un acto judicial, pero sólo en el contexto de un caso o controversia que venga a la atención de un tribunal competente y luego de seguirse aquellos procedimientos judiciales que cumplan con las debidas garantías constitucionales. En cuanto al puesto de directora administrativa de los tribunales, tanto el texto constitucional como el historial de la Convención establecen claramente que se trata de un puesto de confianza del Juez Presidente.¹³ Es éste quien la nombra y la supervisa. Puede concluirse, pues, que el pleno del Tribunal no tiene facultad para darle órdenes de carácter administrativo.

Es dentro de este esquema constitucional que deben evaluarse las actuaciones del pleno del tribunal y del Juez Presidente que nos han convocado a este conversatorio.

⁸ Informe, *supra* n. 4, en la pág. 2613.

⁹ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, vol. III, 1667 (1961).

¹⁰ Informe sobre la Oficina de Administración de los Tribunales 6 (1965).

¹¹ *Id.* en la pág. 7.

¹² *Id.* en las págs. 4-5.

¹³ Ver expresiones del delegado Ramos Antonini en el Diario de Sesiones, *Id.* en la pág. 1670.

LA CRISIS CONSTITUCIONAL Y EL EJERCICIO DEL PODER DE REGLAMENTACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

PONENCIA

*Carlos E. Ramos González**

El primero de febrero de 2012 el Tribunal Supremo de Puerto Rico aprobó dos resoluciones estrechamente vinculadas. La primera, constituye un cuerpo de normas reglamentarias tituladas “Reglas para los Procedimientos de Investigaciones especiales de la Rama Judicial”. La segunda, se titula “Designación de Miembros de la Comisión Especial Independiente y Adopción de Medidas Relacionadas”. Ambas fueron aprobadas por votación dividida de 6-3, encontrándose ausente en gestiones oficiales el Juez Presidente del Tribunal cuando las mismas fueron consideradas.

Según acordado por los participantes de este conversatorio, concentraré mi breve exposición en la primera de las resoluciones. Por razones de tiempo, solo abordaré *algunas* de las interrogantes que suscita el cuerpo de normas aprobadas. Enumeraré estas cuestiones. La exposición y análisis lo hago en ánimo de colocar en perspectiva unas normas que cuando menos deben ser aclaradas ante la confusión que producen muchas de ellas. Adelanto mi tesis para explicar la confusión y dudas que generan las normas aprobadas: fueron redactadas pensando y en reacción única a la situación que atraviesa el Juez Presidente. Se trata de un cuerpo de normas autorizadas de forma apresurada para resolver una situación única y particular. El poder de auto-reglamentación solo será legítimo y eficiente si el Tribunal actúa con **prudencia, transparencia, inteligencia** y actuando en **consenso**. Las reglas aprobadas en su génesis y contenido constituyen un modelo de lo contrario.

1. Las normas son aprobadas al amparo de la Sección 7, Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta afirmación se incluye en varios de los siete párrafos que preceden la enumeración y contenido de las reglas enunciadas. El Tribunal actúa ante el conocimiento que han adquirido los jueces y juezas asociadas de una pesquisa que ha iniciado la Directora

* Catedrático y Ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

Administrativa de los Tribunales, mediante la contratación de un abogado. Esta contratación tuvo el “aval” del Juez Presidente “sin consulta ni notificación previa al Tribunal en pleno”. Esta insólita intervención aparente ser inocua si no fuera por el trasfondo de la investigación encomendada al investigador contratado. Es decir, a tenor con la resolución, el propósito era indagar “sobre el uso de fondos de la Rama Judicial relacionada con los serios señalamientos contra el Juez Presidente, a quien ésta [la Directora Administrativa] responde directamente”.

