

NOMBRAMIENTOS DE RECESO SUCESIVOS: ¿DESPOJE DE LA FACULTAD DE CONSEJO Y CONSENTIMIENTO DEL SENADO?

ARTÍCULO

CHRISTIAN E. CORTÉS FELICIANO*

Introducción	193
I. La Separación de Poderes.....	194
II. Poder de nombramientos del Gobernador y los tipos de nombramiento.....	196
A. Método primario de nombramiento.....	197
B. Método subsidiario de nombramiento.....	198
C. Nombramientos interinos.....	200
D. Una vez el Senado este en sesión, ¿tiene derecho a confirmar los nombramientos de receso?.....	202
E. Cláusulas de continuidad.....	204
III. Interacción de los nombramientos de receso, las cláusulas de continuidad y los nombramientos interinos.....	205
A. Jurisprudencia estatal.....	205
B. Jurisprudencia federal.....	212
C. ¿Puede el Gobernador otorgar nombramientos de receso sucesivos, independientemente de si se trata de una misma persona o de una persona distinta?.....	215
Conclusión	216

If men were angels, no government would be necessary.¹
James Madison

* Estudiante de cuarto año nocturno de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. El presente artículo formó parte del trabajo final del curso Procesos Legislativos impartido por el Prof. Gerardo A. Flores. Agradezco al Prof. Gerardo A. Flores, al Lcdo. Luis Rivera Méndez y a la compañera estudiante, Jailene González Echevarría, por sus comentarios y sugerencias referentes al borrador de este artículo. Por último, y no menos importante, agradezco profundamente a los compañeros de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico por su excelente trabajo editando este artículo, muy en especial a su Director, Ismael Antonio Molina Villarino, y al Editor de Contenido, José Javier Colón García. Los errores y defectos que pueda contener este artículo son de mi exclusiva responsabilidad.

¹ THE FEDERALIST NO. 51, en la pág. 118 (James Madison) (J. & A. McLean ed., 1788) (“But what is government itself but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary”).

INTRODUCCIÓN

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO LE BRINDA al Gobernador la facultad de nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado, indistintamente, desde los jueces y juezas del Tribunal Supremo,² hasta, por virtud de ley, los miembros de la Junta Examinadora de Especialistas en Belleza.³ De ordinario, este poder es uno compartido entre el Gobernador y el Senado. Sin embargo, la cláusula de nombramientos de receso faculta al Gobernador a, en determinadas ocasiones y sujeto a ciertas limitaciones, nombrar de forma independiente a las personas que ocuparán dichos cargos.

Efectuar nombramientos prescindiendo del aval senatorial —que es precisamente lo que la cláusula de nombramientos de receso permite— a menudo suscita férreos conflictos entre las distintas ramas de gobierno, particularmente cuando estas pertenecen a partidos políticos distintos. Lo que está en juego es la selección de aquellos funcionarios que dirigirán las agencias y participarán como protagonistas en la definición de la política pública, por lo que controversias relativas al poder de nombramiento del Ejecutivo inevitablemente están matizadas con intereses político-partidistas.

Durante el transcurso del siglo XX, vimos una creciente concentración de poder en la Rama Ejecutiva. En Puerto Rico, con la llegada de Luis Muñoz Marín a la gobernación, se comenzó un proceso de reorganización de la Rama Ejecutiva influenciado por la tendencia vigente en la administración pública estadounidense a favorecer sistemas centralizados con un alto enfoque de autoridad y poderes de coordinación del primer ejecutivo.⁴ Posteriormente, nuestra constitución adoptó una Rama Ejecutiva unitaria en la que invistió en un solo funcionario electo —el Gobernador— la autoridad suprema en la Rama Ejecutiva sin limitaciones de ninguna clase.⁵ Lo anterior colocó la figura del Gobernador en una especial situación en relación con las otras ramas de gobierno.⁶ Por su parte, en los Estados Unidos, hemos visto como la primacía presidencial en ocasiones se ha convertido en supremacía presidencial, llegando a ser descrita como presidencia imperial.⁷ Además, en Europa y en el resto del mundo estamos viendo un resurgir de movimientos autoritarios que, debido a su propia naturaleza, concentran el poder en una rama de gobierno, y a menudo en un solo individuo que actúa como jefe de estado y consolida su poder proyectando una imagen de in-

2 CONST. PR art. V, § 8.

3 Ley para crear la Junta Examinadora de Especialistas en Belleza, Ley Núm. 431 de 15 de mayo de 1950, 20 LPRA §§ 551-567 (2010).

4 William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 984 (2007).

5 Santana v. Gobernadora, 165 DPR 28, 47 (2005).

6 Vázquez Irizarry, *supra* nota 4, en la pág. 972.

7 ARTHUR M. SCHLESINGER, JR., *THE IMPERIAL PRESIDENCY* XXVI (2004).

dependencia y fortaleza. Frente a este panorama, es necesario articular una interpretación de la cláusula de nombramientos de receso que faculte a la Rama Legislativa a rescatar el terreno perdido en las últimas décadas.

En este trabajo argumentaremos que la doctrina de separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos imponen limitaciones al poder de nombramiento de receso del Gobernador adicionales a las dispuestas expresamente en nuestra constitución. Además, el artículo esbozará propuestas de legislación que pudiesen fortalecer el poder de consejo y consentimiento del Senado frente a la facultad del Gobernador de otorgar nombramientos de receso. También, se analizarán los distintos métodos mediante los cuales el Gobernador puede ejercer el poder de nombramiento y la interacción de estos métodos con otros mecanismos relacionados, como lo son los nombramientos interinos y las cláusulas de continuidad.

De igual forma, se evaluará el trato análogo y a la vez dispar que ha dado nuestro Tribunal Supremo a los nombramientos de receso, a los nombramientos interinos y a las cláusulas de continuidad. Se aclararán los pormenores del procedimiento para efectuar nombramientos en propiedad,⁸ nombramientos de receso y nombramientos interinos. Como cuestión principal, se intentarán contestar las siguientes preguntas: Una vez el Senado este en sesión, ¿tiene derecho a confirmar los nombramientos de receso? ¿Puede el Gobernador otorgar nombramientos de receso sucesivos, independientemente de si se trata de una misma persona o de una persona distinta?

I. LA SEPARACIÓN DE PODERES

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico adoptó la doctrina de separación de poderes al establecer que nuestro sistema de gobierno tendría forma republicana y estaría compuesto por una Rama Legislativa, Ejecutiva y Judicial.⁹ Esta doctrina representa la concretización jurídica de una teoría de gobierno “dividido” o “mixto”¹⁰ que responde a dos criterios: “(1) proteger la libertad de los ciudadanos, pues el poder no se concentra en una sola rama de Gobierno, y (2) salvaguardar la independencia de cada una de las ramas, ya que se evita que una de ellas interfiera o domine con el poder de las otras”.¹¹ Así, esta doctrina prohíbe que, en la atribución de facultades, una rama del gobierno reclame para sí funciones que viabilicen el abuso de poder o reduzcan sustancialmente las facultades esenciales de las otras.¹² Dado ello, el Tribunal Supremo ha señalado que:

⁸ Los nombramientos en propiedad son el tipo de nombramiento que extiende el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.

⁹ CONST. PR art. I, § 2.

¹⁰ PPD v. Ferré, 98 DPR 338, 453 (1970) (Rigau, opinión disidente).

¹¹ Nieves Huertas v. ELA I, 189 DPR 611, 619 (2013).

¹² *Op. Sec. Just.* Núm. 2008-44 [en adelante *Sec. Just.* 2008-44].

[L]a doctrina de separación de poderes se adoptó . . . no con el fin de fomentar la eficiencia, pero sí para impedir que se ejercitara un poder arbitrario. El propósito no fue evitar fricciones, pero, mediante la fricción inevitable incidental a la distribución de los poderes gubernamentales entre [las] tres ramas, salvaguardar al pueblo de la autocracia.¹³

No obstante, la doctrina de separación de poderes no se concibió como una estructura de carácter estático que obligaba a cada rama a funcionar en un vacío, completamente independiente y alejada de las demás,¹⁴ sino que se viabilizó su interacción mediante un sistema de pesos y contrapesos, que evita que una de estas amplíe su autoridad a expensas de las demás.¹⁵ Así, con la doctrina de separación de poderes ninguna rama puede ejercer poder desmedido sobre las otras, pero a la misma vez ninguna rama puede subsistir sin las otras.¹⁶ En vez de tres ramas iguales e independientes entre sí, la doctrina de separación de poderes pretende atribuirle a cada rama de gobierno cierta independencia de criterio y equivalencia de poder, de manera que ninguna sea totalmente autónoma de las demás.¹⁷ Por tanto, podría decirse que el traslapo entre funciones constitucionales y la interdependencia de las ramas de gobierno no solo son permitidos, sino que constituyen una parte integral de nuestro sistema constitucional.¹⁸

En consecuencia, ha señalado nuestro Tribunal Supremo que al resolver una controversia que requiere un pronunciamiento sobre la aplicabilidad de la doctrina de separación de poderes es necesario analizar la misma con respecto a si “en la operación real del sistema y en un contexto histórico determinado el poder delegado tiende a desembocar en una concentración de poder indebida en una de las ramas o en una disminución indeseable de la independencia que sea incompatible con el ordenamiento político de la constitución”.¹⁹

De lo anterior se desprende que la doctrina de separación de poderes ha sido justificada principalmente por su función protectora, pues su fin último es evitar que se concentre excesivamente el poder en una sola rama de gobierno.²⁰ Empero, esta doctrina busca además fomentar la deliberación democrática entre las distintas ramas.²¹ Así pues, respecto a los nombramientos, la doctrina de separación de poderes opera para garantizar el grado de consenso y equilibrio necesario para llevar a cabo las tareas del gobierno, o sea, la búsqueda de acuerdos en-

¹³ Banco Popular v. Corte, 63 DPR 66, 71 (1944) (citando a Myers v. U.S., 272 U.S. 52, 293 (1926) (Brandeis, opinión disidente)).

