

# NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE NOMBRAMIENTOS

## ARTÍCULO

ANÍBAL ACEVEDO VILÁ\*

INTRODUCCIÓN.....	515
I. SENADO DE PUERTO RICO V. TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO.....	516
A. <i>Trasfondo constitucional</i> .....	516
B. <i>Hechos y trasfondo procesal</i> .....	519
C. <i>Opinión del Tribunal emitida por el juez asociado Rafael Martínez Torres</i> .....	521
D. <i>Opiniones de conformidad de los jueces Estrella Martínez y Colón Pérez</i> .....	523
E. <i>Opinión disidente del juez Kolthoff Caraballo</i> .....	525
F. <i>Análisis</i> .....	528
II. ROSARIO RODRÍGUEZ V. ROSADO COLOMER.....	531
A. <i>Trasfondo constitucional</i> .....	531
B. <i>Hechos y trasfondo procesal</i> .....	533
C. <i>Opinión del Tribunal emitida por el juez asociado Feliberti</i> .....	534
D. <i>Opiniones de conformidad del juez asociado Estrella Martínez y disidentes de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez</i> .....	536
E. <i>Análisis</i> .....	540
CONCLUSIÓN.....	547

## INTRODUCCIÓN

**D**urante el término 2021-22 el Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante, “TSPR”) resolvió dos casos relacionados con el controversial Código Electoral de 2020,<sup>1</sup> aprobado sin consenso a pocos meses de las elecciones de noviembre del 2020.<sup>2</sup> Aunque ambos casos tratan sobre disposiciones del citado Código Electoral y la Comisión Estatal de Elecciones (en adelante, “CEE”), lo resuelto trasciende temas de Derecho Electoral para establecer nuevos e importantes precedentes de Derecho Constitucional, especialmente sobre la doctrina de separación de poderes y las disposiciones constitucionales sobre nombramientos. En *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*,

---

\* Profesor adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. B.A., J.D. Universidad de Puerto Rico; LL.M. Harvard University. Gobernador de Puerto Rico 2005-2008. Por este medio se reconoce la excelente labor de edición que realizó el editor titular Orlando A. Agosto Rivera.

<sup>1</sup> CÓD. ELEC. PR, 16 LPRA §§ 4501-4863 (2021).

<sup>2</sup> Véase Anibal Acevedo Vilá, *Derecho Electoral*, 91 REV. JUR. UPR 310 (2022), para un análisis de los casos electorales resueltos al amparo de dicho Código por el TSPR durante el término 2020-2021.

el Tribunal Supremo declaró inconstitucional una disposición del citado Código Electoral que, bajo ciertas circunstancias, ponía en manos del propio TSPR el nombramiento del presidente y presidente alterno de la CEE.<sup>3</sup> Dos meses después, y como secuela de ese caso, en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, el Tribunal Supremo revocó su propia norma establecida hacía treinta años en *Nogueras v. Hernández Colón (Nogueras II)* que limitaba la duración de los nombramientos hechos al amparo de una ley que incluía una cláusula de continuidad (*holding over*).<sup>4</sup> Ambos casos establecen nuevos precedentes con profundas implicaciones para el modelo de separación de poderes y las disposiciones constitucionales relativas a nombramientos.

## I. SENADO DE PUERTO RICO V. TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

### A. *Trasfondo constitucional*

Las secciones 4 y 5 del artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico abordan el proceso de nombramientos de funcionarios públicos y detallan las facultades del gobernador y del Senado en torno a dichos nombramientos.<sup>5</sup> Entre los poderes y deberes del gobernador, se dispone:

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.<sup>6</sup>

Sobre ese poder de nombramientos, la constitución añade:

Para el ejercicio del Poder Ejecutivo el Gobernador estará asistido de Secretarios de Gobierno que nombrará con el consejo y consentimiento del Senado. El nombramiento del Secretario de Estado requerirá, además, el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes, y la persona nombrada deberá reunir los requisitos establecidos en la Sección 3 de este Artículo. Los Secretarios de Gobierno constituirán colectivamente un consejo consultivo del Gobernador que se denominará Consejo de Secretarios.<sup>7</sup>

En torno a la figura del Contralor, la sección 22 del artículo III de la Constitución dispone que “[h]abrará un Contralor que será nombrado por el Gobernador con el consejo

---

<sup>3</sup> Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico, 208 DPR 115 (2021).

<sup>4</sup> Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, 208 DPR 419 (2021); *Nogueras v. Hernández Colón (Nogueras II)*, 127 DPR 638, 652-53 (1991).

<sup>5</sup> Véase ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, *SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA* 111-77 (2018), para una discusión sobre los alcances de estas disposiciones constitucionales y las cláusulas análogas de la Constitución Federal.

<sup>6</sup> CONST. PR art. IV, § 4.

<sup>7</sup> *Id.* § 5.

y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara”.<sup>8</sup>

Al adoptar esto, los miembros de la Convención Constituyente replicaron el modelo sobre nombramientos de la Constitución de los Estados Unidos, con algunas diferencias.<sup>9</sup> Por eso, es importante comparar ambos textos constitucionales y conocer las interpretaciones del Tribunal Supremo Federal sobre estos extremos. En lo que respecta a las disposiciones relativas a nombramientos, el Secretario de Justicia, en una extensa opinión de 1967, analizó toda la discusión en la Convención Constituyente sobre estas cláusulas y concluyó que nuestra norma constitucional se adoptó siguiendo el modelo federal.<sup>10</sup> Por ese valor persuasivo surge la pertinencia de comparar el lenguaje de nuestra Constitución con el lenguaje federal y algunas interpretaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Una de las distinciones —o diferencias— en el lenguaje de ambas constituciones la vemos en que, en la disposición federal, se hace referencia al concepto *officers of the United States* y al de *inferior officers*.<sup>11</sup> La segunda cláusula de la sección 2 del artículo II de dicha Constitución, conocida como la Cláusula de Nombramientos o *Appointment Clause*, dispone lo siguiente:

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.<sup>12</sup>

Nuestra cláusula de nombramientos no habla de *oficiales del Gobierno de Puerto Rico* ni establece una distinción entre éstos y *oficiales inferiores*. No obstante, nuestra Constitución habla de que el gobernador nombrará “a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado”, y que el nombramiento de los *Secretarios de Gobierno* se hará con consejo y consentimiento del Senado.<sup>13</sup>

La jurisprudencia federal ha establecido claramente que si se trata de un puesto que ejerce *autoridad significativa* del gobierno, tiene que ir a confirmación senatorial y no se pueden añadir requisitos de confirmación adicionales. En *Buckley v. Valeo*, el Tribunal Supremo Federal se enfrentó, entre otros temas, con el método legislado por el Congreso para los nombramientos de los ocho miembros que componían la Comisión Federal

---

<sup>8</sup> CONST. PR art. III, § 22.

<sup>9</sup> Véase ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 123-24.

<sup>10</sup> “[E]xisten 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. 94.

<sup>11</sup> CONST. EE. UU. art. II, § 2, cl. 2.

<sup>12</sup> *Id.* (énfasis suplido).

<sup>13</sup> CONST. PR art. IV, §§ 4-5.

de Elecciones, una entidad que administraba el proceso de financiamiento de campañas política federales.<sup>14</sup> El cuestionamiento se basaba en que la forma de nombrar los miembros de la Comisión se apartaba de la cláusula constitucional de nombramientos.<sup>15</sup> Estos nombramientos se hacían de la siguiente forma: (1) dos miembros eran nombrados por el presidente *pro t mpore* del Senado, por recomendación del líder de la mayoría y minoría; (2) dos por el presidente de la Cámara igualmente recomendados por los líderes de los dos partidos, y (3) dos nombrados por el Presidente.<sup>16</sup> Todos estaban sujetos a la confirmación por la mayoría de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes.<sup>17</sup> El Tribunal concluyó que los miembros de esta comisión eran *oficiales de los Estados Unidos* y, por ende, no podían ser nombrados por otra persona que no fuese el presidente y confirmados por el Senado.<sup>18</sup> Concluyó que tampoco se podían someter a la confirmación de la Cámara de Representantes.<sup>19</sup>

El silencio en nuestra Constitución, al no tener una mención similar a *oficiales del Gobierno de Puerto Rico* y la falta de interpretaciones por nuestro Tribunal Supremo sobre el alcance de nuestra cláusula de nombramientos, le permitió por muchos años a nuestra Asamblea Legislativa crear organismos y entidades de la Rama Ejecutiva cuyo proceso de nombramiento de sus oficiales se aparta marcadamente del mandato constitucional y de las interpretaciones dadas por el Tribunal Supremo Federal. Como discuto en mi libro *Separación de poderes en Puerto Rico: Entre la teoría y la práctica*, estatutos como la *Ley orgánica del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico*,<sup>20</sup> *Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*,<sup>21</sup> *Ley orgánica de la Oficina de  tica Gubernamental de Puerto Rico*,<sup>22</sup> *Ley de Alianzas Público Privadas*,<sup>23</sup> y la *Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF)*,<sup>24</sup> se apartan diametralmente

---

14 Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 125-26 (1976).

15 *Id.* en las p ags. 109-13 (donde se discute el propósito de la creación de la Comisión Federal de Elecciones).

16 *Id.*

17 *Id.*

18 Buckley, 424 U.S. en la pág. 143.

19 *Id.* Véase Fin. Oversight & Mgmt. Bd. for Puerto Rico v. Aurelius Investment, LLC, 140 S. Ct. 1649 (2020), para una interpretación de esta cláusula de la Constitución Federal en el contexto de un organismo creado al amparo de la cláusula territorial de esa constitución.

20 Ley del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Ley Núm. 17 de 23 de septiembre de 1948, 7 LPRA    551-568 (2020). Los nombramientos de los miembros de su junta de directores no iban a confirmación del Senado.

21 Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, 3 LPRA    99h-99aa (2017). El artículo 10 de la antecitada ley dispone que los miembros del panel, que son quienes administran todas las disposiciones de dicha ley, serán designados por el gobernador, con el consejo y consentimiento de la mayoría de los miembros de Senado y de la Cámara de Representantes. Véase 7 LPRA   99r (2020).