A través del cuerpo de estos primeros párrafos de la resolución, presumiblemente contenidos en el nuevo como preámbulo, el Tribunal denota un interés dirigido a reglamentar investigaciones relacionadas con la conducta de los *jueces y juezas del Tribunal Supremo de Puerto Rico* en tanto conlleven el uso de fondos públicos. De hecho, el párrafo inmediatamente precedente a la enumeración de las reglas establece que se aprueban las mismas ante la “...necesidad de mantener mecanismos efectivos y transparentes para atender aquellas investigaciones realizadas por la Rama Judicial que involucren a los Jueces y Juezas que componen esta Curia, o su personal..”.

Lo reseñado es confuso: este preámbulo parece tener un ámbito limitado al contexto único en que fueron aprobados, es decir, la situación que confronta el Juez Presidente. No hay expresiones que afirmen que existe un problema en la rama judicial o en el pleno del Tribunal que apunte hacia un uso inadecuado de fondos públicos que justifiquen crear un cuerpo de normas para reglamentar este asunto. No hay hallazgos ni discusión sobre la insuficiencia de los mecanismos reglamentarios o investigativos vigentes. La conclusión es inescapable: la mayoría del pleno del Tribunal no confía en las acciones de la Administración de Tribunales o del Juez Presidente en sus gestiones como administrador del sistema. La confusión se agudiza cuando se examinan las reglas 2 y 3 del Reglamento. La Regla 2 dispone que su finalidad es investigar el uso de fondos de la totalidad de la rama judicial incluyendo el resto de la judicatura y todo su personal. El uso de fondos es definido como asignación, fiscalización y auditoría de los mismos. La Regla 3 establece que las normas “regirán cualquier procedimiento investigativo realizado con fondos de la Rama Judicial...”. Reitero mi duda: ¿dónde quedan los reglamentos o cartas circulares que presumo existen en la Administración de Tribunales sobre el uso de fondos y proceso de investigación y auditoría? ¿O se trata de un reglamento para re-investigar asuntos que ya han sido investigados? ¿No establecía el preámbulo del reglamento que su propósito era atender querellas sobre asuntos relacionados al uso de fondos públicos de los jueces y juezas del Tribunal Supremo así como de su personal? ¿Qué reglamento va regir si la investigación es sobre una conducta impropia no relacionada con el uso de fondos públicos? ¿Cuál es la relación entre este nuevo reglamento y las Reglas de Comisión de Disciplina Judicial?

2. La Regla 6 crea una comisión de ciudadanos la cual se activa si hay un referido de dos terceras partes del pleno del Tribunal, es decir, seis de nueve de sus integrantes. El Tribunal se ha reconocido muy bien como un tribunal colegiado que está muy fragmentado desde que se formó una “nueva mayoría” que casualmente

es de seis jueces y juezas. ¿No hubiese sido aconsejable por prudencia un requisito de tres cuartas partes para así forzar romper los “bloques” actualmente existentes? De esta manera, este referido solo se activaría con el voto de siete de los nueve jueces y juezas existentes. A propósito de lo discutido anteriormente, la Regla 6(a), define la responsabilidad de la comisión como una para auxiliar al Tribunal en las investigaciones que “incluyan a los jueces que componen el Tribunal Supremo y su personal”. ¿Cuál es su responsabilidad si la investigación no incluye a los jueces de nuestra más Alta Superioridad?

3. Al estructurar la Comisión de Ciudadanos, la Regla 6 menciona cinco personas cuyos requisitos incluyen ser ciudadanos probos e idóneos, uno de los cuales debe conocer y tener experiencia en procedimientos de auditoría e investigación. No se requiere que sean abogados o abogadas. Sin embargo, la misma regla requiere que en sus investigaciones actúen conforme el debido proceso de ley y que rindan un informe que contenga una “exposición de los hechos” y un “análisis de los mismos a la luz del derecho aplicable”. La participación de ciudadanos no abogados ni abogadas en comisiones del Tribunal Supremo es muestra de una gran sensibilidad hacia los reclamos de participación ciudadana en los asuntos de la rama judicial. Sin embargo, cuando estas comisiones tienen encomiendas que conllevan ejercer funciones adjudicativas o cuasi-adjudicativas, sobretodo en asuntos tan sensibles como es investigar el uso de fondos públicos de jueces y juezas incluyendo los que componen el Tribunal Supremo, la participación de algún conocedor del derecho y la práctica profesional de la abogacía es ineludible. Más aun: se supone que estos ciudadanos custodien y garanticen el debido proceso de ley que ampara a los investigados. Sin embargo, el reglamento no define el ámbito de este debido proceso de ley. No establece normativas sobre asuntos tan cruciales como el derecho a asistencia de abogados y abogadas, el carácter de la formalidad de las vistas, la naturaleza de la presentación de prueba incluyendo el derecho a contrainterrogar los testigos, el derecho y naturaleza del descubrimiento de prueba entre otros asuntos cruciales para ejercer adecuadamente este proceso. ¿Se trata de un proceso de naturaleza civil o es uno de naturaleza cuasi-criminal como lo es el proceso de disciplina judicial?