¹⁴ Noriega v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 459 (1994).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Sec. Just.* 2008-44, *supra* nota 12.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Nogueras v. Hernández Colon I, 127 DPR 405, 426 (1990).

²⁰ *Op. Sec. Just.* Núm. 2005-14.

²¹ *Id.*

tre la Rama Ejecutiva y la Legislativa.²² Dado ello, al considerar una nominación, la Rama Ejecutiva no puede despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confieren la constitución y las leyes, como tampoco puede la Rama Legislativa usurpar el poder de nominación del Gobernador mediante afirmaciones de que confirmará únicamente a determinado candidato.²³

La cláusula de nombramientos es un ejemplo paradigmático de la doctrina de separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos adoptado en nuestra constitución. Conforme a ella, la Constitución le confiere al Gobernador la facultad de nombrar, pero contrarresta tal poder ejecutivo al requerir que el Senado preste su consejo y consentimiento al nominado.

II. PODER DE NOMBRAMIENTOS DEL GOBERNADOR Y LOS TIPOS DE NOMBRAMIENTO

El poder de nombramientos del Gobernador dimana de la sección 4 del artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En lo pertinente, dicha sección dispone que el Gobernador de Puerto Rico tendrá la facultad de:

Nombrar, en la forma que se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado. El Gobernador podrá hacer nombramientos cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Todo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado o de ambas cámaras quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria.²⁴

El lenguaje anterior establece cómo se deben hacer los nombramientos y a quién puede nombrar el Gobernador. Además, configura dos modalidades mediante las cuales el Gobernador puede otorgar un nombramiento. Conocida como el método primario de nombramiento, la primera modalidad se refiere a cuando el nombramiento que extiende el Gobernador cuenta con el consejo y consentimiento del Senado.²⁵ La segunda modalidad, o el método subsidiario de nombramiento,²⁶ se refiere a los nombramientos de receso, los cuales el Ejecutivo está autorizado a otorgar de forma independiente, es decir, sin el consejo y consentimiento del Senado.²⁷

²² Hernández Agosto v. López Nieves, 114 DPR 601, 620 (1983).

²³ *Id.*

²⁴ CONST. PR art. IV, § 4.

²⁵ Nogueras v. Hernández Colón II, 127 DPR 638, 648-49 (1991). Cuando en este artículo se refiera al Senado de Puerto Rico, debe entenderse que igual sería el caso de tratarse de nombramientos que requieran el consentimiento de ambas cámaras legislativas como lo es el nombramiento del Secretario de Estado. CONST. PR art. IV, § 5.

²⁶ N.L.R.B. v. Noel Canning, No. 12-1281, slip op. en la pág. 5 (U.S. June 26, 2014).

²⁷ Véase Steven J. Duffield & James C. Ho, *The Illegal Appointment of Bill Lann Lee*, 2 TEX. REV. L. & POL. 335, 339 (1998).

Cabe destacar que el propósito de la Convención Constituyente al diseñar el poder de nombramientos de Gobernador fue incorporar a nuestra organización gubernamental el mecanismo del sistema de nombramientos que prevalece en el ámbito de la jurisdicción federal.²⁸ Por tal razón, se ha reconocido que “bajo nuestro ordenamiento constitucional, la autoridad del Gobernador para efectuar nombramientos es análoga a la del Presidente de [los Estados Unidos]”.²⁹ Esto nos permite analizar el proceso de nombramiento según ha sido abordado en la jurisdicción federal, tarea a la cual el presente artículo se dedica en secciones posteriores.

Por ahora, basta enfatizar que la Constitución de los Estados Unidos dispone en su sección 2 del artículo II que el Presidente “shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint . . .”.³⁰ Este lenguaje indica claramente que, para que el Presidente pueda otorgar un nombramiento, es necesario que previamente el Senado haya prestado su consejo y consentimiento al nominado. Dado ello, es importante reconocer que los nombramientos y las nominaciones no son lo mismo. Lo que el Ejecutivo extiende a una persona cuando el Senado está de receso es un nombramiento, el cual faculta a la persona a tomar de forma inmediata posesión del cargo.³¹ Por otra parte, cuando el Senado está en sesión, lo que somete el Ejecutivo a consideración del Senado es una nominación.³² La nominación no faculta al nominado a ocupar el cargo, simplemente es el mecanismo que da inicio al proceso de nombramiento.

A. Método primario de nombramiento

El método primario de nombramiento presupone que el Senado se encuentra en sesión. Mediante este método, el proceso inicia cuando el Gobernador somete la “nominación” de un candidato a determinado cargo a consideración del Senado. Dicha nominación por sí sola no constituye un nombramiento.³³ El Gobernador carece de facultad constitucional para producir por sí mismo un nombramiento en aquellos casos que, requiriéndose el consejo y consentimiento

²⁸ Nos dice una opinión del Secretario de Justicia que:

[U]n análisis detenido de las fuentes de información existentes y disponibles, en particular del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, demuestra que . . . existen criterios suficientes para entender que el propósito final de la Convención Constituyente, al aprobar la disposición constitucional que examinamos, lo fue el de incorporar a nuestra organización gubernamental el mecanismo completo del sistema de nombramientos que prevalece en el ámbito de la jurisdicción federal.

Op. Sec. Just. Núm. 1967-25, en la pág. 102 [en adelante *Sec. Just.* 1967-25].

²⁹ *Op. Sec. Just.* Núm. 1985-3, en la pág. 17; Luis Rivera Méndez, *Chief Justice of Puerto Rico's Supreme Court: A Gubernatorial Appointment or a Court Election?*, 84 REV. JUR. UPR 1077, 1095 (2015).

³⁰ U.S. CONST. art. II, § 2, cl. 2.

³¹ *Op. Sec. Just.* Núm. 2005-5, en la pág. 95 [en adelante *Sec. Just.* 2005-5].

³² *Id.*

³³ *Sec. Just.* 1967-25, *supra* nota 28, en la pág. 103.

del Senado, este se encuentra en sesión.³⁴ Una vez el Gobernador somete una nominación a consideración del Senado, dicho Cuerpo podrá elegir entre: (1) considerar la nominación y rechazarla expresamente; (2) considerar la nominación y prestar su consentimiento, o (3) no actuar sobre dicha nominación. Si el Senado rechaza expresamente la nominación, esta se convertirá en inefectiva e inoperante inmediatamente para todo propósito o procedimiento ulterior.³⁵ Por otro lado, si el Senado no actúa sobre la nominación, esta quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria.³⁶ Por último, si el Senado consiente a la nominación, entonces el Gobernador podrá otorgar el correspondiente nombramiento.³⁷

Como se puede observar, en el método primario de nombramiento la facultad de nombramiento es compartida entre el Gobernador y el Senado. La misma se manifiesta en cuatro etapas, a saber: (1) el Gobernador nombra a una persona a determinado cargo; (2) el Senado confirma dicha nominación; (3) el Gobernador extiende el nombramiento a la persona nominada y, por último, (4) el funcionario presta el juramento y toma posesión del cargo.³⁸

B. Método subsidiario de nombramiento

Como hemos visto, la facultad de nombramientos establecida en nuestra constitución —al igual que la establecida en la Constitución de los Estados Unidos— fue constituida como una función compartida por la Rama Ejecutiva y la Legislativa.³⁹ Sin embargo, los padres fundadores de los Estados Unidos idearon un método de nombramientos para ser ejercido exclusivamente por la Rama Ejecutiva que, contrario a la norma, facultó al Presidente a otorgar nombramientos cuando el Senado estuviese en receso.⁴⁰ A esos efectos, Alexander Hamilton indicó que:

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ CONST. PR art. IV, § 4.

³⁷ *Sec. Just.* 1967-25, *supra* nota 28, en la pág. 103.

³⁸ *Op. Sec. Just.* Núm. 1991-2, en la pág. 7.

³⁹ *Betancourt v. Gobernador*, 119 DPR 435, 444 (1987) (Alonso Alonso, opinión concurrente) (*citando a Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 620 (1983)).