22 Ley Orgánica de la Oficina de  tica Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA    1854-1860b (2012). Aunque la Ley de  tica Gubernamental de Puerto Rico de 2011 vino a sustituir la versión original de la legislación del 1985, la actual ley mantuvo el requisito de que el Director de la Oficina fuese nombrado por el Gobernador y con el consejo y consentimiento de ambas cámaras legislativas.

23 Ley de Alianzas Público Privadas, Ley Núm. 29-2009, 27 LPRA    2601-2623. En este caso, los presidentes de los cuerpos legislativos limitan la discreción del gobernador de hacer los nombramientos al imponerle que tiene que seleccionar de una terna.

24 Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 2-2017, 3 LPRA    9361-9379 (2017). Tres de los miembros nombrados por el gobernador para esta junta no van a confirmación del

del mandato constitucional de que el gobernador nombra y el Senado confirma.<sup>25</sup> Aunque a mi entender son de dudosa validez constitucional por apartarse del proceso de nombramientos mandatado por nuestra Constitución, ninguna de esas leyes ha sido impugnada en los tribunales.

¿Está limitado el mandato constitucional de consejo y consentimiento del Senado solamente a *Secretarios de Gobierno*? ¿Puede mediante legislación obviarse el mandato de consejo y consentimiento senatorial cuando se trate de un jefe de agencia o nombramiento a una junta que ejerce claramente poderes del Gobierno de Puerto Rico? ¿Puede añadirse el requisito de confirmación por parte de la Cámara de Representantes cuando se trata de funcionarios ejecutivos? La jurisprudencia federal, y en específico *Buckley*, ha establecido claramente que si se trata de un puesto que ejerce *autoridad significativa* del gobierno, tiene que ir a confirmación senatorial y no se pueden añadir requisitos de confirmación adicionales.<sup>26</sup> Si esa interpretación federal emana de los principios de pesos y contrapesos que informan nuestras disposiciones sobre nombramientos, ¿debería ser esta persuasiva al modelo puertorriqueño? Muchas de estas interrogantes comienzan a contestarse por nuestro Tribunal Supremo en *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*.

### B. Hechos y trasfondo procesal

La tendencia legislativa que señalé en los párrafos anteriores, de aprobar leyes que se apartaban marcadamente del esquema constitucional prescrito para nombramientos en la Rama Ejecutiva, llegó a niveles insospechados en el Código Electoral legislado en el año 2020. El inciso (3) del artículo 3.7 de ese código dispone sobre los nombramientos del presidente y presidente alterno de la Comisión Estatal de Elecciones lo siguiente:

(3) Corresponderá al Comisionado Electoral del Partido Estatal de Mayoría, cuyo partido hubiere obtenido en la anterior elección general la mayor cantidad de votos íntegros en la papeleta estatal del total de votos válidos emitidos en esa papeleta, proponer a los restantes Comisionados propietarios el o los nombres de los candidatos a los cargos de Presidente y de Alterno al Presidente. Si al término de treinta (30) días naturales de haber surgido una vacante en el cargo de Presidente y/del Alterno del Presidente no se lograra la unanimidad de los comisionados electorales propietarios para cubrir la vacante, entonces el Gobernador deberá hacer el nombramiento del o los candidatos para cubrir el o los cargos vacantes. El Gobernador deberá hacer estos nombramientos no más tarde de los quince (15) días naturales a partir del vencimiento del término anterior. Tales nombramientos requerirán el consejo y consentimiento de dos terceras partes (2/3) del total de los miembros de ambas cámaras en la Asamblea Legislativa, no más tar-

---

Senado. Los otros dos miembros son nombrados por los presidentes de los cuerpos legislativos y ocupan puestos en esa junta, un cuerpo rector de una corporación pública de la Rama Ejecutiva, para representar a la Asamblea Legislativa. Incluso, la ley dispone que los propios presidentes de las cámaras legislativas poseen la facultad de remover a los funcionarios nombrados por ellos ante dicha junta de directores. Véase 3 LPRR § 9366 (2017).

<sup>25</sup> ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 124-33.

<sup>26</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 125-26 (1976).

de de los quince (15) días naturales a partir del recibo del o los nombramientos otorgados por el Gobernador, según corresponda. *En ausencia de los nombramientos del Gobernador y/o del consejo y consentimiento legislativo, el pleno de los miembros del Tribunal Supremo de Puerto Rico deberá elegir por mayoría de sus votos a un juez o jueza para ocupar el cargo de Presidente o Alterno del Presidente en la Comisión, según corresponda.* Esta votación del pleno del Tribunal Supremo deberá realizarse no más tarde de los quince (15) días naturales a partir de la ausencia de los nombramientos por parte del Gobernador o de la ausencia del consejo y consentimiento de las cámaras legislativas al cierre de la sesión ordinaria o extraordinaria en que recibieron el o los nombramientos. Dentro de los ciento (120) veinte días previos a una elección general, plebiscito, referéndum o primaria, todos los anteriores términos se reducirán a la mitad.<sup>27</sup>

Partiendo de la premisa que la CEE es un organismo de la Rama Ejecutiva, este citado artículo se distancia del proceso mandatado por la Constitución en varias instancias. En primer lugar, pone inicialmente el nombramiento del presidente y presidente alterno de la CEE en manos de los comisionados electorales de los partidos y a iniciativa del comisionado electoral del partido de mayoría.<sup>28</sup> De esa forma, se excluye totalmente al Gobernador y al Senado. Si no se logra el consenso entre los comisionados electorales, entonces el nombramiento pasa a manos del Gobernador, pero con el consejo y consentimiento de dos terceras partes de los miembros del Senado y la Cámara, añadiendo un requisito de supermayoría que no tiene la Constitución y otorgándole un poder de confirmación a la Cámara.<sup>29</sup> Estas dos instancias, de dudosa validez constitucional a la luz de la jurisprudencia federal, se vienen arrastrando desde 1983, en diversas leyes electorales, sin que su validez constitucional se hubiese cuestionado.<sup>30</sup>

No obstante, donde el Código Electoral de 2020 llega a una variación nunca antes vista para procesos legislados sobre nombramientos es en la disposición del artículo 3.7 que pone en manos de una mayoría del Tribunal Supremo el nombramiento del presidente y presidente alterno cuando los dos mecanismos previamente dispuestos no logren completar el proceso de nombramiento en propiedad.<sup>31</sup> La validez de esa disposición estatutaria es la esencia de la controversia a la que se enfrentó el TSPR en el caso *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*.<sup>32</sup>

Vencidos el 30 de junio de 2021 los términos del presidente y presidenta alterna de la CEE, Francisco Rosado Colomer y Jessika Padilla Rivera, respectivamente, los comisionados electorales no pudieron ponerse de acuerdo en sus sustitutos. Luego de esto, el gobernador Pedro Pierluisi procedió a hacer unos nombramientos, sin que la Asamblea Legislativa actuase como dispone el citado artículo 3.7(3).<sup>33</sup> Anticipando que se activaría

---

27 16 LPRA § 4517 (énfasis suplido).

28 *Id.*

29 *Id.*

30 Véase Art. 1.009 de las enmiendas a la Ley electoral, Ley Núm. 3 de 10 de enero de 1983, 1983 LPR 397.

31 Véase 16 LPRA § 4517.

32 *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, 208 DPR 115 (2021).

33 *Id.* en la pág. 125.

lo dispuesto en dicho artículo, otorgándole el poder de nombrar al TSPR, el presidente del Senado, José Luis Dalmau, en representación del Senado de Puerto Rico, presentó un recurso de sentencia declaratoria e interdicto provisional impugnando la validez de dicha disposición y solicitando que el Tribunal Supremo se abstuviera de hacer nombramiento alguno hasta que se resolviese la controversia.<sup>34</sup> Certificado el caso, el TSPR decretó la inconstitucionalidad de dicha disposición por votación de cinco a tres.<sup>35</sup>

### C. Opinión del Tribunal emitida por el juez asociado Rafael Martínez Torres

En opinión suscrita por el juez asociado Martínez Torres, a la que se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y los jueces asociados Estrella Martínez, Feliberti Cintrón y Colón Pérez, se resume el asunto a resolver: “si nuestro sistema constitucional permite que se delegue al Tribunal Supremo el nombramiento de las personas que dirigirán la CEE”.<sup>36</sup> El Tribunal conceptualiza la controversia como una en la que claramente se tenía que interpretar el alcance de la doctrina de separación de poderes.<sup>37</sup> Expresó que “[e]l éxito de nuestro sistema de poderes depende de que cada una de las ramas acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones” y específicamente, de lo dispuesto en la Constitución sobre el poder del Gobernador de nominar y del Senado de confirmar.<sup>38</sup> Luego de repasar lo dispuesto en las secciones 4 y 5 del artículo IV de nuestra Constitución, concluye el TSPR:

El texto diáfano de estas secciones plasma la conceptualización de la facultad de nombramientos de los funcionarios de gobierno dividida entre las ramas políticas: las Ramas Ejecutiva y Legislativa. *La Cláusula de Nombramientos de nuestra Constitución no contempla de forma alguna la participación de la Rama Judicial en el proceso de nombramientos.*<sup>39</sup>

El Tribunal cita como autoridad persuasiva la jurisprudencia federal interpretativa de las cláusulas análogas de la Constitución Federal, incluyendo el caso de *Buckley*,<sup>40</sup> anteriormente discutido, para luego concluir que:

En Puerto Rico existe, desde incluso antes de nuestra Constitución, una tradición similar a la del sistema federal en cuanto a la Cláusula de Nombramientos y separación de poderes. En *Tugwell v. Corte*, resolvimos que una ley que disponía que los presidentes de las cámaras legislativas serían miembros del comité que formaba parte de la Rama Ejecutiva violaba la separación de poderes y constituía una invasión legislativa de las funciones del Ejecutivo. Para llegar a esta decisión

---

<sup>34</sup> *Id.* en las págs. 125-26.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.* en la pág. 123.

<sup>37</sup> *Id.* en las págs. 135-38.

<sup>38</sup> *Id.* en la pág. 135.

<sup>39</sup> *Id.* en la pág. 137.