El inciso segundo de la Regla 6(f) decreta la confidencialidad del expediente de investigación hasta que “se disponga lo contrario o el investigado renuncie por escrito al carácter confidencial del mismo.” Es decir, durante todas las etapas del proceso investigativo incluyendo su finalización, el expediente es confidencial *ad infinitum* salvo que el propio Tribunal o la parte investigada disponga lo contrario. Se trata de un reclamo descarnado y *de facto* absoluto de confidencialidad que es contrario al derecho constitucional a acceso a información pública según interpretado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Soto v. Giménez Muñoz*¹ y su progenie. Sobre esta última conviene destacar el caso de *Ortiz v. Bauermeister*² que para todos los

¹ 112 D.P.R. 477 (1981).

² 152 D.P.R. 161 (2000).

finés prácticos declara inconstitucional una norma de confidencialidad contenida en las entonces reglas vigentes para el proceso de disciplina judicial que el propio Tribunal Supremo había aprobado en su función reglamentaria. Al presente, la Regla 10 de las Reglas de Disciplina Judicial refleja esta decisión y dispone que el expediente de *evaluación e investigación* de una queja es confidencial de forma temporera pero adquiere carácter público de forma automática, salvo moción de protección de parte, cuando el proceso investigativo culmina en un archivo de la misma o en un referido a la Comisión de Disciplina Judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico. En ese caso el informe de investigación y *sus anejos* adquieren carácter público. Es el carácter confidencial indefinido en todas las etapas del proceso de la Regla 6(f) lo que la convierte en una de dudosa inconstitucionalidad.

4. La Regla 8 declara la vigencia inmediata del reglamento, incluyendo todo proceso en curso lo cual sin duda evidencia una vez más el comentario que hiciera al principio de esta exposición. Es un esquema reglamentario diseñado para enfrentar una situación actual y muy particular. La misma regla deja sin efecto cualquier contrato que no cumpla con los parámetros del nuevo cuerpo de normas. Es de rigor preguntarse si el pleno del Tribunal se ocupó y preocupó por los efectos que esta disposición tendría en contratos ajenos a investigación que los motiva. Por ejemplo, cuestiono si este acto (que caracterizo como uno de “reglamentación-administración-ejecución”) afectaba contratos de auditorías externas típicas de fin de año fiscal en el gobierno, o subcontrataciones de investigaciones legales o de personal que presumiblemente ocurren en gerencias de la extensión y magnitud como son las de la Administración de Tribunales que cuenta con un presupuesto de más de 350 millones de dólares.