⁴⁰ *Betancourt*, 119 DPR en las págs. 444-45 (Alonso Alonso, opinión concurrente). El significado exacto del término *receso* ha generado múltiples discusiones en los Estados Unidos. Se ha argumentado que dicho término se refiere al receso entre dos sesiones del Senado o a los recesos en una misma sesión. Véase Michael B. Rappaport, *Why Nonoriginalism Does Not Justify Departing from the Original Meaning of the Recess Appointments Clause*, SAN DIEGO LEGAL STUD. PAPER NO. 14-140 (2014), disponible en <http://ssrn.com/abstract=2374563>; Michael B. Rappaport, *The Original Meaning of the Recess Appointments Clause*, 52 UCLA L. REV. 1487 (2005); Edward A. Hartnett, *Recess Appointments of Article III Judges: Three Constitutional Questions*, 26 CARDOZO L. REV. 377 (2005). Sin embargo, la Corte Suprema de los Estados Unidos estableció en *N.L.R.B. v. Noel Canning*, No. 12-1281, slip op. (U.S. June 26, 2014), que, para efectos de la sección 2 del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, el Senado se encuentra en sesión cuando este dice que está en sesión. Así pues, la Corte

The ordinary power of appointment is confided to the [P]resident and Senate jointly, and can therefore only be exercised during the session of the Senate; but as it would have been improper to oblige this body to be continually in session for the appointment of officers; and as vacancies might happen in their recess, which it might be necessary for the public service to fill without delay[,] the succeeding [recess appointment] clause is evidently intended to authorize the [P]resident, singly, to make temporary appointments.⁴¹

Por lo anterior, la Constitución de los Estados Unidos establece en su sección 2 del artículo II que, “[t]he President shall have [the] Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session”.⁴² Esta cláusula, conocida como la cláusula de nombramientos de receso, se constituyó como un método subsidiario para llevar a cabo nombramientos cuando no se pudiese utilizar el método primario.⁴³ Según Alexander Hamilton, la cláusula de nombramientos de receso establece un “auxiliary method of appointment, in cases to which the general method was inadequate”.⁴⁴ La particularidad de esta cláusula es que faculta al Presidente a otorgar nombramientos prescindiendo del consejo y consentimiento del Senado.

Por su parte, la Constitución de Puerto Rico también establece que el Gobernador podrá hacer “nombramientos” cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión.⁴⁵ Dicha disposición adoptó un lenguaje sustancialmente similar al establecido en la Constitución de los Estados Unidos para los nombramientos de receso.⁴⁶ Los nombramientos que el Gobernador extiende en receso, a diferencia de las nominaciones, toman posesión del cargo inmediatamente. Además, los nombramientos de receso facultan a la persona así nombrada a ejercer el cargo con todas las facultades, deberes y obligaciones de los nombramientos en propiedad. Las únicas limitaciones que imponen tanto la Constitución de los Estados Unidos como la de Puerto Rico a los nombramientos de receso son: (1) que

Suprema federal interpretó que el término *receso* se refiere no solo al receso entre dos sesiones del Senado (*inter-session recess*), sino a los recesos, sustancialmente largos, en una misma sesión (*intra-session recess*). Por otro lado, la Constitución de Puerto Rico, a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, establece en la sección 4 de su artículo IV que el Gobernador podrá hacer nombramientos cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Como vemos, dicho lenguaje no supone que el Senado está en receso, sino que no está en sesión. Por lo tanto, es nuestra interpretación que la propia constitución, de forma indirecta, estableció que el Gobernador podrá hacer nombramientos de receso entre dos sesiones del Senado. Así las cosas, entendemos que el Gobernador podrá hacer nombramientos de receso desde que el Senado establezca la suspensión de sus trabajos mediante el *sine die*, sea en sesión ordinaria o extraordinaria.

⁴¹ THE FEDERALIST NO. 67, en la pág. 224 (Alexander Hamilton) (J. & A. McLean ed., 1788).

⁴² U.S. CONST. art. II, § 2.

⁴³ *Noel Canning*, No. 12-1281, en la pág. 5.

⁴⁴ THE FEDERALIST NO. 67, *supra* nota 41.

⁴⁵ CONST. PR art. IV, § 4.

⁴⁶ *Sec. Just.* 2005-5, *supra* nota 31.

estos solo pueden expedirse cuando el Senado no esté en sesión, y (2) que quedarán sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria.⁴⁷

Dado ello, son múltiples los escenarios que pueden surgir al realizarse un nombramiento de receso. El Gobernador puede, por ejemplo: (1) otorgar un nombramiento de receso a una persona y, posteriormente, nominar a esa misma persona a ocupar el cargo en propiedad; (2) otorgar un nombramiento de receso a una persona y, posteriormente, nominar a una persona distinta a ocupar el cargo en propiedad, o (3) otorgar un nombramiento de receso a una persona y omitir presentar nominación alguna para el cargo en propiedad. Además, se ha señalado que los nombramientos de receso se extinguen al: (1) confirmar el Senado una nominación de la persona nombrada en receso o de otra persona para ocupar el cargo en propiedad; (2) rechazar el Senado de forma expresa la nominación a la persona nombrada en receso para ocupar el cargo en propiedad, o (3) terminar la sesión ordinaria siguiente al nombramiento de receso sin que el Senado haya considerado la nominación de la persona al cargo en propiedad o sin que el Gobernador haya presentado nominación alguna para el cargo en propiedad.⁴⁸ Sin embargo, y según señalaremos más adelante, entendemos que el rechazo senatorial a la nominación de un funcionario que ya fue nombrado en receso no provoca *ipso facto* la cancelación o expiración automática de dicho nombramiento.

C. Nombramientos interinos

Los nombramientos interinos tienen el fin de impedir que medie interrupción en el servicio público entre tanto la Rama Ejecutiva y Legislativa llegan a un consenso respecto a ciertos nombramientos.⁴⁹ Así, este tipo de nombramientos viabiliza que las funciones de una agencia se cumplan aun cuando surja una vacante para el puesto de jefe o director en dicha agencia.⁵⁰ Para que ocurra este tipo de nombramiento es necesario que la ley orgánica de la agencia disponga que un sub-jefe ejercerá las funciones del cargo de jefe en caso de ausencia temporera o permanente del mismo.⁵¹ En otras palabras, de la ley se debe desprender de manera evidente que la persona que ocupa un cargo de forma interina es la segunda al mando de la agencia.⁵² La persona que asume un cargo de forma interina adquiere todas las obligaciones, responsabilidades y facultades de este.⁵³

⁴⁷ *Staebler v. Carter*, 464 F. Supp. 585, 597 (1979); *Op. Sec. Just.* Núm. 1985-22, en la pág. 139 [en adelante *Sec. Just.* 1985-22].

⁴⁸ *Sec. Just.* 2005-5, *supra* nota 31.

⁴⁹ *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 621 (1983).

⁵⁰ *Vázquez Irizarry*, *supra* nota 4, en la pág. 978.

⁵¹ *Sec. Just.* 2005-5, *supra* nota 31.

⁵² *Id.*

⁵³ *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos*, 180 DPR 723, 764 (2011).

En lo que respecta a este tipo de nombramientos, el Código Político de Puerto Rico establece la norma a seguir en caso de muerte, renuncia, separación, incapacidad o ausencia temporal del jefe de determinada agencia.⁵⁴ Específicamente, el artículo 172 del Código Político de Puerto Rico establece que:

En caso de muerte, renuncia o separación del jefe de algún departamento, oficina o negociado del Gobierno Estatal, o de la incapacidad o ausencia temporal de éste, el auxiliar o delegado del respectivo departamento, oficina o negociado, siempre que la ley no dispusiere en contrario, ejercerá el cargo de dicho jefe, mientras se nombre e instale el respectivo sucesor o cese dicha incapacidad o ausencia.⁵⁵

Como puede observarse, para que se active el artículo 172 no se requiere que el Gobernador o el Senado lleven a cabo alguna acción afirmativa cuando surja la vacante. Una vez se configura la ausencia del jefe de la agencia, en virtud del artículo 172, el auxiliar automáticamente pasa a ejercer el cargo de jefe de forma interina. Sin embargo, lo anterior presupone que el jefe de la agencia ostenta el cargo en propiedad o mediante un nombramiento de receso. Además, para que pueda activarse dicho artículo es requisito que el cargo de auxiliar haya sido creado estatutariamente y no mediante una partida presupuestaria.⁵⁶

Por su parte, el artículo 173 del Código Político establece el mecanismo que procede cuando quede vacante el cargo de jefe de una agencia y el auxiliar autorizado por ley para sustituirlo esté impedido de ejercer las funciones del jefe. Establece dicho artículo que:

En todos los casos en que ni el jefe, ni el auxiliar o delegado de algún departamento, oficina o negociado del Gobierno Estatal, pudiese desempeñar las obligaciones del mismo a causa de muerte, renuncia, separación, incapacidad o ausencia temporal, incumbirá al Gobernador, a su arbitrio y con la *aprobación* del Senado, disponer que el jefe de cualquier departamento, oficina o negociado desempeñe las obligaciones del cargo mientras se nombre el respectivo sucesor, o cese dicha incapacidad o ausencia temporal.⁵⁷

A diferencia del artículo 172, este artículo sí requiere una acción afirmativa por parte del Gobernador y del Senado para cubrir la vacante en cuestión. El mismo dispone que, cuando queden vacantes, tanto la plaza del jefe de una agencia como la del auxiliar autorizado por ley para sustituirlo, el Gobernador podrá —con la aprobación del Senado— nombrar de forma interina a cierto tipo de funcionario (distinto al “auxiliar” o “delegado”).⁵⁸ En este caso, el meca-

54 *Op. Sec. Just.* Núm. 1973-1, en la pág. 1 [en adelante *Sec. Just.* 1973-1].