<sup>40</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 124-26 (1976).

nos basamos en *Springer v. Philippine Islands*—que también fue citado por el Tribunal Supremo Federal en *Buckley v. Valeo*— donde se resolvió que el poder legislativo de Filipinas no podía retener la facultad de nombrar funcionarios de las agencias ejecutivas.<sup>41</sup>

Resumido el marco constitucional aplicable y luego de adoptar por referencia la normativa desarrollada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el juez Martínez Torres procede en su opinión a nombre del TSPR a analizar las funciones de la CEE y de su presidente y presidente alterno para determinar si le es de aplicación dicha normativa.

Luego de examinar los deberes y funciones de la CEE, el Tribunal concluye que esta “es una agencia independiente que forma parte de la Rama Ejecutiva”.<sup>42</sup> No obstante, al ser una agencia independiente, “esto no excluye que corresponde al Primer Ejecutivo nombrar a sus funcionarios ejecutivos”.<sup>43</sup> Al así hacerlo, añade el Tribunal que:

Sin lugar a duda, en la Rama Ejecutiva hay organismos con cierta autonomía, pero aun en la concepción más liberal de las agencias independientes, todos los jefes de esas agencias deben ser nombrados por el Primer Ejecutivo. La estructura de dirección de la CEE no configura una excepción a esa norma. Aunque la CEE posee características singulares, *sui generis*, con autonomía, esta se concibió como una agencia gubernamental. Incluso, el Código Electoral de 2020, *supra*, amplió los poderes del Presidente de la CEE, evidenciando que es un jefe de agencia de la Rama Ejecutiva.

Sin duda, la CEE no es una agencia más. Pero de ninguna manera se contempla a la CEE como una instrumentalidad de la Rama Judicial. Sería un contrasentido suponer que nos corresponde nombrar a la principal autoridad ejecutiva y administrativa de un brazo de otra rama. Como atributo exclusivo nuestro sí nos corresponde resolver que determinada facultad le corresponde únicamente a otra rama. Así debemos hacerlo en este asunto. No debemos dar paso a una delegación indebida al Poder Judicial.<sup>44</sup>

Resume el juez Martínez Torres el alcance de la determinación del Tribunal de la siguiente forma:

Nuestro sistema de pesos y contrapesos impide que la Rama Judicial realice el nombramiento de un funcionario —que no es parte de sí misma— de forma *unilateral y permanente*. En conclusión, no se puede concentrar de manera absoluta en este Tribunal el poder para nominar y confirmar a un funcionario de otra rama. Aún así, el inciso (3) del Art. 3.7 del Código Electoral de 2020, *supra*, concentra en la Rama Judicial el poder absoluto de *nominar, prestar consejo y consenti-*

---

41 *Senado de Puerto Rico*, 208 DPR en las págs. 140-41 (citas omitidas).

42 *Id.* en la pág. 147.

43 *Id.* en la pág. 148.

44 *Id.* en las págs. 149-50 (citas omitidas).



miento y nombrar a un funcionario de otra instrumentalidad. Esto atenta contra el equilibrio necesario para las tareas gubernamentales.

La CEE es la agencia pública encargada de canalizar la voluntad del Pueblo en las urnas. Aunque como ciudadanos estemos preocupados por su estabilidad gerencial y su futuro, no podemos por conveniencia y altruismo, extralimitarnos en nuestras facultades constitucionales. “La norma constitucional no se establece por la conveniencia del momento”.<sup>45</sup>

#### D. Opiniones de conformidad de los jueces Estrella Martínez y Colón Pérez

La opinión del Tribunal vino acompañada de una opinión de conformidad del juez asociado Estrella Martínez a la que se unieron los jueces asociados Martínez Torres –a pesar de que había escrito la opinión a nombre del Tribunal– y Feliberti Cintrón. Además, el juez asociado Colón Pérez emitió otra opinión de conformidad. Por la pertinencia que estas opiniones pueden tener en futuras controversias en las cuales se cuestionen esquemas legislados para nombramientos ejecutivos que se apartan del mandato constitucional, procedo a examinarlas.

En su opinión de conformidad, Estrella Martínez, luego de citar nuestras cláusulas constitucionales de nombramientos concluye que, “[e]l texto diáfano de los preceptos constitucionales aludidos hace referencia al proceso de nominación y confirmación de nombramientos, la facultad y el deber que compete exclusivamente al Gobernador de forma compartida con la Rama Legislativa, en cuanto a los principales oficiales de la Rama Ejecutiva”.<sup>46</sup> Procede entonces Estrella Martínez a profundizar en la interrogante señalada anteriormente en este escrito, de si la norma constitucional sobre nombramientos solamente aplica a secretarios de gabinete. Escribe el Juez:

Según se desprende de tal disposición constitucional [Art. IV, Sec. 6 de la Constitución del ELA], estos “*departamentos ejecutivos de gobierno . . . estará[n] a cargo de un Secretario de Gobierno*”. De manera cónsona, es en virtud de la sección 5 del Artículo IV que se impone el requisito de que el nombramiento de cada uno de los Secretarios de Gobierno esté supeditado al consejo y consentimiento del Senado.

No obstante, ello no es óbice para concluir que sólo los departamentos establecidos o enumerados constitucionalmente están sujetos al poder de nominación del Gobernador y la confirmación del Senado. Máxime, cuando la Constitución facultó a la Asamblea Legislativa para “*crear . . . departamentos ejecutivos de gobierno, y para definir sus funciones*”.

Bajo este marco, la creación de una nueva agencia del Ejecutivo implica necesariamente que éste oficial sea nombrado por el Gobernador con el consejo y

---

45 *Id.* en la pág. 157. (citas omitidas).

46 *Id.* en la pág. 165 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

consentimiento legislativo. Dicho de otro modo, el poder de nombramiento del Gobernador sujeto al consejo y consentimiento legislativo no se circunscribe exclusivamente a los Secretarios de Gobierno de los departamentos ejecutivos establecidos constitucionalmente, sino que es extensivo a todo aquel otro departamento ejecutivo creado en virtud de ley.<sup>47</sup>

Luego de hacer esa interpretación flexible y expansiva sobre el alcance de las cláusulas de nombramiento, el juez Estrella Martínez procede a examinar la jurisprudencia federal para concluir, al compararla con el modelo constitucional puertorriqueño, que:

[A]mbos esquemas constitucionales establecen que la selección de cargos directivos en una entidad gubernamental, por ser considerados propiamente Secretarios de Gobierno u oficiales principales a cargo de un departamento de la Rama Ejecutiva, requieren que el nombramiento sea realizado por el Gobernador con sujeción al consejo y consentimiento del Senado.<sup>48</sup>

Sin dejar dudas que a su entender la jurisprudencia federal interpretativa de lo que es *officers of the United States* es persuasiva para interpretar nuestro esquema constitucional, el juez Estrella Martínez añade:

[A] diferencia de la Constitución de Puerto Rico, la Constitución federal establece principalmente dos (2) métodos de nombramientos, dependiendo de si se trata de funcionarios principales o inferiores que ejercen una autoridad significativa vinculante proveniente de un deber estatutario.

Acorde a las pautas delineadas por la Corte Suprema de los Estados Unidos, el Presidente y Presidente Alternativo de la CEE, serían catalogados como oficiales principales bajo el esquema de la Constitución federal, y, por consiguiente, sus nombramientos deberían ser realizados exclusivamente por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado federal.<sup>49</sup>

Con razonamiento similar, utilizando también la jurisprudencia federal como guía, el juez Colón Pérez, en su opinión de conformidad, señala que:

[C]omo quedó claramente demostrado a lo largo de este escrito, nuestra Constitución –y en igual dirección, la Constitución de los Estados Unidos de América, que es de donde proviene nuestra cláusula de nombramiento– no guarda silencio en lo que a nominación de los principales puestos ejecutivos respecta, sino que de forma diáfana dispone que será el Gobernador quien tendrá el poder de nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado y, en contadas ocasiones, con el de la Cámara de Representantes.<sup>50</sup>

---

47 *Id.* en las págs. 165-66 (citas omitidas).

48 *Id.* en la pág. 170.

49 *Id.* en las págs. 172-73 (citas omitidas).

50 *Id.* en la pág. 201 (Colón Pérez, opinión de conformidad).

Más allá de la controversia ante sí, el juez Colón Pérez levanta la voz de alerta sobre lo señalado por este servidor en mi libro sobre separación de poderes antes citado en cuanto a varias leyes aprobadas en Puerto Rico que se desvían claramente del esquema constitucional sobre nombramientos. En una nota al calce de su opinión de conformidad, el juez apunta que:

[P]recisa señalar aquí que, las instancias en donde la Cámara Baja (entiéndase, la Cámara de Representantes de Puerto Rico) interviene en los procesos de nombramiento están expresamente dispuestas en nuestra Constitución. Véase, por ejemplo, *Art. III, Sec. 22, Const.* En ese sentido, y por igual, somos conscientes de que existe un número considerable de leyes que diluyen el poder de consejo y consentimiento del Senado –entre ellas, la ley bajo estudio–, las cuales su constitucionalidad podría ser cuestionada en su día. Véase, A. Acevedo Vilá, *op. cit.*, págs. 124-133 (comentando los procesos de nombramiento establecidos en: la *Ley del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico*, Ley Núm. 17 de 23 de septiembre de 19487 LPRA sec. 552; *Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, 3 LPRA sec. 99h-99aa; *Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011*, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, 3 LPRA sec. 1855a; entre otras).<sup>51</sup>

Es evidente que, más allá de la controversia ante el TSPR, las dos opiniones de conformidad, utilizando un lenguaje más abarcador que el de la mayoría, envían claras señales de cómo los jueces que las suscriben interpretarían nuestras disposiciones constitucionales sobre nombramientos.