5. Finalizo resaltando el afán o preocupación continua recogida en varias partes del reglamento (e.g.Regla 3 y Regla 6(h)) por proteger las investigaciones que realicen o vayan a realizar las ramas políticas del gobierno sobre los mismos asuntos que atañen al reglamento. No puede obviarse lo que es de conocimiento público: las resoluciones están precedidas por investigaciones en curso que realizan tanto el Senado de Puerto Rico como el Secretario de Justicia de Puerto Rico entorno a alegadas imputaciones de conducta impropia atribuibles al Juez Presidente. Sin embargo, en parte alguna de la resolución hay directriz o lenguaje donde el Tribunal exprese celo o preocupación por proteger la investigación que en su día realizará la Comisión frente a las actuaciones de las ramas políticas del gobierno. Aprovecho para comentar que el curso de acción que tome la investigación del Senado de Puerto Rico sobre las imputaciones al Juez Presidente, fuera del contexto de un proceso de residenciamiento que solo corresponde a la Cámara de Representantes, marcará la hoja de ruta para investigaciones futuras que realice esta rama política sobre actuaciones de los jueces y juezas del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Advierto sobre el peligro que ello representa para la separación de poderes que mandata la Constitución de Puerto Rico y sobre el funesto precedente que crea si cambia la marea política.

Conclusiones y reflexiones finales

Reitero que por limitaciones de tiempo no he sido exhaustivo en las dudas que me levanta esta resolución. Si bien es cierto que la Regla 7 establece que el Tribunal Supremo determinará sobre los asuntos no previstos en las reglas, la extensión de lo imprevisto, la confusión de propósitos y la parquedad de las normas hasta ahora analizadas apuntan hacia una imprudente, oscura, descuidada y disconforme acción judicial. Si en efecto este Reglamento alguna vez se ejecuta a plenitud, tendrá que ser motivo de profundos cambios o enmiendas.

El contexto e historia de estas resoluciones tuvo su punto culminante cuando el investigador independiente contratado por la Administración de Tribunales, licenciado César López Cintrón, decidió renunciar a su contrato y a facturar por los servicios rendidos. Esa acción abortó un desenlace insospechado de la crisis constitucional que implicaba la imposición de un desacato de una mayoría del Tribunal Supremo sobre las acciones de su Juez Presidente y su subordinada, la jueza Administradora de los Tribunales. La incapacidad de tomar una decisión judicial última sobre esta insólita acción subrayó la naturaleza de las crisis que vivimos en ese momento.

Quisiera concluir con una cita del Juez Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, John Roberts. En ocasión de rendir cuentas sobre el estado de la rama judicial federal durante el año 2011, respondía a las críticas sobre la norma vigente del Tribunal al decidir, sin posibilidad de revisión ulterior, en torno a solicitudes de recusación. Al expresar su plena confianza en sus capacidades y aquellas de sus colegas, señaló lo siguiente: “Son juristas de una integridad y experiencia excepcional cuyo carácter e idoneidad fueron investigados a través de un proceso de designación y confirmación riguroso”.³ Dicho de otro modo, los ciudadanos tenemos ciertas garantías de que los jueces y juezas del Tribunal Supremo ejercerán de forma adecuada su poder de tomar decisiones en última instancia incluso sobre asuntos sobre su propia existencia. Para el Juez Roberts una de ellas es el riguroso proceso de designación y confirmación a que fueron sometidos. Es de conocimiento público como la nueva mayoría del Tribunal fue confirmada por el Senado de Puerto Rico a través de un proceso atropellado y poco democrático. Es también de conocimiento público como esa nueva mayoría ejerció su poder constitucional de aumentar su plantilla, rompiendo la tradición de la unanimidad y consenso, invocando unas razones que fueron rechazadas por la comunidad legal, la academia y la opinión pública por no mencionar las fuertes opiniones disidentes de los jueces en minoría. El Tribunal y la nueva mayoría en particular no pueden abstraerse de estas realidades históricas. Con dolor afirmo que nuestra más Alta Superioridad opera con un déficit o insuficiencia de legitimidad

³ John G. Roberts, Jr., *2011 Year-End Report on the Federal Judiciary*, <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2011-endreport.pdf> (accedido 11 de abril de 2012).

debido a que no fueron el resultado de un “proceso riguroso de designación y confirmación”. No cuestiono su integridad, experiencia, carácter o idoneidad. Por ello, expreso mi confianza en que más temprano que tarde la nueva mayoría logre la legitimidad que necesita la institución y el País. Sin embargo, la resolución aprobada que he analizado no ayuda en este proceso de recuperación de legitimidad.