55 Cód. Pol. art. 172, 3 LPRA § 546 (2003).

56 *Hopgood v. Porto Rican and American Ins. Co.*, 60 DPR 329 (1942); *Sec. Just.* 2005-5, *supra* nota 31, en la pág. 80; *Sec. Just.* 1973-1, *supra* nota 54.

57 Cód. Pol. art. 173, 3 LPRA § 547 (2003) (énfasis suplido).

58 Véase Exposición de motivos, R. del S. 494 de 23 de septiembre de 2013, 2da. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg.

nismo es el siguiente: (1) el Gobernador somete la nominación al Senado; (2) el Senado *aprueba* la nominación y, entonces, (3) el Gobernador extiende el nombramiento interino concerniente.⁵⁹ Cabe destacar que el Código Político no establece el procedimiento a seguir para el caso en que no exista la posición de auxiliar o delegado del jefe y sea necesario designar un interino.⁶⁰

D. Una vez el Senado este en sesión, ¿tiene derecho a confirmar los nombramientos de receso?

Un nombramiento de receso y uno que cuenta con el consejo y consentimiento del Senado “son dos tipos de nombramientos claramente definidos y distinguibles entre sí por razón de su distinta naturaleza”.⁶¹ Las diferencias procesales anteriormente discutidas entre ambos tipos de nombramientos necesariamente nos llevan a concluir que el Senado no tiene facultad legal alguna para, una vez en sesión, considerar un nombramiento de receso y optar por confirmar o no el mismo.

Hay varias razones que militan a favor de esta conclusión. En primer lugar, las constituciones de Puerto Rico y de los Estados Unidos no establecen como requisito que los nombramientos de receso sean confirmados por el Senado una vez dicho cuerpo está en sesión. Por otra parte, un funcionario nombrado en receso entra en posesión del cargo inmediatamente con todas las facultades, deberes y obligaciones del mismo, aunque por un término de tiempo específico. Además, en *United States v. Kirkpatrick*, la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió que en los casos de nombramientos de receso, el nombramiento extendido, con el consejo y consentimiento del Senado, a la persona anteriormente nombrada en receso no es una confirmación del nombramiento de receso, sino un nuevo nombramiento.⁶² A esos efectos, la Corte sostuvo que:

[A] new appointment . . . made by the President, with the advice and consent of the Senate . . . was, [upon acceptance,] a virtual superseding and surrender of the former commission. The two commissions cannot be considered as one continuing appointment, without manifest repugnancy. The commissions are not only different in date, and given under different authorities and sureties, but they are of different natures. The first is limited in its duration to a specified period; the second is unlimited in duration, and during the pleasure of the Presi-

⁵⁹ En el 2013, el Senado de Puerto Rico tuvo ante sí una situación en la cual interpretó el artículo 173 del Código Político. El 12 de septiembre de ese año renunció el Dr. Francisco Joglar Pesquera, Secretario del Departamento de Salud, y la Dra. Brenda Mirabal, Subsecretaria. Así las cosas, el Gobernador nombró, sin la *aprobación* del Senado, a la Dra. Ana Rius como Secretaria Interina del Departamento de Salud. Miembros del Senado entendían que el Gobernador había actuado al margen de la ley ya que en el caso en cuestión era de aplicación el artículo 173. Así pues, mediante la Resolución del Senado 494 del 23 de septiembre de 2013, el Senado reconoció y aprobó, *a posteriori*, la designación de la Dra. Ana Rius como Secretaria Interina del Departamento de Salud.

⁶⁰ *Sec. Just.* 1973-1, *supra* nota 54, en la pág. 2.

⁶¹ *Sec. Just.* 1967-25, *supra* nota 28, en la pág. 107.

⁶² *United States v. Kirkpatrick*, 22 U.S. 720 (1824).

dent. If the latter operated merely as a confirmation of the former, then it confirmed its existence only during the original period fixed by the law. But such an effect is not pretended, and would be irreconcilable with the terms and intent of the commission. . . . In short, if the nomination to, and approval by the Senate, was a mere confirmation and not equivalent to a new commission, there was no necessity for the second commission; and yet, the argument supposes, that it could not be dispensed with; for if no commission had been issued, the first, by its own limitation, would have expired.⁶³

Por su parte, en *United States v. Maurice*, el ex juez presidente John Marshall, actuando como juez de circuito, sostuvo que el Senado debe confirmar todos los nombramientos del Presidente con excepción de los estipulados en la Constitución —entiéndase los nombramientos de receso— y aquellos otros que el Congreso específicamente haya exceptuado de cumplimiento con dicho requisito.⁶⁴ De igual modo, la doctrina ha señalado que “el poder de nombramiento del Presidente está sujeto al consejo y consentimiento del Senado, excepto cuando el Presidente actúa con autorización del Congreso o cuando el Senado está en receso”.⁶⁵ Por último, el Secretario de Justicia de Puerto Rico ha destacado que no se desprende ni de la letra de la cláusula de nombramientos de receso ni de su historial legislativo que el Gobernador tenga la obligación de enviar un nombramiento de receso al Senado para que dicho Cuerpo lo considere.⁶⁶

La Constitución de Puerto Rico no le confiere al Senado la facultad de, una vez en sesión, considerar los nombramientos de receso que haya otorgado el Gobernador. El Senado lo que considera es la nominación que somete el Gobernador para ocupar el cargo en propiedad. Por tanto, si el Gobernador desea que la persona nombrada en receso continúe ocupando el cargo en cuestión más allá del término establecido por la Constitución para la efectividad de los nombramientos de receso, tendrá que llevar a cabo el proceso dispuesto por el método primario de nombramientos. Es decir, tendrá que someter la nominación de la persona nombrada de receso al Senado. De la opinión del Secretario de Justicia surge que:

Sometida la nominación y habiendo consentido [el Senado], deberá expedirse por el Gobernador un nuevo nombramiento, esta vez con el consejo y consentimiento [del Senado], así como la credencial correspondiente, y deberá también prestarse un nuevo juramento. La expedición de este nuevo nombramiento necesariamente presupone la automática terminación del nombramiento de receso.⁶⁷

⁶³ *Id.* en las págs. 734-35.

⁶⁴ *United States v. Maurice*, 26 F. Cas. 1211, 1213 (C.C.D. Va. 1823) (No. 15,747).

⁶⁵ Lois Reznick, *Temporary Appointment Power of the President*, 41 U. CHI. L. REV. 146, 163 (1973) (traducción suplida).

⁶⁶ *Sec. Just.* 1967-25, *supra* nota 28, en la pág. 108.

⁶⁷ *Id.* en la pág. 105.

En Puerto Rico existe la noción incorrecta de que el Senado puede considerar los nombramientos de receso y decidir si confirma o no los mismos.⁶⁸ Tal creencia podría surgir dado que, de ordinario, en el momento en que el Gobernador otorga un nombramiento de receso, somete a su vez a consideración del Senado la nominación de la persona nombrada en receso. No obstante, esto no tiene que ser así. Si el Gobernador extiende un nombramiento de receso y decide no enviar la nominación al Senado, dicha persona permanecerá en el puesto hasta concluir la siguiente sesión ordinaria.⁶⁹ De hecho, según indicamos anteriormente, podría darse el caso de que el Gobernador extienda un nombramiento de receso a determinada persona, no someta su nominación al Senado y, posteriormente, dentro del término de efectividad del nombramiento de receso, nomine a una persona distinta a la nombrada en receso para que ocupe el cargo en propiedad.⁷⁰ En fin, una de las características principales de los nombramientos de receso es que el Gobernador los puede otorgar sin la consideración del Senado.

E. Cláusulas de continuidad

Las cláusulas de continuidad son disposiciones que prorrogan los términos de efectividad de un nombramiento. Este tipo de cláusulas no constituyen un método de nombramiento *per se*, sino que son un mecanismo en virtud del cual un funcionario que ocupa un cargo en propiedad puede continuar ocupándolo aun después de expirado su término hasta tanto su sucesor sea nombrado y tome posesión. Estas cláusulas evitan que los términos de efectividad de los funcionarios expiren mientras el Senado está en receso.⁷¹ Los propósitos principales de este tipo de cláusulas son: (1) retener en todo momento en el cargo a una persona que ha sido nombrada con el consejo y consentimiento del Senado hasta que este pueda reunirse y concurrir con el Gobernador en nombrarlo nuevamente o elegir un sucesor, y (2) evitar vacantes que entorpezcan la continuación de la administración de los asuntos públicos.⁷²

⁶⁸ La Resolución del Senado 21 de 15 de enero de 2013, 1ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., establece el Reglamento del Senado. La sección 47.4 de dicho reglamento dispone que en caso de que el Gobernador designare a una persona para un cargo que requiera el consejo y consentimiento del Senado, el Cuerpo, aun cuando el Gobernador no hubiere sometido tal nominación, podrá considerar dicho nombramiento cuando tuviese conocimiento del mismo y de que la persona designada está ejerciendo el cargo en cuestión. Según hemos establecido en este artículo, el Senado puede ejercer su facultad de consejo y consentimiento únicamente ante una nominación efectuada previamente por el Gobernador. El texto de la sección 47.4 implica que el Senado se confiere la facultad de considerar una nominación que al momento el Gobernador no le ha remitido. Tal acto es claramente inconstitucional.

⁶⁹ *Sec. Just.* 1985-22, *supra* nota 47.