#### *E. Opinión disidente del juez Kolthoff Caraballo*

El juez asociado Kolthoff Caraballo emitió una opinión disidente, a la que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y el juez asociado Rivera García.<sup>52</sup> En su opinión concluye que las funciones del presidente de la CEE “*no interfieren en forma impermissible e irrazonable con la facultad constitucional del Gobernador de cumplir y hacer cumplir las leyes ni de formular e implantar la política pública del gobierno de turno*”,<sup>53</sup>

En esencia, la disidencia del juez Kolthoff Caraballo versa sobre las funciones de la CEE y su presidente, por lo cual entiende que el *test* adoptado por la mayoría no le eran de aplicación. Así lo demuestra cuando expresa:

Como vimos, la CEE no es una agencia de la Rama Ejecutiva tradicional. Contrario a ello, *su naturaleza es sui generis y así lo hemos reconocido históricamente*. Al no ser una agencia ejecutiva bajo la concepción constitucional ni por virtud de ley no podemos darle el mismo trato que se le da al resto de las agencias que responden al Ejecutivo. Entiéndase que la CEE es un organismo que se aleja

---

<sup>51</sup> *Id.* en la nota al calce 8.

<sup>52</sup> *Id.* en la pág. 202 (Kolthoff Caraballo, opinión disidente).

<sup>53</sup> *Id.* en la pág. 212.

de fungir como un departamento ejecutivo para propósitos constitucionales. A esos efectos, nótese que el Presidente de la CEE y su alterno no son funcionarios con la encomienda de asistir al Gobernador en el ejercicio de su poder ejecutivo. Tampoco son jefes del gabinete constitucional y, consecuentemente, no implementan política pública. Es evidente que la Constitución mantuvo en manos de la Rama Legislativa reglamentar los asuntos de índole electoral. Así, la Asamblea Legislativa podía disponer de todo lo concerniente al proceso electoral y, consecuentemente, la forma de nombrar al Presidente y al Presidente alterno de la CEE, según dispuso y viabilizó el Art.3.7 del Código Electoral del Puerto Rico de 2020.<sup>54</sup>

Al examinar la naturaleza de la Comisión Estatal de Elecciones, el juez Kolthoff recurre a la jurisprudencia federal sobre el poder del Congreso de limitar la facultad del Presidente para despedir funcionarios ejecutivos, al caso *Morrison v. Olson*,<sup>55</sup> y su aplicación en Puerto Rico en los casos de *Guzmán v. Calderón*,<sup>56</sup> *Santana v. Calderón*,<sup>57</sup> y *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*.<sup>58</sup> Basado en ese análisis el juez Kolthoff determina:

De una lectura a algunas de las funciones medulares tanto de la CEE como de su ejecutor —*el Presidente*— denotan que la misión y política pública electoral que estos deben implementar responde al mandato constitucional y estatutario sobre los asuntos electorales, por lo que *sus funciones no interfieren en forma impermisible e irrazonable con la facultad constitucional del Gobernador de cumplir y hacer cumplir las leyes ni de formular e implantar la política pública del gobierno de turno. . . .*

Lo antes señalado implica que, conforme a la norma pautada en *Guzmán v. Calderón*, y reiterado en *Santana v. Gobernadora* y en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, las funciones de la CEE y del Presidente no tienen carácter de ser “puramente ejecutivas” *per se*. Si bien el Presidente de la CEE tiene tareas administrativas dirigidas al funcionamiento de la CEE, estas no están encaminadas a establecer la política pública tradicional. Las responsabilidades relacionadas a los procesos electorales que predominan son cuasilegislativas y cuasijudiciales.<sup>59</sup>

Luego de utilizar los casos sobre el poder del primer ejecutivo para despedir funcionarios nombrados por este, el juez Kolthoff procede a criticar en su disenso la opinión de la mayoría y su fundamento en el caso de *Buckley*,<sup>60</sup> de la siguiente forma:

---

54 *Id.* en la pág. 231.

55 *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988).

56 *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220 (2005).

57 *Santana v. Calderón*, 165 DPR 28 (2005). Para un análisis de *Morrison*, *Guzmán* y *Santana*, véase ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 168-77.

58 *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014).

59 *Senado de Puerto Rico*, 208 DPR en las págs. 212-13.

60 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 125-26 (1976).

Por lo tanto, la Opinión mayoritaria está considerando la decisión de *Buckley sin evaluar o añadir, repito, el análisis de Morrison adoptado por este Tribunal en Santana v. Gobernadora y Díaz Carrasquillo v. García Padilla*. De haberlo considerado, este Tribunal debió concluir que, conforme a *las funciones que ejecutan la CEE y su alta gerencia, estas no formulan ni impulsan la política pública del Poder Ejecutivo*, por lo que su deber de cumplir y hacer cumplir las leyes no se infringe de manera impermisible al delegar en la Rama Judicial, como remedio auxiliar, el nombramiento de los jueces para los cargos de Presidente y Presidente Alterno.<sup>61</sup>

Independientemente de si el análisis de *Morrison* era de aplicación a las figuras del Presidente y Presidente Alterno de la CEE, la opinión disidente podría interpretarse como un intento de desarrollar un Derecho Constitucional puertorriqueño al momento de aplicar las normas constitucionales de despido cuando se trate de entidades, que, aunque son de la rama ejecutiva, la intención es que sean *autónomas o independientes*. La limitación que veo en cuanto a este punto en la opinión del juez Kolthoff es que no atiende de frente el tema de derecho que se tenía que contestar: ¿son las funciones del Presidente y Presidente Alterno de la CEE diferentes a las de los comisionados del FEC que el Tribunal Supremo Federal en *Buckley* determinó eran *officers of the United States*? Más importante aún, el juez perdió una oportunidad para argumentar que llegó el momento de adoptar una norma autóctona sobre la doctrina constitucional sobre nombramientos que se ajuste a las realidades políticas y gubernamentales de Puerto Rico.

Sobre la deseabilidad de desarrollar una doctrina constitucional autóctona para atender situaciones de entidades ejecutivas que aspiramos a que sean verdaderamente autónomas y en el contexto de lo resuelto en *Guzmán*,<sup>62</sup> anteriormente he expresado:

En *Guzmán* el Tribunal desperdició una excelente oportunidad para distanciarse o cualificar la jurisprudencia federal sobre este tema, especialmente cuando se trata de entes que, bajo el [D]erecho [A]dministrativo puertorriqueño, son corporaciones públicas con sus propias fuentes de ingreso y que —en teoría— operan como si fueran una entidad privada[,] aunque sean propiedad del pueblo de Puerto Rico. Esa es la gran controversia que no ha sido resuelta por nuestro Tribunal Supremo y que ha afectado la independencia de criterio de nuestras corporaciones públicas, incluyendo la Universidad de Puerto Rico (UPR). ¿Le son aplicables a estas entidades públicas las normas de los casos federales sobre despido por parte del Primer Ejecutivo o estamos ante unas entidades muy diferentes que no se ajustan a la normativa federal? ¿Acaso entidades como la UPR, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, el Negociado de Energía y el Instituto de Estadísticas merecen ser tratados de forma distinta a otras agencias gubernamentales en cuanto al poder del gobernador de remover libremente a los miembros que forman parte de sus respectivas direccio-

---

61 *Senado de Puerto Rico*, 208 DPR en la pág. 218.

62 *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220 (2005).

nes? ¿Deben validarse aquellas disposiciones contenidas en las leyes orgánicas de estas entidades que limitan ese poder del Primer Ejecutivo? Nada de eso se discute profundamente en *Guzmán*. . . .<sup>63</sup>

#### F. Análisis

La esencia de lo resuelto por la mayoría del TSPR en este caso es clara, nuestra Constitución no permite que se ponga en manos de la Rama Judicial el poder de hacer nombramientos de funcionarios que claramente pertenecen a la Rama Ejecutiva. Me parece una decisión más que acertada y que responde fielmente a los valores que informan la doctrina de separación de poderes. No olvidemos que el proceso de nombramientos prescrito en nuestra Constitución —y en la federal— son parte esencial del modelo de pesos y contrapesos que moldea ambas constituciones.<sup>64</sup> Luego de lo resuelto en *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico* se cierra herméticamente la puerta a futuros modelos creativos diseñados por el legislador que pretendan inmiscuir a la Rama Judicial en el proceso de nombrar funcionarios de las otras ramas de gobierno. Sin embargo, la decisión en este caso no resuelve, pero sí ilustra, qué podría pasar con esquemas ya legislados o que se puedan legislar en el futuro, que, aunque no inmiscuyan a la Rama Judicial en procesos de nombramientos, sí se aparten del mandato constitucional de que el Gobernador nombra y el Senado confirma. Como señalé anteriormente, y el juez Colón Pérez cita en su nota al calce 8,<sup>65</sup> hoy día tenemos en nuestro ordenamiento importantes leyes que claramente se apartan del modelo prescrito en la Constitución, cuya validez nunca se ha cuestionado en los tribunales. El caso de *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico* definitivamente abre la puerta a posibles impugnaciones futuras a otras leyes que se apartan del proceso de nombramientos dictado por la Constitución. Por ser un asunto que analizo extensamente en mi libro sobre separación de poderes publicado en el 2018, procedo a citarlo en extenso, para luego examinar el racional de las opiniones emitidas en este caso y su posible efecto futuro sobre otras controversias. En este, menciono:

Si se fuesen a aplicar en Puerto Rico los precedentes adoptados por el Tribunal Supremo Federal al amparo de la cláusula de la Constitución sobre nombramientos, no hay dudas que estos cuatro ejemplos serían claramente inconstitucionales. En los primeros dos casos —los de las leyes del FEI y de Ética Gubernamental—, al igual que en la ley declarada inconstitucional en *Buckley*, se está requiriendo la confirmación por parte de la Cámara de Representantes. Podría argumentarse que la Constitución de Puerto Rico, en la sección 4 del artículo IV reconoce la posible intervención de la Cámara de Representantes cuando dice que “[t]odo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado

---

63 ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 173-74.

64 Véase *Ryder v. U.S.*, 515 U.S. 177, 182 (1995) (resumiendo el propósito de pesos y contrapesos de las disposiciones constitucionales sobre nombramientos de la siguiente forma: “*The Clause is a bulwark against one branch aggrandizing its power at the expense of another branch, but it is more: it ‘preserves another aspect of the Constitution’s structural integrity by preventing the diffusion of the appointment power.’*”) (citas omitidas).

65 *Senado de Puerto Rico*, 208 DPR en las págs. 216-17.

o de ambas cámaras”. Sin embargo, esa disposición constitucional, que no está en la Constitución federal, debe leerse a la luz de lo dispuesto en la sección 5 del artículo IV y la sección 22 del artículo III. Ambas disposiciones tratan sobre los nombramientos del Secretario de Estado y del Contralor. En ambos casos la propia Constitución requiere la confirmación cameral.