¿HAY REALMENTE UNA CRISIS CONSTITUCIONAL?*

PONENCIA

*Carlos Iván Gorrín Peralta***

Buenas noches, compatriotas. Debo comenzar agradeciendo al Colegio de Abogados de Puerto Rico la invitación para compartir con ustedes mis ideas en torno a lo que algunas personas han llamado una crisis constitucional. Me enorgullece que mi Colegio se haya tomado la iniciativa de organizar este foro, dentro de su larga tradición de servir de faro orientador en torno a importantes asuntos de interés para el país, aunque incomode a quienes ejercen el poder público.

La controversia que nos ocupa surge a raíz de dos resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico el 1 de febrero de 2012 para crear una “Comisión de Investigación Especial Independiente del Tribunal Supremo”, disponer reglas para su funcionamiento, designar sus integrantes, definir su encomienda y ordenar la terminación de una investigación iniciada por determinación del Juez Presidente y un contrato otorgado por la Directora de la Oficina de Administración de Tribunales.¹ Me corresponde comentar la segunda de estas resoluciones, la que tiene por objeto designar los miembros de la comisión y adoptar medidas relacionadas. Fue aprobada en virtud de lo dispuesto en la primera resolución, promulgada simultáneamente. Mis observaciones van dirigidas a plantear interrogantes que quizás en su día habrá que contestar, pero que desde ya presentan honda preocupación sobre la función judicial dentro del diseño constitucional.

De salida resulta inquietante la determinación inicial que hace el Tribunal para activar una comisión investigativa. En vista de informaciones de prensa sobre imputaciones hechas por un alguacil contra el Juez Presidente, Hon. Federico Hernández Denton, este instruyó a la Directora de la Oficina de Administración

* Conversatorio celebrado el 8 de febrero de 2012, en el Colegio de Abogados.

** Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

¹ *In re Aprobación de las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial*, res. el 1 de febrero de 2012, 2012 T.S.P.R. 21; *In re Designación de Miembros de la Comisión Especial Independiente y Adopción de Medidas Relacionadas*, res. el 1 de febrero de 2012, 2012 T.S.P.R. 22.

de Tribunales para que contratara al Lic. César López Cintrón para realizar una investigación de dichas imputaciones. Entiende el Tribunal que “esa acción podría interferir con las investigaciones que actualmente confrontan el Juez Presidente y la OAT ante las otras Ramas Constitucionales del Gobierno ... [y] levanta serias interrogantes de índole constitucional y legal.”² ¿Hay aquí una especie de determinación de causa probable que activa la investigación? Hay que preguntarse si cualquier sospecha o inquietud judicial sobre la constitucionalidad de un acto de un funcionario de gobierno justifica que el poder judicial inicie *sua sponte* una investigación. ¿Qué finalidad persigue la investigación? ¿Se pretende obtener información para entonces determinar si en efecto hay alguna ilegalidad o inconstitucionalidad? ¿Va a tomar esa decisión definitiva el mismo cuerpo que “legisló” la creación de la comisión, y ahora determina que hay “causa probable” para activarla mediante la realización de una investigación? ¿No estamos ante un ejemplo del ejercicio de los poderes de legislar, de adjudicar y de acusar, todos concentrados en un mismo cuerpo? ¿No evoca este proceder el modelo inquisitorial rechazado en nuestro ordenamiento constitucional, el cual se basa en que alguna persona afectada reclame un remedio y fragüe una controversia justiciable como presupuesto indispensable para el ejercicio de poder judicial?³

La resolución procede entonces a designar los integrantes de la comisión, indicando que “son personas de probada idoneidad e integridad moral, preparadas y con experiencia en el área de auditoría, y gerencia pública y privada. Esos requisitos sin duda los capacita para cumplir con el deber encomendado de manera cabal. [sic]” Esta calificación general de los integrantes de la comisión se limita a repetir los ambiguos y generales criterios dispuestos en la otra resolución, que crea la comisión y dispone su composición: “ciudadanos de probada idoneidad e integridad moral y uno de ellos deberá contar con conocimiento y experiencia en procedimientos de auditoría e investigación”. La designación parece un tanto subjetiva. Las reglas no definen criterios objetivos de preparación ni indicadores concretos de experiencia. La resolución que designa los miembros tampoco esclarece las cualificaciones específicas de las personas nombradas.