⁷⁰ Véase HENRY B. HOGUE, CONG. RESEARCH SERV., RS21308, RECESS APPOINTMENTS: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS 7-8 (2015).

⁷¹ *Nogueras v. Hernández Colón II*, 127 DPR 638, 646 (1991).

⁷² *Id.* en la pág. 647.

El fin de este tipo de cláusulas es vindicar intereses institucionales del Senado y del gobierno.⁷³ Estas cláusulas representan una limitación al poder de nombramiento de receso del Gobernador, pues impiden que se cree una vacante cuando el Senado se encuentra de receso, evitando así que el Gobernador pueda otorgar un nombramiento de receso. Por lo tanto, mediante este mecanismo se protege el poder del Senado de brindar consentimiento a las nominaciones efectuadas por el Gobernador.

III. INTERACCIÓN DE LOS NOMBRAMIENTOS DE RECESO, LAS CLÁUSULAS DE CONTINUIDAD Y LOS NOMBRAMIENTOS INTERINOS

Establecido que los nombramientos de receso y los nombramientos con el consejo y consentimiento del Senado son dos tipos de nombramientos de naturaleza distinta y que los nombramientos de receso no requieren la confirmación del Senado una vez este cuerpo esté en sesión, evaluaremos ahora la interacción de los nombramientos de receso con los nombramientos interinos y con las cláusulas de continuidad. Específicamente, nos proponemos contestar la siguiente interrogante: ¿Puede el Gobernador otorgar nombramientos de receso sucesivos, independientemente se trate de una misma persona o de persona distinta? Para ello, es necesario analizar las limitaciones impuestas por nuestra constitución a los nombramientos de receso, como también la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico, la jurisprudencia federal y la doctrina de separación de poderes. Cada una de estas fuentes nos ayudará a delimitar y caracterizar la figura de los nombramientos de receso. En fin, la contestación a la interrogante planteada va a depender de las circunstancias particulares de cada caso y la interacción de dichas circunstancias con la doctrina de separación de poderes.

A. *Jurisprudencia estatal*

En *Hernández Agosto v. López Nieves*, nuestro Tribunal Supremo tuvo que resolver si una persona que ocupaba un cargo de forma interina tenía derecho a continuar ocupando el cargo en capacidad de interino una vez el Senado rechazó su nominación al cargo en propiedad.⁷⁴ El Tribunal Supremo identificó las siguientes interrogantes como las controversias específicas a dirimir: “¿Tiene término la ocupación interina de un cargo? ¿Qué papel juega, si alguno, en estas circunstancias la doctrina de separación de poderes? [y] ¿Qué impacto tiene, si alguno, sobre el señor López Nieves el rechazo senatorial de su nominación para el cargo de Secretario de Agricultura?”⁷⁵

El señor López Nieves argumentó que, en virtud del artículo 172 del Código Político, tenía derecho a ocupar el cargo de forma interina hasta que se nombra-

⁷³ José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 REV. JUR. UPR 637, 686-87 (1992).

⁷⁴ *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 615 (1983).

⁷⁵ *Id.*

ra e instalara a su sucesor.⁷⁶ No obstante, el Tribunal Supremo concluyó que la doctrina de separación de poderes adoptada en nuestra constitución no tolera los interinatos indefinidos.⁷⁷ Así las cosas, resolvió que:

[H]asta tanto se disponga por ley un término más corto, todo interinato en cargos que requieran el consejo y consentimiento del Senado quedará sin efecto en virtud de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente, al comienzo del interinato, a menos que se efectúe antes el nombramiento en propiedad.⁷⁸

Con lo anterior, el Tribunal estableció el término máximo que una persona puede ocupar un cargo de forma interina y con ello contestó una de las interrogantes que se planteó, es decir, si tiene término la ocupación interina de un cargo. Inclusive, el Tribunal se aventuró a determinar qué procede cuando surge una vacante como consecuencia de la expiración del término de efectividad establecido para los nombramientos interinos. Sobre el particular, dispuso que:

Ni los interinatos ni los nombramientos de receso pueden ser, sin embargo, razón para trastocar el fino balance de pesos y contrapesos que sostiene a nuestra estructura política. A ello se debe el plazo fijado para que las Ramas Legislativa y Ejecutiva puedan llegar a un acuerdo que satisfaga sus correspondientes prerrogativas constitucionales. *A partir de ese momento, el puesto quedará vacante, sin que pueda ser ocupado por persona que no cuente con nombramiento en propiedad.*⁷⁹

De lo anterior se desprende que, una vez culmine el término de efectividad del nombramiento interino y no se haya nombrado a una persona para que ocupe el cargo en propiedad, este quedará vacante y solo podrá ser ocupado por una persona que sea nombrada con el consejo y consentimiento del Senado. Añadió el Tribunal en la nota al calce número seis que:

En lo que atañe a los nombramientos de receso, el referido sistema de pesos y contrapesos en que se funda nuestra Constitución impediría la utilización de ese mecanismo para reponer en un cargo a una persona rechazada específicamente para ese puesto por el Senado. Hemos visto que los interinatos prolongados chocan con la Constitución del Estado Libre Asociado. No puede lograrse el mismo fin mediante el recurso de extenderle a la persona rechazada un nombramiento de receso.⁸⁰

El significado de esta nota al calce es que, si el Senado rechaza una nominación del Gobernador, este no puede otorgar un nombramiento de receso al mis-

76 *Id.* en la pág. 613.

77 *Id.* en la pág. 620.

78 *Id.* en la pág. 621.

79 *Id.* en las págs. 621-22 (énfasis suplido) (citas omitidas).

80 *Id.* en la pág. 622 n.6.

mo cargo a la persona rechazada. La razón de esta nota al calce podría ser contestar una de las controversias identificadas por el Tribunal, entiéndase: “¿Qué impacto tiene, si alguno, sobre el señor López Nieves el rechazo senatorial de su nominación para el cargo de Secretario de Agricultura?”⁸¹ Sobre este particular, es importante destacar que el señor López Nieves continuó ejerciendo como secretario interino aun después del Senado haber rechazado su nominación al cargo en propiedad. Dado ello, el Tribunal Supremo hizo la salvedad de que, no habiendo sido clara la norma previa a dicha opinión, el señor López Nieves podría continuar desempeñando su cargo hasta treinta días a partir de notificada la sentencia. Esta aclaración fue necesaria, pues el señor López Nieves había ocupado interinamente el puesto desde un plazo muy anterior al establecido en la opinión. En su caso, habían transcurrido dos años y un mes desde que comenzó a ocupar el cargo de forma interina.

De particular interés es el hecho de que el *ratio decidendi* en *Hernández Agosto* se desarrolló no a base de si podía el señor López Nieves continuar ejerciendo como Secretario interino a pesar de haber sido rechazado su nombramiento en propiedad, sino en torno a si el señor López Nieves podía continuar ejerciendo su cargo de forma interina hasta tanto se nombrara e instalara a su sucesor, independientemente de cuánto tiempo esto tardara en suceder.

Por tanto, podría entenderse que en la nota al calce número seis el Tribunal Supremo contesta de forma indirecta dicha interrogante, que no contestó expresamente en el texto del caso. Así, quedó establecido que el impacto del rechazo senatorial a la nominación del señor López Nieves para el cargo en propiedad es que no se le podría otorgar un nombramiento de receso para dicho cargo. *Ergo*, podría interpretarse que al Tribunal negarse a resolver que el rechazo senatorial a la nominación en propiedad del señor López Nieves le impedía continuar ejerciendo su cargo en capacidad de interino, avala indirectamente el que una persona nombrada de forma interina pueda continuar ejerciendo el cargo hasta que expire el término de efectividad del interinato, aun cuando el Senado haya rechazado su nominación al cargo en propiedad. Por tanto, las únicas dos limitaciones que el Tribunal impone a los nombramientos interinos son: (1) su término de efectividad y (2) la prohibición de llenar vacantes que surjan por razón de nombramientos interinos expirados mediante nombramientos de receso.⁸²

Cabe destacar que la primera oración de la nota al calce número seis en *Hernández Agosto* es muy parecida a la nota al calce número cuarenta y uno de *Staebler v. Carter*, caso que citó con aprobación el Tribunal en distintas partes de su opinión.⁸³ Como veremos más adelante, en *Staebler* la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia señaló que el Presidente probable-

⁸¹ *Id.* en la pág. 615.

⁸² A partir de que el interinato quede sin efecto, el puesto quedará vacante sin que pueda ser ocupado por persona alguna que no cuente con un nombramiento en propiedad, es decir, un nombramiento con el consejo y consentimiento del Senado. Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 696 (citando a *Hernández Agosto*, 114 DPR en las págs. 621-22).

⁸³ *Staebler v. Carter*, 464 F. Supp. 585, 601 n.41 (D.C. Cir. 1979).

mente no podría otorgar un nombramiento de receso a una persona nominada anteriormente para el mismo cargo y rechazada por el Senado.⁸⁴

En síntesis, a partir de *Hernández Agosto* podemos concluir que: (1) de surgir un interinato cuando el Senado se encuentre en sesión, este quedará sin efecto al levantarse la sesión ordinaria en curso; (2) de surgir un interinato cuando el Senado se encuentra en receso, este quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria; (3) de quedar sin efecto un nombramiento interino sin haberse realizado el nombramiento en propiedad, el puesto quedará vacante y solo podrá ser ocupado por una persona que cuente con un nombramiento en propiedad; (4) del Senado rechazar una nominación sometida a su consideración por el Gobernador, éste no podrá otorgar un nombramiento de receso a dicha persona para el mismo cargo al cual su nominación fue rechazada y, por último, (5) una persona nombrada interinamente podría continuar ejerciendo el cargo en esta capacidad —aunque el Senado haya rechazado su nominación al cargo en propiedad— hasta que el nombramiento interino quede sin efecto, es decir, al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente, al comienzo del interinato.