Dejar abierta la posibilidad irrestricta de que la Asamblea Legislativa pueda exigir la confirmación de funcionarios ejecutivos por la Cámara de Representantes tiene el efecto impermisible de limitar el poder del Primer Ejecutivo de dirigir la Rama Ejecutiva más allá de los balances y contrapesos establecidos en la propia constitución. El que la Cámara de Representantes tenga un rol de *consejo y consentimiento* en determinados nombramientos dispuestos en la propia constitución no puede servir de carta blanca para ampliar sus poderes de confirmación. Valga destacar que, en la esfera federal, la Enmienda XXV de la Constitución dispone para la confirmación por ambas cámaras legislativas en caso de una vacante en la posición de Vicepresidente de los Estados Unidos. No obstante esa disposición, el Tribunal Supremo invalidó en *Buckley* la intervención de la Cámara de Representantes federal en el proceso de consejo y consentimiento.

No olvidemos que, en esas dos leyes, los funcionarios nominados claramente ejercen amplios poderes ejecutivos. Incluso ejercen poderes de iniciar investigaciones criminales y de imposición de multas y sanciones. Resulta interesante que ningún acusado bajo el mecanismo dispuesto en la Ley del Panel del FEI o una persona multada bajo la Ley de Ética haya impugnado la validez de esas acciones porque fueron ejecutadas por personas nombradas mediante un mecanismo inconstitucional.

En el caso de la ley de las Alianzas Público Privadas, las posibles violaciones constitucionales son todavía más flagrantes. Se trata claramente de una agencia de la Rama Ejecutiva con amplios poderes de otorgar contratos gubernamentales. En este caso, los presidentes de los cuerpos legislativos limitan la discreción del gobernador de hacer los nombramientos al imponerle que tiene que seleccionar de una terna. Ni siquiera son los legisladores que componen los plenos de las respectivas cámaras legislativas los que hacen las recomendaciones. Más aún, una vez el gobernador hace el nombramiento, estos no van al consejo y consentimiento del Senado, apartándose del mandato constitucional que exige el esquema de separación de poderes.

Por último, la tendencia de apartarse de las normas constitucionales sobre nombramientos llega a modelos no antes imaginados en el caso de la Junta de Directores de la AAFAF. En dicha junta, los tres miembros nombrados por el gobernador no van a confirmación del Senado. Los otros dos miembros son nombrados por los presidentes de los cuerpos legislativos y ocupan puestos en esa Junta, un cuerpo rector de una corporación pública de la Rama Ejecutiva, para representar a la Asamblea Legislativa. Incluso, la Ley dispone que los propios presidentes de las cámaras legislativas poseen la facultad de remover a los funcionarios nombrados por ellos ante dicha Junta de Directores.

Ya desde el 1944, en *Tugwell, Gobernador, v. Corte*, nuestro Tribunal Supremo resolvió claramente que es una “violación a la separación de poderes y una invasión

inconstitucional por la Legislatura de las funciones ejecutivas” el que los presidentes de los cuerpos legislativos fuesen miembros de un comité que forma parte de la Rama Ejecutiva. No creo que ese claro defecto constitucional se evada por el mero hecho de que se sustituyan los presidentes de las cámaras legislativas por unas personas nombradas por ellos y que estos ocupen puestos en una entidad de la Rama Ejecutiva con el fin de representar a la Asamblea Legislativa.

Podría argumentarse que la Constitución de Puerto Rico es más flexible porque no incluye un lenguaje equivalente al de *Officers of the United States*. Sin embargo, no darle contenido real a la cláusula de nombramientos podría tener el efecto de limitar el proceso de consejo y consentimiento establecido en la sección 4 del artículo IV únicamente a aquellos cargos que se les llame Secretarios de Gabinete. No creo ni remotamente que esa haya sido la intención de los constituyentes al adoptar en Puerto Rico un esquema similar al federal.<sup>66</sup>

En *Senado de Puerto Rico*, tanto la opinión de la mayoría, como las opiniones de conformidad, citan como precedentes los casos de *Tugwell, Gobernador, v. Corte*,<sup>67</sup> de nuestro Tribunal Supremo y el de *Buckley*,<sup>68</sup> del Tribunal Supremo Federal. No tengo dudas que la decisión en este caso, con sus dos opiniones de conformidad, deja abierta la interrogante de hasta dónde está la presente composición del TSPR dispuesta a llegar en su interpretación de nuestras cláusulas constitucionales. ¿Son inconstitucionales los modelos legislados que se discutieron anteriormente y que nunca han sido impugnados? ¿Es la nota al calce número 8 del juez Colón Pérez en su opinión de conformidad un anticipo de por dónde va la mayoría del Tribunal? Del análisis integral de todas las opiniones emitidas podemos concluir la siguiente:

1. Utilizando los precedentes del Tribunal Supremo Federal, una mayoría de cinco a tres declara inconstitucional la intervención de la Rama Judicial, específicamente del Tribunal Supremo, en nombramientos ejecutivos, particularmente los de los directivos de la CEE.
2. Cuatro jueces (Martínez Torres, Estrella Martínez, Feliberti Cintrón y Colón Pérez) parecen anticipar que el esquema que dispone que al Presidente de la CEE lo nombren inicialmente los comisionados electorales, es inconstitucional.
3. Esos mismos cuatro jueces parecen intuir que las leyes reseñadas anteriormente en este escrito, que se apartan del esquema constitucional que dispone el Gobernador nombra y solamente el Senado confirma, son inconstitucionales. Obviamente, ninguna de las opiniones hace el análisis de las funciones de los nombrados en cada una de esas leyes, porque el asunto no estaba planteado.
4. La Jueza Presidenta no expresa opinión sobre esos extremos. No se unió a ninguna de las opiniones de conformidad.
5. Tampoco sabemos cómo piensan sobre estos extremos los tres jueces disidentes porque su disenso estuvo basado en las funciones de la CEE, y no en un rechazo

---

66 ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 129-33 (notas al calce omitidas).

67 *Tugwell, Gobernador, v. Corte*, 64 DPR 220 (1944).

68 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).



a adoptar localmente las interpretaciones y jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal sobre la cláusula de nombramientos federal.

6. Por otro lado, aunque no lo articula de esa forma, la opinión disidente del juez Kolthoff podría interpretarse como un intento de desarrollar un Derecho Constitucional puertorriqueño al momento de aplicar las normas constitucionales sobre nombramientos cuando se trate de entidades que, aunque son de la Rama Ejecutiva, la intención es que sean *autónomas* o *independientes*.

## II. ROSARIO RODRÍGUEZ V. ROSADO COLOMER

### A. *Trasfondo constitucional*

Por muchos años en Puerto Rico, al igual que en los Estados Unidos, para nombramientos que tienen por ley un término fijo de duración, se ha incluido una cláusula de continuidad conocida como *holding over* en inglés, disponiendo que una vez vencido el término para el cual la persona fue nominada y confirmada, se podía mantener en su cargo hasta que su sustituto fuese debidamente nombrado.<sup>69</sup> En 1991, en el caso *Nogueras v. Hernández Colón (Nogueras II)*,<sup>70</sup> el TSPR resolvió que esas cláusulas de continuidad (*holding over*) eran inconstitucionales. En aquel caso, el gobernador Rafael Hernández Colón no había vuelto a nominar o sustituido a jueces con nombramientos vencidos que continuaban ocupando sus cargos conforme a la cláusula de continuidad que disponía la ley.<sup>71</sup> El Tribunal Superior concluyó que la acción del Gobernador era una práctica inconstitucional por privar al Senado de su poder de consejo y consentimiento (es decir, su poder de confirmación), y le concedió a este un término de 120 días para enviar al Senado las renominaciones de estos jueces o los nombramientos de nuevos candidatos.<sup>72</sup> Luego de presentada la apelación al Tribunal Supremo, la Asamblea Legislativa aprobó una ley cuyo efecto fue enmendar la *Ley de la judicatura* y eliminar la cláusula de continuidad, disponiendo así que un nombramiento judicial quedaría vacante a los noventa días de vencido su término, de no ser renominado o sustituido.<sup>73</sup>

En respuesta, el Tribunal Supremo resolvió que “la enmienda aprobada, que eliminaba la cláusula de continuidad, no se le puede aplicar a los jueces incumbentes que ya estaban *holding over* debido a que esa disposición legal es parte de su expectativa de empleo”.<sup>74</sup> El Tribunal evaluó los límites constitucionales de la cláusula de continuidad, y si tal disposición menoscababa el poder de consejo y consentimiento que corresponde al Senado. En referencia, el Tribunal señaló:

---

<sup>69</sup> Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, 208 DPR 419, 431-33 (2021); véase José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 REV. JUR. UPR 637, 685-89 (1992).

<sup>70</sup> *Nogueras v. Hernández Colón (Nogueras II)*, 127 DPR 638 (1991).

<sup>71</sup> *Id.* en las págs. 641-42.

<sup>72</sup> *Id.* en la pág. 642.

<sup>73</sup> *Id.* en las págs. 642-43; Exposición de motivos, Ley de la Judicatura, Ley Núm. 17 de 21 de julio de 1990, 1990 LPR 17.

<sup>74</sup> ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en la pág. 147 (citando a *Nogueras II*, 127 DPR en las págs. 647-48).

[L]a incumbencia en los cargos, en virtud de una cláusula de continuidad, es un medio auxiliar o complementario de nombramientos que adquiere vigencia cuando el medio primario —el nombramiento que extiende el Gobernador con el consejo y consentimiento del senado— no está adecuadamente asequible.<sup>75</sup>

Mediante opinión *per curiam*, el Tribunal reconoció que “las cláusulas de continuidad ilimitada pueden trastocar el balance de poderes que la Constitución establece al diluir y compartir el poder de nombramientos”,<sup>76</sup> y dispuso lo siguiente:

La indefinición en el término de duración de una incumbencia *holding over* atenta contra el equilibrio que intenta mantener la Constitución en lo que respecta al ejercicio de nombramiento compartido por la Rama Ejecutiva y la Legislativa. Tal indefinición abona el terreno para que se produzca una situación en la que se trastoque el firme equilibrio deseado a la hora de extender nombramientos que requieran consejo y consentimiento del Senado. La Rama Legislativa podría imponerle su criterio al Ejecutivo con tan sólo rechazar, por acción o inacción —cuando aquella esté en sesión— la sustitución hecha por [e]ste de un incumbente cuyo nombramiento ha expirado. En tal caso, el poder que le corresponde al Ejecutivo en la función de nombrar *se ve socavado*, no porque el Ejecutivo no pueda hacer la nominación al efecto, pues de hecho la hace, *sino porque la misma no tiene ninguna efectividad*.