La tarea encomendada a la comisión designada también presenta dificultades. La otra resolución, la que crea la Comisión y dispone las reglas para su funcionamiento, dice en su preámbulo o exposición de motivos que se promulgan las reglas “en respuesta a la necesidad de mantener mecanismos efectivos y transparentes para atender aquellas investigaciones realizadas por la Rama Judicial que involucren o puedan involucrar a los Jueces y Juezas que componen esta Curia”, es decir, el Tribunal Supremo. La Regla 6 dispone que “[l]a Comisión auxiliará al Tribunal en el ejercicio de su responsabilidad concerniente a investigaciones relacionadas

² *Id.*

³ Es abundante la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico que reitera este principio a partir de *Estado Libre Asociado v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552 (1958).

con la administración de los tribunales que incluyan a los jueces que componen el Tribunal Supremo y/o su personal.” Aunque el ámbito de la encomienda dispuesta en las reglas que crean la comisión limitan su campo de acción a investigaciones de los jueces y del personal del Tribunal Supremo, la comisión designada “deberá investigar el uso de fondos públicos y recursos públicos de la Rama Judicial, así como los desembolsos por parte de la OAT y su Directora”. ¿Tiene autoridad para investigar toda la rama judicial? Las reglas que crean la Comisión no lo autorizan. ¿Se ha creado realmente una nueva división de auditoría de la OAT? ¿Qué autoridad tiene el Tribunal Supremo conforme a la Constitución para esa acción claramente administrativa? Como fue el Tribunal Supremo el que aprobó las reglas y además designó ese mismo día la primera comisión creada bajo dichas reglas, ¿debe entenderse que enmendó la resolución que crea las reglas, para ampliar dramáticamente el ámbito de la encomienda, en la resolución que designa la comisión? ¿Qué es lo que, en definitiva, puede hacer esta comisión? ¿Lo que dicen las reglas, o lo que dice la resolución que la designó?

¿Qué poderes tiene la comisión creada? Dice la resolución que la designa que “tendrá los poderes establecidos en las Reglas para los Procedimientos de Investigaciones Especiales Independientes de la Rama Judicial, así como aquellos incidentales y necesarios para cumplir fiel y cabalmente con sus responsabilidades”. Problema: la resolución que estableció las reglas no define los poderes de la comisión, más allá de indicar que “realizará la correspondiente investigación y rendirá un informe al Tribunal”. Por ejemplo, ¿puede la comisión citar testigos? ¿Puede ordenar la producción de documentos? ¿Qué son poderes “incidentales y necesarios”? ¿Ante esta ambigüedad en sus poderes, tendrá que recurrir la comisión una y otra vez a la Regla 7, la cual dispone que “el Tribunal podrá emitir, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, todas las órdenes que sean necesarias para proteger la jurisdicción de la Comisión y la integridad de su encomienda”? ¿Quién va a realizar, en definitiva, la investigación? ¿La comisión o el Tribunal?

Aunque no se definen claramente los poderes de la comisión, sí se establece una gran limitación a su ámbito de acción. Tanto las reglas como la resolución que designa a la comisión disponen que “la Comisión no interferirá con la jurisdicción que la Constitución confiere a las otras Ramas Constitucionales de Gobierno. ... Tampoco interferirá con otras investigaciones que estén en curso”. ¿Significa eso que le estará vedado a la Comisión investigar aspectos que otras instituciones de gobierno – por ejemplo, la legislatura, el Departamento de Justicia, la Oficina del Contralor – puedan estar investigando? ¿Podrá citar testigos previamente citados o entrevistados como parte de otras investigaciones? ¿No podrá descubrir o requerir documentos de otras investigaciones? Sin embargo, la comisión obligatoriamente “cooperará con cualquier investigación sobre este mismo asunto.” Es decir, que no puede desarrollar su propia investigación; solo podrá hacer lo que requieran otras investigaciones, con las que deberá cooperar.