Por su parte, en *Nogueras v. Hernández Colón II*, el Tribunal Supremo resolvió si mantener en funciones, en virtud de una cláusula de continuidad a jueces cuyos nombramientos habían vencido usurpaba la facultad constitucional del Senado de prestar consejo y consentimiento,⁸⁵ violentando así la doctrina de separación de poderes.⁸⁶ Específicamente, la controversia planteada era “si [la] expectativa de continuidad debe tener límite y, de tenerlo, cuál sería el término máximo permisible”.⁸⁷

El Tribunal resolvió, basándose en lo establecido en *Hernández Agosto* y en la doctrina de separación de poderes, que:

[E]l término de duración del período posterior a la expiración del término [fijo] del incumbente (*holding over*) en virtud de la llamada cláusula de continuidad no es ilimitado. El mismo se extendería hasta que su sucesor tome posesión del

84 *Id.* En *Staebler v. Carter*, la Corte concluyó que el Presidente podía realizar nombramientos de receso a funcionarios que ocuparan cargos en virtud de una cláusula de continuidad. No obstante, en esta opinión la legislación interpretada por la Corte contenía un lenguaje permisivo para propósitos de la incumbencia de la cláusula de continuidad y sugería en su lenguaje que la expiración del término del incumbente producía una vacante. *Betancourt v. Gobernador*, 119 DPR 435, 447-48 (1987) (Alonso Alonso, opinión concurrente). Dicho lenguaje disponía: “A member of the Commission may serve on the Commission after the expiration of his term until his successor has taken office as a member of the Commission”. *Staebler*, 464 F. Supp. en la pág. 588.

85 Nuestra constitución le da un trato particular a los nombramientos de jueces del Tribunal Supremo. Esta dispone que los jueces del Tribunal Supremo no tomarán posesión de sus cargos hasta que sus nombramientos sean confirmados por el Senado. CONST. PR art. V, § 8. Esta disposición constituye una prohibición explícita a realizar nombramientos de receso al Tribunal Supremo. *Rivera Méndez*, *supra* nota 29, en la pág. 100.

86 *Nogueras v. Hernández Colón II*, 127 DPR 638, 641 (1991). Para un análisis más extenso sobre este caso, véase Álvarez González, *supra* nota 73, en las págs. 701-08.

87 *Nogueras II*, 127 DPR en la pág. 648.

cargo pero nunca después de finalizada la próxima sesión legislativa siguiente a [la] expiración [del término fijo]. Si [la Rama Ejecutiva y la Legislativa] no logran llegar a un acuerdo sobre la renominación del incumbente o su sucesor antes de finalizada la sesión ordinaria señalada, el cargo quedaría vacante hasta tanto [ambas ramas] descarguen su obligación constitucional de nombramiento.⁸⁸

De esta manera, el Tribunal extendió la analogía utilizada en *Hernández Agosto* sobre los términos máximos de efectividad de los nombramientos de receso y de nombramientos interinos al término máximo de efectividad de las cláusulas de continuidad.⁸⁹ Sin embargo, introdujo unas diferencias al establecer que la cláusula de continuidad expira al finalizar la próxima sesión legislativa siguiente al momento en que finaliza el término fijo del cargo en cuestión: “Es decir, cuando la expiración del cargo se produce en el curso de una sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa el período de continuidad se extiende hasta la terminación de la próxima sesión ordinaria”.⁹⁰ Esta modificación puede responder a lo ilógico que resulta la norma establecida en *Hernández Agosto* respecto a que, cuando surge un interinato mientras el Senado se encuentra en sesión, este queda sin efecto al levantarse la sesión ordinaria en curso. Dicha norma tiene la consecuencia que, de surgir un interinato el último día de sesión, este quedará sin efecto solo horas después.⁹¹

Además, el Tribunal determinó que una vez culmine el término de efectividad de la cláusula de continuidad, surgirá una vacante la cual puede y debe ser ocupada inmediatamente mediante un nombramiento de receso. Así, el Tribunal expresó que:

Aun cuando el resultado de este método de nombramientos, al igual que el de los nombramientos de receso, puede ser la eventual creación de una vacante, ésta surgiría *después* de que [ambas ramas] constitucionales hayan tenido la oportunidad de considerar el asunto. Si no lo resolvieron, podemos presumir la existencia de un *impasse* que la continuación en el cargo por el incumbente puede eternizar. La vacante permite en ese caso que el proceso constitucional de nombramiento continúe y se acelere. Esa continuación puede darse inmediatamente, pues la vacante se *puede y debe* cubrir con un nombramiento de receso que da lugar a que se reanude el proceso.⁹²

Lo anterior varía de lo resuelto en *Hernández Agosto*. Según dicho caso, una vez expira el término de efectividad de los nombramientos interinos sin haberse realizado el nombramiento en propiedad, el cargo queda vacante y solo puede ser ocupado por una persona a la cual se le haya otorgado un nombramiento en propiedad, es decir, con el consejo y consentimiento del Senado. De esta manera,

88 *Id.* en las págs. 652-53 (citas omitidas).

89 Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 705.

90 *Nogueras II*, 127 DPR en la pág. 653, n.2.

91 Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 697 n.278.

92 *Nogueras II*, 127 DPR en la pág. 653.

el Tribunal Supremo estableció una diferencia importante: mientras que los nombramientos interinos no admiten un nuevo nombramiento de receso una vez sus términos han vencido, las vacantes producto de la expiración del término al que están sujetas las cláusulas de continuidad pueden y deben ser cubiertas mediante un nombramiento de receso.

Al Tribunal Supremo limitar la duración del término de efectividad de las cláusulas de continuidad y establecer que la vacante que surja al finalizar dicho término debe ser cubierta con un nombramiento de receso, fortaleció la figura del Gobernador *vis-à-vis* el Senado.⁹³ Después de *Nogueras II* el Ejecutivo no tiene un incentivo real para someter a consideración del Senado una nominación para un cargo que se encuentra ocupado mediante una cláusula de continuidad. Teóricamente, en virtud de lo establecido en *Nogueras II*, el Gobernador puede mantener en su cargo a una persona cerca de año y medio luego de vencido el término del nombramiento en propiedad sin contar con el consentimiento del Senado para ello. Por ejemplo, de vencer el término de un nombramiento en propiedad el segundo martes de enero, un día después de comenzada la primera sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa,⁹⁴ la persona podría continuar ocupando el puesto en virtud de una cláusula de continuidad hasta el martes previo al tercer jueves del mes de noviembre, fecha en que culmina la segunda sesión ordinaria. Posterior a ello, se creará una vacante, la cual el Gobernador *puede y debe* cubrir con un nombramiento de receso el cual quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria, o sea, el 30 de junio del próximo año.

Por otra parte, en *Acosta v. Corte*, caso anterior a *Nogueras II*, el Tribunal concluyó que cuando el Senado rechaza la renominación al cargo en propiedad de una persona que ocupa un cargo en virtud de una cláusula de continuidad, esta puede continuar ejerciendo el cargo en virtud de dicha cláusula hasta tanto el Gobernador —con el consejo y consentimiento del Senado— nombre a su sucesor.⁹⁵ Sobre el particular, el Tribunal expuso que:

El Senado, en el desempeño de su función ejecutiva de confirmar o desaprobado los nombramientos propuestos por el Gobernador, no está facultado ni para acortar ni para prorrogar el término legal de un cargo determinado. Lo único que puede hacer el Senado cuando el Gobernador le somete un nombramiento, ya sea esté a favor del mismo funcionario que lo ocupa en calidad de *holding over* o de un nuevo candidato, es otorgar o negar su consentimiento. La negativa

93 Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 703.

94 La Ley Núm. 9 de 9 de abril de 1954, dispone que las sesiones ordinarias anuales de la Asamblea Legislativa son las siguientes:

- a) una Primera Sesión que comienza el segundo (2do.) lunes de enero y termina el 30 de junio del mismo año; y
- b) una Segunda Sesión que comienza el tercer (3er.) lunes de agosto y termina el martes previo al tercer (3er.) jueves del mes de noviembre. En los años de elecciones generales no se celebrará esta Segunda Sesión.

Ley Núm. 9 de 9 de abril de 1954, 2 LPRA § 1a (2009).

95 *Acosta v. Corte*, 63 DPR 651, 658 (1944).

del Senado en el presente caso sólo puede ser interpretada como una expresión de su deseo de que José Julián Acosta no ocupe el cargo por un nuevo término de cuatro años. Esa negativa del Senado no puede tener el efecto legal de acortar o cancelar el término del incumbente, pues ello equivaldría a reconocer al Senado la facultad legislativa de fijar o alterar los términos legales de los cargos públicos, facultad otorgada por la Ley Orgánica a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y no a una sola de sus dos cámaras.⁹⁶

A nuestro entender, esta norma no fue revocada por *Nogueras II*, sino limitada.⁹⁷ En efecto, la persona que se mantiene ocupando un cargo mediante una cláusula de continuidad, y que es renominada a dicho cargo por el Gobernador y rechazada por el Senado puede continuar ejerciendo el cargo hasta tanto su sucesor sea nombrado en propiedad, *pero nunca* luego de finalizada la próxima sesión legislativa siguiente a la fecha en que expiró el término fijo del cargo.