Lo mismo puede ocurrir a la inversa. Si el Ejecutivo desea que un incumbente en un cargo con cláusula de continuidad permanezca en el mismo indefinidamente sin que la Legislatura se exprese sobre su confirmación para un nuevo término, lo único que tiene que hacer es no enviar nombramiento alguno a la Legislatura. El efecto de esto es, también, claramente *socavar la función constitucional del Senado en la participación de los procesos de nombramiento y confirmación*.<sup>77</sup>

Tras resolver la controversia respecto a la inconstitucionalidad de la cláusula de continuidad, el Tribunal aplicó la norma para casos de interinatos de *Hernández Agosto v. López Nieves*,<sup>78</sup> que a su vez replica la norma constitucional para nombramientos de receso,<sup>79</sup> al concluir lo siguiente:

Resolvemos, pues, que el término de duración del período posterior a la expiración del término 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 cargo pero nunca después de finalizada la próxima sesión le-

---

75 *Nogueras*, 127 DPR en las págs. 648-49.

76 ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en la pág. 148.

77 *Nogueras*, 127 DPR en la pág. 651 (énfasis suplido).

78 *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 612-22 (1983).

79 Véase CONST. PR art. IV, § 4 (disponiendo que “[e]l 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”).

gislativa siguiente a dicha expiración. Si los Poderes Ejecutivo y Legislativo 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 ambos poderes descarguen su obligación constitucional de nombramiento. Este resultado está acorde con la doctrina de separación de poderes y con las razones estatutarias que inspiraron la cláusula de continuidad.<sup>80</sup>

Treinta años después, durante el término judicial bajo examen, el Tribunal Supremo revocó la norma establecida en *Nogueras II*.

### B. Hechos y trasfondo procesal

A pesar de lo resuelto en *Nogueras II*, el Código Electoral del 2020 mantuvo una cláusula de continuidad para los cargos de Presidente y Presidente Alterno de la CEE.<sup>81</sup> Como secuela del caso de *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, el TSPR se enfrentó a la constitucionalidad de dicha cláusula de *holding over*. El nombramiento del presidente de la CEE, Rosado Colomer, y de la presidenta alterna, Jessika Padilla Rivera, a un término de cuatro años, venció el 30 de junio de 2021.<sup>82</sup> Luego del resultado en *Senado de Puerto Rico*, el 16 de noviembre de 2021 concluyó la Segunda Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa sin que se nombraran las nuevas personas para ocupar dichos cargos.<sup>83</sup> El Presidente y la Presidenta Alternos de la CEE se mantuvieron en sus puestos en virtud de la cláusula de continuidad incorporada a dicho código.<sup>84</sup> El 23 de noviembre el comisionado electoral del Partido Proyecto Dignidad, Nelson Rosario Rodríguez, presentó ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de sentencia declaratoria impugnando la continuidad de ambos en sus puestos, alegando que, al amparo de la jurisprudencia establecida por el TSPR, su permanencia en los cargos por virtud de una cláusula de continuidad terminó al finalizar la siguiente sesión ordinaria luego de vencido su término.<sup>85</sup> El caso llegó ante el TSPR mediante el recurso de certificación, a solicitud del propio peticionario, quien alegó “que los cargos de Presidente y Presidente Alternos de la CEE quedaron vacantes el 16 de noviembre de 2021. Así, arguy[ó] que las actuaciones de estos funcionarios, luego de la fecha señalada, son nulas por haber vencido sus nombramientos”.<sup>86</sup> El presidente del Senado, José Luis Dalmau, solicitó y se le concedió comparecer como *amicus curiae*, asumiendo una postura similar a la del peticionario.<sup>87</sup>

---

<sup>80</sup> *Nogueras*, 127 DPR en las págs. 652-53. Para las posibles consecuencias prácticas tras el resultado de *Nogueras v. Hernández Colón*, véase Cortés Feliciano, *Nombramientos de receso sucesivos: ¿despoje de la facultad de consejo y consentimiento del Senado?*, 86 REV. JUR. UPR 192, 210-12 (2017).

<sup>81</sup> CÓD. ELEC. PR 16 LPRA § 4517 (2021) (aquí dicho Código establece que “[e]l término para los cargos antes mencionados será de cuatro (4) años a partir de esa fecha, hasta que los sucesores sean nombrados y tomen posesión del cargo”. (énfasis suplido)).

<sup>82</sup> *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, 208 DPR 419, 424 (2021).

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.* en las págs. 423-25.

<sup>85</sup> *Id.* en la pág. 425.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Id.* en la pág. 426.

C. *Opinión del Tribunal emitida por el juez asociado Feliberti*

En gran medida, el resultado de esta nueva controversia ya había sido anticipado por el propio TSPR en *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, al expresar, al final de dicha opinión, “[m]ientras los Poderes Ejecutivo y Legislativo no lleguen a un acuerdo, los incumbentes permanecerán en el cargo hasta que los sucesores sean nombrados y tomen posesión”.<sup>88</sup>

Acogida la controversia mediante un recurso de certificación, el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, por voz del juez Feliberti, mediante votación de seis a dos, resume la controversia y la conclusión de la siguiente forma:

La controversia planteada en este recurso se circunscribe a determinar si los funcionarios que actualmente ocupan los cargos de Presidente y Presidenta Alternativa de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) pueden continuar desempeñando sus funciones legalmente, luego de culminar el término dispuesto en la ley, en virtud de una cláusula de continuidad indefinida. Esto, a la luz del límite jurisprudencial impuesto en *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 638 (1991) (*per curiam*) (*Nogueras II*), sobre la duración máxima de este tipo de cláusula. Treinta (30) años después de haber sido resuelto, y por los fundamentos que exponemos a continuación, tenemos la oportunidad de rectificar este precedente y adelantamos que lo revocamos resolviendo que una cláusula de continuidad indefinida constituye un mecanismo legislativo válido para vindicar los intereses institucionales del Gobierno. Como resultado, los funcionarios incumbentes en cuestión pueden continuar en sus cargos hasta que sus sucesores sean nombrados y tomen posesión, tal y como dispone la ley.<sup>89</sup>

Luego de citar el artículo 3.7 del *Código Electoral del 2020*,<sup>90</sup> que incluye una cláusula de continuidad, el Tribunal procede a esbozar los propósitos que persiguen estas cláusulas:

La cláusula de continuidad —también conocida como cláusula de *holding over*— es un mecanismo que asegura que un funcionario designado por un término fijo de años continúe en el cargo al finalizar el periodo para el cual fue designado. Actualmente, estas cláusulas pueden encontrarse en múltiples leyes vigentes e incluso en la Constitución de Puerto Rico respecto a otros funcionarios.<sup>91</sup>

Procede el juez Feliberti a citar precedentes al caso de *Nogueras II* en el cual el TSPR había justificado la existencia de las cláusulas de continuidad, haciendo referencia específica a los casos de *González v. Corte*,<sup>92</sup> y *López v. Tribunal Superior*,<sup>93</sup> resueltos en 1943 y

---

<sup>88</sup> *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, 208 DPR 115, 158 (2021).

<sup>89</sup> *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en las págs. 423-24 (nota al calce omitida).

<sup>90</sup> Cód. ELEC. PR, 16 LPRA § 4517 (2021).

<sup>91</sup> *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en la pág. 431.

<sup>92</sup> *González v. Corte*, 62 DPR 160 (1943).

<sup>93</sup> *López v. Tribunal Superior*, 79 DPR 20, (1956).

1956 respectivamente, y critica que el TSPR se apartase de estos precedentes al adoptar la postura en *Nogueras II*. De esta manera, expone que:

*Al así actuar, no advertimos que la cláusula de continuidad no es un ejercicio del poder de nombramiento, sino un mecanismo diseñado para que sea un funcionario debidamente nombrado el que permanezca en el cargo hasta tanto las Ramas Ejecutiva y Legislativa lleguen a un consenso. Es decir, la cláusula de continuidad responde a una elección de política pública alcanzada por las ramas políticas de gobierno.<sup>94</sup>*

Para justificar la revocación del caso de *Nogueras II*, el TSPR recurre a las críticas a lo allí resuelto de parte del profesor José Julián Álvarez González en un artículo publicado en 1992 en esta revista jurídica para destacar la fragilidad de sus fundamentos.<sup>95</sup> En una nota al calce del artículo, el autor menciona:

No cabe duda de que Hamilton, correctamente, explicó que el mecanismo de nombramiento de receso es uno secundario, subordinado al método principal que requiere la participación del primer ejecutivo y el Senado. Pero la aseveración sobre la similaridad de la cláusula de continuidad con el nombramiento de receso no es atribuible a Hamilton. Se trata de un *ipse dixit* del Tribunal Supremo de Puerto Rico. No conozco ninguna otra autoridad que haya sugerido esto, y el Tribunal no presentó ninguna.

El *ipse dixit* del Tribunal no sólo está huérfano de apoyo, sino que es claramente equivocado. La incumbencia en un cargo mediante una cláusula de continuidad no es, contrario a lo que sostuvo el Tribunal, un nombramiento o un ejercicio del poder de nombramientos. Todo lo contrario. Se trata de un mecanismo diseñado para evitar una vacante y, por lo tanto, para evitar un nombramiento de receso. Mediante la inclusión de una cláusula de continuidad[,] el legislador se asegura de que el primer ejecutivo tendrá que contar con el Senado para hacer un nombramiento, es decir, tendrá que utilizar “el medio primario” de nombramientos.<sup>96</sup>

Coincidiendo con las expresiones del profesor Álvarez González, el Tribunal tajantemente determina que “*el caso de Nogueras II no tiene espacio en nuestra jurisprudencia y queda hoy revocado. Como hemos expresado en otras ocasiones, [e]l propósito inspirador de la doctrina de stare decisis es lograr [la] estabilidad y certidumbre en la ley, mas nunca perpetuar errores*”.<sup>97</sup> Resume el Tribunal su determinación con la siguiente expresión:

Fundamentados en un análisis integrado del Código Electoral de 2020, la intención legislativa que sirvió de base para el referido estatuto, así como la jurisprudencia interpretativa de las cláusulas de continuidad, y considerando

---

<sup>94</sup> Rosario Rodríguez, 208 DPR en la pág. 434.