Lo último que hace la resolución es invocar los poderes que se reconoció el Tribunal para sí mismo en las Reglas para el funcionamiento de la comisión.

A tenor con los poderes que nos confieren las Reglas 7 y 8... y en protección de la jurisdicción de la Comisión y la integridad de su encomienda, se le ordena a la Directora Administrativa de los Tribunales, so pena de desacato, que **deje sin efecto de manera inmediata el Contrato otorgado por la OAT al Lcdo. César López Cintrón y cualquier otra contratación relacionada a la investigación.** Se le prohíbe a la Directora... el desembolso de fondos públicos asignados a la Rama Judicial para el pago de los servicios del Lcdo López Cintrón bajo dicho contrato. (Énfasis en el original.)

Esta “orden” presenta varios problemas. En primer término, se trata de una “orden” que no surge dentro del contexto de ningún caso o controversia justiciable. La función judicial está limitada, tanto bajo la Constitución de los Estados Unidos como la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a casos y controversias.⁴ Por supuesto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico tiene otra autoridad constitucional que no es de naturaleza judicial. Por ejemplo, la Constitución dispone en su Artículo V, Sección 7, la autoridad excepcional de reglamentación. Los actos del Tribunal Supremo son de una o de otra clase; o son actos propiamente judiciales dentro de una controversia justiciable, o son actos reglamentarios. En esta situación, ausente un caso o controversia justiciable, tendría que tratarse de un acto reglamentario.

Las órdenes judiciales son obligatorias. Su incumplimiento puede constituir desacato, que se define como conducta ofensiva en el propio tribunal, o la desobediencia a un decreto judicial, dictado por un tribunal en un pleito o proceso en que estuviere conociendo. El Código Penal tipifica el delito de desacato en varias modalidades. Se configura si se perturba el orden de un proceso judicial de forma desdeñosa o insolente, si se desobedece una orden, si se ofrece resistencia a testificar de manera ilegal y contumaz, si se critica injuriosa o infamatoriamente un decreto judicial para desacreditar al tribunal o a un juez, o si se publica un informe a sabiendas falso o inexacto sobre un proceso judicial.⁵ La premisa fundamental del desacato es la validez del decreto de un tribunal en el ejercicio de su función judicial. La jurisprudencia de los tribunales de los Estados Unidos han rechazado el castigo por desacato cuando el decreto supuestamente desobedecido no era un acto judicial legítimo. El intento de ponerlo en vigor no vindica el honor del poder judicial. Se trata entonces de un claro abuso de autoridad, de una pretensión carente de autoridad, un burdo rayo fulminante, *pro tanto brutum fulmen*. Desde principios

⁴ Const. EE.UU. Art. III, § 2, cláusula 1.; *E.L.A. v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552.

⁵ Código Penal de Puerto Rico, Ley Núm. 149-2004, 33 L.P.R.A. § 4912, Art. 284.

del siglo XX hasta nuestros días, la jurisprudencia federal ha rechazado el uso ilegítimo del poder de desacato por un tribunal.⁶

La “orden” dictada en la resolución que designa la comisión no es un acto judicial, sino reglamentario que presenta un problema constitucional ulterior. Tanto la Constitución de los Estados Unidos⁷ como la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico⁸ disponen que no se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Para que se active la protección de estas cláusulas constitucionales, tiene que haber un acto de gobierno que genere un menoscabo sustancial de los intereses económicos que una persona deriva de un contrato. No es preciso que la ley o el reglamento anule o deje totalmente sin efecto el contrato.⁹ Si el menoscabo no es sustancial, no hay problema alguno. Por otro lado, un menoscabo sustancial no significa necesariamente que se viola la constitución. Como regla general, el menoscabo sustancial provoca un escrutinio de razonabilidad.¹⁰ Hay que analizar si el gobierno persigue algún interés legítimo, y si la legislación que reduce los beneficios del contrato guarda alguna relación racional con dicho objetivo gubernamental.