Por último, en *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos*, citando a *Nogueras II*, que a su vez citaba a *Hernández Agosto*, el Tribunal Supremo reiteró la norma pautaada en *Hernández Agosto* relativo al término de efectividad de los interinatos.⁹⁸ Sin embargo, en relación a este término de efectividad, citó sus expresiones en *Nogueras II* a los efectos de que, “[e]sa y no más es la expectativa de continuidad que puede tener un funcionario incumbente bajo una cláusula de continuidad”.⁹⁹

En otras palabras, parecería que el Tribunal equiparó incorrectamente los nombramientos interinos con las cláusulas de continuidad al hablar sobre la expectativa de continuidad. Como hemos visto, la expectativa de continuidad de un funcionario bajo una cláusula de continuidad es mayor a la expectativa de continuidad de un funcionario con un nombramiento interino.¹⁰⁰ Esto tiende a indicar un desfase en la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a los distintos términos de efectividad a los cuales están sujetos los nombramientos interinos y los cargos ostentados en virtud de una cláusula de continuidad.

De la jurisprudencia evaluada surge que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha tratado de forma análoga y a la vez dispar a los nombramientos de receso, los nombramientos interinos y las cláusulas de continuidad. Consideramos incorrecto tal proceder ya que estas figuras tienen sus propias particularidades y atien-

⁹⁶ *Id.* en las págs. 658-59.

⁹⁷ Resulta irónico que el Tribunal Supremo haya estipulado en este caso que el rechazo senatorial a una renominación no puede tener el efecto legal de acortar o cancelar el término del incumbente, bajo el fundamento de que ello equivaldría a reconocer que el Senado tiene la facultad legislativa de fijar o alterar los términos legales de los cargos públicos, facultad otorgada en nuestra constitución a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; posteriormente, en *Nogueras II*, el mismo Tribunal redujo los términos de las cláusulas de continuidad jurisprudencialmente.

⁹⁸ *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos*, 180 DPR 723, 764-65 (2011).

⁹⁹ *Id.* (citando a *Nogueras v. Hernández Colón II*, 127 DPR 638, 652 (1991)).

¹⁰⁰ Las cláusulas de continuidad expiran al finalizar la próxima sesión legislativa siguiente al momento en que finaliza el término fijo del cargo en cuestión, mientras que los nombramientos interinos expiran al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente al comienzo del interinato.

den situaciones distintas. Por ejemplo, en el caso de las cláusulas de continuidad, la persona que continúa ocupando el cargo ostenta un nombramiento con el consejo y consentimiento del Senado, distinto al caso de personas nombradas en receso o interinamente. Es importante resaltar esta diferencia, particularmente el que determinados nombramientos hayan sido evaluados en su momento por la Rama Legislativa debe presumir un tratamiento más laxo bajo la doctrina de separación de poderes.

Como señalamos anteriormente, las cláusulas de continuidad buscan prevenir que los términos de algunos funcionarios expiren mientras el Senado está en receso.¹⁰¹ De esta manera, este tipo de cláusulas protege el poder de consejo y consentimiento del Senado. Por su parte, los nombramientos de receso son un mecanismo que fortalece a la Rama Ejecutiva al permitirle otorgar nombramientos sin contar con el consejo y consentimiento del Senado. Además, tanto los nombramientos de receso como los nombramientos interinos tienen el fin de impedir que medie interrupción en el servicio público. Tales diferencias sugieren que estas figuras deben recibir un trato jurídico distinto, de manera que se atiendan los problemas específicos de separación de poderes que cada una tiene el potencial de suscitar.

Así pues, nuestra jurisprudencia local resulta confusa, al punto de que la solución establecida en *Nogueras II* ha sido descrita como un caos,¹⁰² pues le permite al Gobernador utilizar su poder de nombramiento de receso de manera que, aunque constitucionalmente válida de su faz, en su aplicación menoscaba las facultades del Senado y por ende violenta la doctrina de separación de poderes. Por tanto, resulta necesario establecer parámetros que respondan a los principios en los cuales está basada la doctrina de separación de poderes. Ya que es de la jurisdicción federal de la cual deriva nuestra doctrina de separación de poderes, resulta útil repasar el trato que algunos de estos problemas constitucionales han recibido por parte de los tribunales federales, razón por la cual pasamos a discutir la jurisprudencia relevante.

B. *Jurisprudencia federal*

En *McCalpin v. Durant*, la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia tuvo ante sí una controversia en la que miembros de la junta de directores de la Corporación de Servicios Legales impugnaron el procedimiento mediante el cual el Presidente Reagan los reemplazó.¹⁰³ Alegaban que, en virtud de la cláusula de continuidad contenida en la *Legal Services Corporation Act of 1974*, no podían ser sustituidos mediante nombramientos de receso, sino únicamente mediante nombramientos que contaran con el consejo y con-

¹⁰¹ *Nogueras II*, 127 DPR en la pág. 646.

¹⁰² Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 713.

¹⁰³ *McCalpin v. Durant*, 766 F.2d 535 (D.C. Cir. 1985).

sentimiento del Senado.¹⁰⁴ La Corte de Apelaciones devolvió el caso a la Corte de Distrito para que desestimara el mismo, dado que se había tornado académico. No obstante, la Corte de Apelaciones indirectamente sugirió que el hecho de que el Presidente recurriera continuamente a otorgar nombramientos de receso a la Corporación de Servicios Legales creaba duda en cuanto a la constitucionalidad de tal acción.¹⁰⁵

Por su parte, en *Williams v. Phillips*, la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia denegó una moción en auxilio de jurisdicción por parte del señor Howard J. Phillips.¹⁰⁶ En este caso, la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia había declarado que el señor Phillips ocupaba el cargo de director interino de la agencia federal *Office of Economic Opportunities* de forma ilegal, ya que no había sido nombrado por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, tal cual requería la ley.¹⁰⁷ En su orden, la Corte de Apelaciones expresó que el Presidente no podía designar a una persona de forma interina indefinidamente para así prescindir de la confirmación del Senado.¹⁰⁸

En *Staebler v. Carter*, la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia tuvo ante sí una controversia similar a la considerada en *McCalpin v. Durant*.¹⁰⁹ En este caso, el peticionario —quien era miembro de la Comisión Electoral Federal y ocupaba su cargo en virtud de una cláusula de continuidad— fue reemplazado mediante un nombramiento de receso. Este impugnó tal acción bajo la premisa de que su sucesor tenía que ser confirmado por el Senado y que mientras tanto podía continuar ocupando el cargo.¹¹⁰ La Corte concluyó que el Presidente podía realizar nombramientos de receso a miembros de dicha Comisión que ocupaban cargos en virtud de una cláusula de continuidad.¹¹¹ Sin embargo, señaló que, si el Senado rechazaba una nominación, el Presidente no podría otorgarle un nombramiento de receso a la misma persona para el

¹⁰⁴ *Id.* en la pág. 537.

¹⁰⁵ *Id.* en las págs. 537-38. En *McCalpin v. Durant*, la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia evitó atender directamente el tema de los nombramientos de receso. Al terminar la opinión, la Corte dispuso que dejarían para la academia el estudio de dicho caso respecto a su repercusión en el ordenamiento constitucional en lo que se refiere a los nombramientos de recesos que se realizan por términos prolongados de tiempo. No obstante, la Corte citó el artículo Stuart J. Chanen, *Constitutional Restrictions on the President's Power to Make Recess Appointments*, 79 NW. U. L. REV. 191 (1984), el cual argumenta que el hecho de que los tribunales no han limitado el poder de la cláusula de nombramientos de receso ha socavado la intención de los padres fundadores de los Estados Unidos respecto a que el poder de nombramiento fuera uno compartido entre la Rama Ejecutiva y Legislativa y ha desembocado en una concentración de poder excesivo en el Ejecutivo.

¹⁰⁶ *Williams v. Phillips*, 482 F.2d 669, 670 (D.C. Cir. 1973).

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.* en la pág. 671.

¹⁰⁹ *Staebler v. Carter*, 464 F. Supp. 585 (D.C. Cir. 1979).

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 590.