<sup>95</sup> José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 REV. JUR. UPR 637 (1992).

<sup>96</sup> Rosario Rodríguez, 208 DPR en la pág. 435 (citando a José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 REV. JUR. UPR 637, 706 (1992) (véase la nota al calce 321)).

<sup>97</sup> Rosario Rodríguez, 208 DPR en la pág. 436 (citas omitidas).

el momento histórico que vivimos, el cual no deja margen a dudas sobre la necesidad de mantener a la CEE operando de manera continua, hoy nos apartamos de la determinación tomada en *Nogueras II* y contestamos la interrogante sobre si los funcionarios en cuestión pueden seguir ocupando sus cargos en la afirmativa. La contestación no podría ser otra. La cláusula de continuidad cumple una finalidad importante en el funcionamiento de nuestras instituciones gubernamentales, pues permite que funcionarios que han sido nombrados de acuerdo con la ley continúen ejerciendo sus cargos luego de haberseles vencido el término establecido hasta tanto el Poder Ejecutivo y el Legislativo se pongan de acuerdo en cuanto a sus sucesores. No podemos perder de perspectiva que, mediante la aprobación de la referida cláusula de continuidad, las ramas constitucionales de gobierno manifestaron su deseo de preservar la continuidad de los trabajos realizados por aquellos funcionarios seleccionados —de acuerdo a la ley y con el aval legislativo— a los cargos de Presidente y Presidente Alterno de la CEE. De igual forma, con la aprobación del Código Electoral de 2020, ambos poderes constitucionales consignaron expresamente su rechazo a la interrupción operacional de la CEE. Al mismo tiempo, repudiaron el disloque que los cargos vacantes ocasionarían en una entidad gubernamental cuyo funcionamiento continuo es necesario para coordinar cualquier evento electoral en o fuera del año de elecciones generales. Reiteramos que esto cobra mayor relevancia en el momento histórico en el que nos encontramos.<sup>98</sup>

*D. Opiniones de conformidad del juez asociado Estrella Martínez y disidentes de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez*

El juez asociado Estrella Martínez escribió una opinión de conformidad a la cual se unió el juez Martínez Torres. Comienza su opinión poniendo la controversia desde una perspectiva muy particular, al justificar las cláusulas de continuidad como una limitación al poder del primer ejecutivo. Inició indicando que:

Recientemente en *Senado v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, *infra*, descartamos que este Tribunal Supremo tuviera el poder desmesurado de nominar y confirmar la Presidencia y la Presidencia Alterna de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE). Hoy, descartamos también la posibilidad de que un Gobernador pueda unilateral y desmedidamente controlar ese organismo con nombramientos de receso, tal como si fuera una mera oficina de su gabinete.

El Poder Ejecutivo no puede, sin el consentimiento del Senado, sustituir la presidencia de la CEE con un nombramiento de receso, pues ante la falta de consenso entre los Poderes Políticos, los incumbentes deben permanecer en el cargo hasta que los sucesores sean nombrados y tomen posesión. Lo anterior, *en virtud de la cláusula de continuidad indefinida debidamente legislada previo a surgir esta controversia*.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Id.* en las págs. 438-39 (notas al calce omitidas).

<sup>99</sup> *Id.* en las págs. 440-41 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

Al igual que la opinión del Tribunal, Estrella Martínez recurre al precitado escrito del profesor Álvarez González para ahora justificar la revocación del caso de *Nogueras II*. Así, expuso que:

[E]l fundamento utilizado en *Nogueras v. Hernández Colón*, supra, para justificar la limitación impuesta a las cláusulas de continuidad es erróneo, por lo que no se justifica que perpetuemos su uso. La indefinición en el término de duración de una incumbencia *holding over*, contrario a lo aducido en *Nogueras*, no atenta contra el equilibrio que intenta mantener nuestra Constitución en lo que respecta al poder de nombramiento compartido entre los Poderes Políticos. *Es, precisamente, todo lo contrario.*

Basados en esa premisa equivocada, el dictamen emitido por el Tribunal en *Nogueras* tuvo dos (2) consecuencias nocivas, a saber: “[1] aumentó indebidamente, y como cuestión de [D]erecho [C]onstitucional, el poder del Gobernador frente al Senado en el ejercicio de la facultad de nombramientos[,] y [2] modificó o revocó *sub silentio* los principales precedentes que el propio tribunal citó”.

No podemos prolongar el desbalance surgido tras *Nogueras* y, mucho menos, volver a errar al interpretar las prerrogativas de nombramiento que comparten los dos Poderes en cuanto a la continuidad de un cargo se refiere.<sup>100</sup>

Estrella Martínez defendió lo resuelto por la mayoría del TSPR, nuevamente haciendo énfasis en que se limita el poder del gobernador de hacer nombramientos de receso al exponer que:

Precisamente, lo pautado hoy por este Tribunal salvaguarda esos intereses institucionales. No menos importante, garantiza que se retenga a los funcionarios que fueron nombrados según el esquema de nuestro ordenamiento y se evitan vacantes en una entidad gubernamental en la que el vacío en la presidencia entorpecería la continuación de la administración de los asuntos públicos de la CEE. Ello, máxime ante la estructura de esta entidad, en la que la Presidencia y Presidencia Alterna son los únicos componentes principales que no son nombrados por los partidos políticos que la componen.

*Es evidente, entonces, que el equilibrio que pretende mantener la Constitución en cuanto a nombramientos se refiere, favorece que un funcionario continúe ejerciendo un cargo en virtud de una cláusula de continuidad indefinida vis à vis el caso de un nombramiento de receso que, por su naturaleza suplementaria, sólo puede ser ejercido unilateralmente por el Gobernador cuando existe una vacante real sobre un puesto que no contiene una cláusula de continuidad.*<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> *Id.* en la pág. 447 (notas al calce omitidas).

<sup>101</sup> *Id.* en las págs. 448-49 (citas omitidas).

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez emitió una opinión disidente, en la cual repudió que se abandone un precedente claramente establecido y aduce a que la decisión del Tribunal, “no tiene base en nuestro derecho positivo y constitucional. De hecho, en ninguna parte se identifica el anclaje legal que autoriza a que funcionarios con términos vencidos se mantengan en sus cargos ‘de forma indefinida’ so color de cláusulas de continuidad estatutarias”.<sup>102</sup> Sobre el efecto que a su entender tendrá la decisión tomada, expresa la Jueza Presidenta:

Desde hoy, si el gobernador o la gobernadora de turno opta por no nombrar a una persona que ocupa un puesto amparándose en una cláusula de continuidad, la Asamblea Legislativa está a su merced. Personas que ocupen puestos gubernamentales, cuyos términos vencieron, podrán ejercer sus funciones a espaldas del aval democrático del máximo representante del pueblo: la legislatura. Ello, sostengo con respeto, parece avalar principios más afines con regímenes absolutistas, que los baluartes democráticos que estamos llamados a proteger.<sup>103</sup>

Distingue la Jueza Presidenta las cláusulas de continuidad que se encuentran en la propia constitución de las estatutarias. Sobre las primeras indica que “no se violenta la separación de poderes porque la propia constitución, en su inmensa sabiduría, dispuso que una persona que ocupa dicho cargo constitucional se mantenga en funciones hasta que los demás poderes políticos decidan quién será el sustituto”.<sup>104</sup> Resalta además, que el Tribunal descansa en un precedente de 1943, previo a la adopción de nuestra Constitución de 1952, –en referencia al caso *González v. Corte*–<sup>105</sup> para justificar la revocación ahora de *Nogueras II*. Explica que:

Todo lo anterior indica que el análisis de las cláusulas de continuidad estatutarias surgidas con anterioridad a la constitución de Puerto Rico debe de examinarse de manera puntillosa. Sobre todo, cuando el ordenamiento vigente al momento de hacerse dichas expresiones no es el mismo que el actual. Debo señalar que en 1943 el gobernador no era electo por los puertorriqueños, sino, nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, y el Senado de Puerto Rico no era realmente una fuerza representativa del poder constituyente. Ello mina el análisis analógico que se pueda realizar, pues mucho ha sucedido desde 1943 hasta 2021. Sobre todo cuando dichas expresiones no se realizaron teniendo en mente el actual sistema de separación de poderes.<sup>106</sup>

Más aún, la jueza Oronoz Rodríguez cita el caso de *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos*, en el cual la mayoría del TSPR, con composición muy similar a la del momento presente,

---

102 *Id.* en las págs. 451-52 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

103 *Id.* en la pág. 452.

104 *Id.* en la pág. 453.

105 *González v. Corte*, 62 DPR 160 (1943).