Cuando se trata de contratos gubernamentales, surge la situación curiosa de que el gobierno es tanto parte contratante como la autoridad que ejerce la función normativa. Si los términos de un contrato se tornan inesperadamente inconvenientes al gobierno, le resulta fácil ejercer su autoridad legislativa o cuasilegislativa para modificar la ley aplicable, y de esa forma alterar su propia relación contractual. Ninguna otra parte contratante tiene ese poder. Por esa razón, tanto el Tribunal Supremo de Estados Unidos como el Tribunal Supremo de Puerto Rico han determinado desde hace muchos años que cuando se trata de una reglamentación que atenta contra obligaciones contractuales dimanantes de un contrato gubernamental, es necesario realizar un escrutinio judicial mucho más riguroso. El gobierno tiene que demostrar que persigue un interés importante, y que hay un ajuste muy cercano entre dicho interés y la legislación que menoscaba intereses contractuales.¹¹

Esta discusión resulta académica en un sentido práctico. La “orden” dictada por el Tribunal Supremo en la Resolución que designó la comisión nunca se va a poner en vigor, ni se podrá declarar a nadie incurso en desacato. La única persona particular que se beneficiaba del contrato dejado sin efecto era el investigador contratado por la Directora Ejecutiva de OAT, quien decidió unilateralmente dejar sin efecto el contrato y no cobrar las horas que ya había invertido en las labores iniciales de su investigación.

⁶ Véanse, por ejemplo, *Alemite Mfg. Corp. v. Staff*, 42 F.2d 832 (2d Cir. 1930) (L. Hand, J.); *Wren v. Welborn*, 69 F.3d 540 (7th Cir. 1995) (R. Posner, J.).

⁷ Const. EE.UU. Art. II, § 7.

⁸ Const. P.R., Art. II, §7.

⁹ *Energy Reserves Group, Inc. v. N.J.*, 459 U.S. 400 (1983).

¹⁰ *Id.*; *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior*, 101 D.P.R. 378 (1973); *Domínguez Castro v. E.L.A.*, res. el 2 de febrero de 2010, 2010 T.S.P.R. 11; res. el 19 de febrero de 2010, 2010 T.S.P.R. 22.

¹¹ *U.S. Trust Co. v. N.J.*, 431 U.S. 1 (1977); *Bayrón Toro v. Serra*, 119 D.P.R. 605 (1987).

Sin embargo, se mantiene vigente la resolución que permite designar comisiones investigadoras, y subsiste la comisión designada para realizar la investigación en cuestión. Perduran además otras interrogantes ¿Quién sería el llamado a aplicar los principios a que he hecho referencia? ¿Quién tendría que determinar si hay caso o controversia que justifique una orden similar en el futuro? ¿Quién tendría que resolver si es válida la orden para dejar sin efecto un acto administrativo del Juez Presidente? ¿Quién debe determinar si una “orden so pena de desacato” similar es *pro tanto brutum fulmen*? ¿Quién resolvería si la anulación futura de un contrato, de manera similar a lo que ocurrió en esta situación, viola o no la cláusula de menoscabo de obligaciones contractuales? En última instancia regresarían estas controversias al cuerpo que las ha generado, es decir, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, que se convertiría paradójicamente en juez y parte.

Por esa razón enigmática se habla de que esta situación plantea una “crisis constitucional”. Pero la crisis es más profunda que las interrogantes planteadas. La verdadera crisis constitucional la provoca la desconfianza o – ¿por qué no decirlo? – el menosprecio que pueda sentir la ciudadanía si comienza a percibir que su poder judicial, al igual que el resto del país, ha caído en pernicioso tribalismo político, y que no se puede confiar en la Justicia. Esperemos que eso no ocurra.