¹¹¹ *Id.* en la pág. 591.

mismo cargo.¹¹² De igual modo, en la nota al calce cuarenta y uno la Corte expuso que otorgar nombramientos de receso a personas rechazadas expresamente por el Senado para los mismos cargos probablemente era incompatible con el sistema de pesos y contrapesos.¹¹³

A base de *Staebler y Williams*, se ha señalado que permitir que el Presidente otorgue nombramientos de receso sucesivos a una misma persona u otorgue nombramientos de receso a quienes el Senado ha rechazado es una expansión inconstitucional de la cláusula de nombramientos de receso.¹¹⁴ También, se ha planteado que es inconstitucional cubrir con un nombramiento de receso un cargo que ha permanecido vacante por varios meses, durante los cuales el Senado ha estado en sesión y ha tenido oportunidad de evaluar una nominación.¹¹⁵

No empecé lo planteado en los casos anteriores, en la jurisdicción federal el Presidente sí puede otorgar nombramientos de receso sucesivos para el mismo cargo a una misma persona o a una persona distinta.¹¹⁶ Para contrarrestar tal acto, el Congreso ha establecido un marco legal que limita en ciertos casos que una persona nombrada durante un receso pueda devengar salario.¹¹⁷ Mediante este marco legal, una persona que es nombrada en receso para cubrir una vacante que surgió mientras el Senado se encontraba en sesión y cuyo nombramiento requiere el consejo y consentimiento del Senado, no devengará un salario hasta tanto sea nominada y confirmada por dicho Cuerpo.¹¹⁸

No obstante, otorgar un nombramiento de receso a la misma persona y para el mismo cargo —ya habiendo el Senado rechazado dicha nominación en propiedad— es un acto inconsistente con el sistema de pesos y contrapesos.¹¹⁹ Igualmente lo es designar a una persona de forma interina indefinidamente, evitando así la confirmación del Senado.¹²⁰ Por último, es importante destacar las palabras de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *N.L.R.B. v. Noel Canning*:

112 *Id.* en la pág. 601.

113 *Id.* en la pág. 601 n.41.

114 Chanen, *supra* nota 105, en la pág. 214.

115 *Id.*

116 Véase HOGUE, *supra* nota 70, en la pág. 7.

117 5 U.S.C. § 5503(a) (1966).

118 *Id.* Sin embargo, dicha ley dispone que una persona nombrada en receso sí podrá devengar un salario si ocurre una de las siguientes excepciones:

- (1) si la vacante surge dentro de los 30 días anteriores al final de la sesión del Senado; (2) si al final de la sesión, una nominación, que no sea de la persona nombrada en receso durante el receso anterior del Senado, se encuentre pendiente ante el Senado para su consejo y consentimiento, o (3) si una nominación ha sido rechazada por el Senado dentro de los 30 días anteriores al final de la sesión y una persona diferente a la rechazada recibe un nombramiento de receso.

Id. § 5503(a)(1) (1966) (traducción suplida).

119 *Staebler v. Carter*, 464 F. Supp. 585, 601 (D.C. Cir. 1979).

120 *Williams v. Phillips*, 482 F.2d 669, 671 (D.C. Cir. 1973).

“[w]e seek to interpret the [Recess] Clause as granting the President the power to make appointments during a recess but not offering the President the authority routinely to avoid the need for Senate confirmation”.¹²¹

C. *¿Puede el Gobernador otorgar nombramientos de receso sucesivos, independientemente de si se trata de una misma persona o de una persona distinta?*

Según se desprende de la opinión del Tribunal Supremo en *Hernández Agosto*, los nombramientos de receso no pueden ser razón para trastocar el fino balance de pesos y contrapesos que sostienen a nuestra estructura política.¹²² Como señalamos anteriormente, la doctrina de separación de poderes adoptada en nuestra constitución pretende evitar que: (1) todo el poder del estado se concentre en una sola rama de gobierno y (2) las ramas de gobierno interfieran con el poder de las otras o utilicen su poder para dominar a las demás.¹²³ Como vimos, dicha doctrina se adoptó en nuestra constitución con el propósito de proteger la libertad de los ciudadanos e impedir que se ejercitara un poder arbitrario, no con el propósito de fomentar un gobierno eficiente.¹²⁴ El propósito claro de nuestro sistema republicano de gobierno es prohibir la concentración de poder; por ende, dicho principio debe guiar cualquier determinación de lo aquí considerado.¹²⁵

Si bien se pudiera inferir que la acción de otorgar continuamente nombramientos de receso levanta dudas en cuanto a su constitucionalidad, no podemos concluir categóricamente que el Ejecutivo actúa de manera contraria a la doctrina de separación de poderes al otorgar nombramientos de recesos sucesivos.¹²⁶ De hecho, nuestra constitución no establece expresamente que el Gobernador no esté facultado para nombrar durante recesos a una persona para el mismo cargo dos veces.¹²⁷ Dado ello, las controversias relativas a la constitucionalidad de los nombramientos de receso sucesivos deben ser resueltas caso a caso. Como antes expusimos, la constitución limita expresamente los nombramientos de receso en dos aspectos: (1) cuándo se puede otorgar dicho nombramiento y (2) cuándo queda sin efecto el mismo. Ahora bien, además de estas limitaciones, la Constitución también consagra la doctrina de separación de poderes y con ello el sistema de pesos y contrapesos, los cuales también establecen límites a los nombramientos de receso. Por tanto, entendemos que, dependiendo de las circunstancias de cada caso, se determinará si bajo la doctrina de separación de poderes

¹²¹ *N.L.R.B. v. Noel Canning*, No. 12-1281, slip op. en la pág. 6 (U.S. June 26, 2014).

¹²² *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 621-22 (1983).

¹²³ *Nieves Huertas v. ELA I*, 189 DPR 611, 619 (2013).

¹²⁴ *Id.* en la pág. 619; *Banco Popular v. Corte*, 63 DPR 66, 71 (1944) (*citando a Myers v. U.S.*, 272 U.S. 52, 293 (1926) (Brandeis, opinión disidente)).

¹²⁵ Jonathan Turley, *Recess Appointments in the Age of Regulation*, 93 B. U. L. REV. 1523, 1536 (2013).

¹²⁶ *McCalpin v. Durant*, 766 F.2d 535, 537-38 (D.C. Cir. 1985).

¹²⁷ *Sec. Just.* 2005-5, *supra* nota 31, en las págs. 85-86.

es constitucional otorgar un nombramiento de receso sucesivo. Si el efecto práctico de los nombramientos de receso sucesivos es despojar al Senado de su poder de consejo y consentimiento podría argumentarse que tal acto es contrario a la doctrina de separación de poderes.

Para llegar a tal conclusión, consideramos que el análisis a realizar debe tomar en consideración, entre otros, los siguientes factores: si el Gobernador nominó a alguna persona para ocupar el cargo en propiedad; si el Senado actuó sobre dicha nominación; la cantidad de nombramientos de receso sucesivos otorgados para el mismo cargo, y la persona nombrada de receso. Estos factores son importantes para determinar si se están utilizando los nombramientos de receso para despojar al Senado de su poder de consejo y consentimiento o para impedir que medie interrupción en el servicio público. Por ejemplo, si mientras se encuentra en efectividad un nombramiento de receso el Gobernador nombra a alguna persona para ocupar el cargo en propiedad y el Senado no actúa sobre dicha nominación, se justificaría un nuevo nombramiento de receso ya que el efecto de otorgar el nombramiento de receso en dicho caso no fue despojar al Senado de su poder de consejo y consentimiento. Por el contrario, si el Gobernador omite nominar a persona alguna para ocupar el cargo en propiedad y efectúa nombramientos de receso sucesivos, la constitucionalidad de estos nombramientos de receso resultaría más dudosa, ya que su efecto práctico podría ser despojar al Senado de su poder de consejo y consentimiento. En este supuesto también entraría en consideración cuántos nombramientos de receso sucesivos el Gobernador ha otorgado para el mismo cargo; mientras más sean las instancias de nombramientos de receso sucesivos se trate, mayor será la dificultad del Ejecutivo en establecer que no ha tenido oportunidad de consultar al Senado y realizar un nombramiento en propiedad.

CONCLUSIÓN

La doctrina de separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos imponen límites adicionales a los establecidos expresamente en nuestra constitución respecto a los nombramientos de receso, específicamente cuando estos son utilizados de forma que despojan al Senado de su poder constitucional de prestar consejo y consentimiento. Así, al evaluar la constitucionalidad de un nombramiento de receso sucesivo, se deberá hacer un análisis circunstancial caso a caso tomando en consideración, entre otros, los factores antes señalados: si el Gobernador nominó a alguna persona para ocupar el cargo en propiedad; si el Senado actuó sobre dicha nominación; la cantidad de nombramientos de receso sucesivos otorgados para el mismo cargo, y la persona nombrada de receso. En la medida en que estos factores tiendan a indicar que se está utilizando el mecanismo de nombramientos de receso para soslayar el poder del Senado de prestar consejo y consentimiento, se podría determinar que el Ejecutivo está actuando contrario a la doctrina de separación de poderes y, por tanto, contrario a nuestra constitución.

Por último, conforme a la jurisprudencia reseñada, los términos de efectividad de los nombramientos interinos y las cláusulas de continuidad varían dependiendo del momento en que surge el nombramiento interino o entra en vigor la cláusula de continuidad. En vista de esta incongruencia y variabilidad que hay actualmente en estos términos, sería prudente que la Asamblea Legislativa establezca mediante legislación términos específicos para cada caso.¹²⁸ De igual forma, a los fines de fortalecer el poder de consejo y consentimiento del Senado frente a la facultad del Gobernador de otorgar nombramientos de receso, se debería evaluar la posibilidad de aprobar legislación que desaliente los nombramientos de receso, como podría ser prohibir que un funcionario nombrado en receso devengue salario hasta tanto sea nominado y confirmado para ocupar el cargo en propiedad.¹²⁹

¹²⁸ Álvarez González, *supra* nota 73, en la pág. 697 n.278.

¹²⁹ Véase 5 U.S.C. § 5503(a) (1966).