106 *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en las págs. 454-55 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente) (nota al calce omitida).



validaron y fundamentaron su decisión en el precedente de *Nogueras II*.<sup>107</sup> De esta manera, plantea que:

Borrar de un plumazo una jurisprudencia sostenida en el principio constitucional a la separación de poderes con jurisprudencia anterior y preconstitucional es un error. Más aún, cuando no se realiza un análisis sosegado de la doctrina de *stare decisis* ni de la doctrina de separación de poderes. La opinión mayoritaria no tan solo revoca *Nogueras II* incorrectamente, sino que lo hace sin realizar un análisis sustantivo y concienzudo de los fundamentos jurídicos constitucionales que se expresaron y consideraron en dicho caso.<sup>108</sup>

Por otro lado, el juez asociado Colón Pérez disiente, describiendo el caso de *Nogueras* como “un caso anclado en una correcta interpretación de los más nobles principios que se recogen en la doctrina constitucional de separación de poderes”.<sup>109</sup> Al igual que la Jueza Presidenta, el juez Colón Pérez descansa su disenso en los principios que informan la doctrina de separación de poderes y el interés de “mantener la colaboración entre los tres poderes de gobierno sin que uno domine o interfiera de manera indebida con el otro”.<sup>110</sup> En lo que se refiere a la disposición constitucional sobre nombramientos, que dispone que el Gobernador nombra y el Senado confirma,<sup>111</sup> y su fundamento en la doctrina de separación de poderes, cita Colón Pérez como referencia el siguiente extracto del capítulo sobre el tema de nombramientos en mi libro sobre separación de poderes:

Como se puede apreciar, en la precitada cláusula, queda recogido el imperativo constitucional de colaboración entre los poderes políticos de gobierno al requerirse el consejo y consentimiento del Poder Legislativo para el nombramiento de ciertos funcionarios cuya responsabilidad recae sobre el Poder Ejecutivo. A eso, precisamente, nos referimos cuando hablamos de separación de poderes.<sup>112</sup>

Fundamentado en estos principios de la doctrina de separación de poderes, Colón Pérez defiende lo decidido en *Nogueras II* y enfatiza la importancia y el valor de los precedentes jurídicos y de la doctrina de *stare decisis* para mantener la confianza en los dictámenes de nuestro más alto tribunal. “El propósito de esa doctrina es que un tribunal, en aras de proveer certidumbre y estabilidad en las relaciones jurídicas en el país, siga sus dictámenes previos. Ello, como elemento esencial para generar la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en su sistema de justicia”.<sup>113</sup>

---

107 *Id.* en la pág. 462 (*citando a Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos*, 180 DPR 723, 765 (2011)).

108 *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en las págs. 462-63 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente) (notas al calce omitidas).

109 *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en la pág. 468 (Colón Pérez, opinión disidente).

110 *Id.* en la pág. 477 (citas omitidas).

111 CONST. PR, Art. IV § 4.

112 *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en la pág. 478 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA III* (2018)).

113 *Id.* en la pág. 481 (citas omitidas).

### E. Análisis

Independientemente de la solidez de los argumentos esbozados por el Tribunal Supremo, en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, vale aclarar que, al momento de aprobarse el Código Electoral de 2020, la norma prevaleciente, conocida por Asamblea Legislativa y la Gobernadora en ese momento, era la de *Nogueras II*. Por ende, resulta algo incongruente el razonamiento de la mayoría para justificar su decisión, al argumentar que, al aprobar dicha ley con esa cláusula de continuidad, “las ramas constitucionales de gobierno manifestaron su deseo de preservar la continuidad de los trabajos realizados por aquellos funcionarios seleccionados –de acuerdo a la ley y con el aval legislativo– a los cargos de Presidente y Presidente Alterno de la CEE”.<sup>114</sup> Si algo se iba a preservar al legislar en el 2020 era la norma adoptada treinta años antes en *Nogueras II* que mandaba el fin de los *holding over* al fin de la próxima sesión ordinaria. La realidad jurídica y práctica es que la decisión en este caso trastocó el entendido entre las ramas constitucionales de gobierno que, al incluir ese lenguaje de continuidad, sabían que el periodo máximo en el cual los ocupantes de los cargos de Presidente y Presidente Alterno de la CEE podía permanecer en el cargo, era hasta el final de la próxima sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa.

Como vimos anteriormente, la opinión del Tribunal descansa fuertemente en las duras críticas del profesor José Julián Álvarez González a la opinión de *Nogueras II*, publicadas en esta Revista en 1992. Por la importancia que el TSPR le dio a ese escrito del profesor Álvarez González treinta años después de haberse publicado, es menester repararlo y contextualizarlo, más allá de las partes que cita la mayoría en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*. De entrada, el Profesor señala que la “controversia en *Nogueras II* se tornó académica con la aprobación de la Ley 17. La intervención del Tribunal Supremo deshizo un acuerdo válido, si bien de dudosa deseabilidad, entre los dos poderes que comparten la facultad de nombramientos”.<sup>115</sup> La citada Ley 17,<sup>116</sup> enmendó en aquel momento la disposición de continuidad para jueces disponiendo que los jueces cesarían en sus funciones a los noventa días de vencidos sus términos si no eran renominados o sustituidos. El TSPR en *Nogueras II* concluyó que esa nueva disposición no se le podía aplicar a los jueces incumbentes, por lo cual el caso no era académico. Con sólidos argumentos que no son necesarios discutir aquí, el Profesor entendía que dicha ley era válida y aplicable a los jueces incumbentes, por lo cual el caso debió terminar ahí. Por el contrario, para él “la solución que terminó proveyendo el Tribunal Supremo coloca en el Gobernador un poder real mucho mayor que el del Senado en el ejercicio de esta facultad compartida”.<sup>117</sup> Con esa oración el Profesor difiere del juicio valorativo de la mayoría en *Nogueras II* de quién ganaba o perdía poder entre el Gobernador y el Senado por la existencia o inexistencia de una cláusula de continuidad.

---

<sup>114</sup> *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en la pág. 438.

<sup>115</sup> Álvarez González, *supra* nota 95, en la pág. 684 (1992).

<sup>116</sup> Véase *Id.* en las págs. 680-83.

<sup>117</sup> *Id.* en la pág. 684.

La esencia de la crítica de Álvarez González a lo resuelto en *Nogueras II* descansaba en su interpretación de que lo resuelto afectaba el balance de poderes entre el gobernador y el Senado, otorgándole indebidamente exagerados poderes sobre los nombramientos de jueces –y otros cargos– al gobernador. Señala el Profesor:

El remedio que solicitaban los senadores demandantes en *Nogueras II* era una orden al Gobernador para que enviara al Senado nominaciones para los cargos judiciales cuyo término fijo había vencido. La solución del Tribunal en *Nogueras II* implícitamente negó la procedencia de una orden de esa índole. Ante la solución de *Nogueras II*, tal parece que el Gobernador no tiene una obligación constitucional de efectuar nombramientos judiciales para cargos cuyos términos fijos de incumbencia hayan vencido, sino que su inacción sólo significa que éste deberá estar dispuesto a pagar las consecuencias políticas y administrativas que acarreen las vacantes. Peor aún, tales consecuencias pueden no ser del todo indeseables para el Gobernador.

Después de *Nogueras II* el Gobernador tiene pocos incentivos para hacer el nombramiento en propiedad antes de que se produzca una vacante. Si transcurrido el “término razonable” de hechura judicial se produce una vacante en el cargo de juez y, según la opinión, el Gobernador “puede y debe” hacer un nombramiento de receso, ¿no será políticamente más conveniente para el Gobernador aguardar a que se produzca la vacante y confrontar al Senado en su próxima sesión con el *fait accompli* de un juez impartiendo justicia mediante nombramiento de receso? ¿Preserva eso “el fino balance” entre los poderes políticos?<sup>118</sup>

Aunque no hay forma de cuestionar el razonamiento del Profesor y sus preocupaciones en aquel momento, de cara al futuro, la historia demostró que las preocupaciones que él esbozó nunca se convirtieron en realidad. Durante los 30 años que *Nogueras II* estuvo en vigor, las ocasiones en las cuales los gobernadores de turno hicieron nombramientos de receso a un juez fueron mínimas, la excepción a la norma. De hecho, en las ocasiones en que esto ocurrió, fue mayormente para nombrar de receso a jueces a quienes se la había vencido su término sin que el Senado hubiera actuado o para ascender jueces previamente confirmados en su puesto original.

De datos suministrados por la Oficina de la Administración de Tribunales, con fecha de 23 de marzo de 2023, se desprende que, durante el periodo comprendido entre 1992 al 2022 en que estuvo vigente la norma adoptada en *Nogueras II*, los gobernadores hicieron en total mil ciento cuarenta y seis (1,146) nombramientos judiciales. De esos, tan solo setenta y ocho (78), lo que representa el seis punto ocho por ciento (6.8%), fueron

---

118 *Id.* en la pág. 703 (notas al calce omitidas).

nombramientos de receso.<sup>119</sup> Más interesante y revelador aún, de esos setenta y ocho nombramientos de receso, solamente veintidós (22) eran nuevos nombramientos que nunca se habían confirmado previamente –de los cuales veinte correspondían a jueces municipales. Curiosamente, de esos veintidós nuevos nombramientos, veinte eventualmente fueron confirmados por el Senado y dos renunciaron durante el periodo de evaluación senatorial. De los setenta y ocho nombramientos de receso, la mayoría, cuarenta y nueve (49), fueron re-nominaciones de jueces que previamente habían ocupado el cargo y habían sido confirmados. Cuarenta y dos (42) de esos re-nominados mediante nombramiento de receso fueron eventualmente confirmados por el Senado. Otros cinco de los nominados de receso, correspondieron a jueces previamente confirmados, que el gobernador de turno decidió ascenderlos dentro de la Rama Judicial. Todos esos jueces en ascenso, menos uno, fueron eventualmente confirmados. En resumen, en el periodo de treinta años desde la decisión de *Noriegas II*, de los setenta y ocho nombramientos de receso hechos por los diferentes gobernadores, sesenta y ocho fueron eventualmente confirmados por el Senado, dos renunciaron durante el proceso de evaluación senatorial y tan solo ocho no fueron confirmados y tuvieron que abandonar el cargo al terminar la próxima sesión ordinaria luego de su nombramiento de receso.

En otras palabras, los datos oficiales claramente demuestran que el temor del profesor Álvarez González de que el gobernante agrandase su poder de nombramientos enviando jueces al estrado mediante nombramientos de receso sin haber sido confirmados por el Senado, no se concretizó. Sin embargo, en *Rosario Rodríguez*, una mayoría del tribunal se fundamentó en ese temor, pero sin repasar la experiencia histórica de treinta años.

Más allá de la experiencia histórica, ¿quién gana y quién pierde poderes cuando se activa una cláusula de continuidad? La mayoría en *Nogueras II* entendió que esta cláusula

**119** Datos suministrados por la Oficina de la Administración de Tribunales. Nótese que, durante los años 1992, 1993, 1997, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009, 2011, 2017, 2018, 2021 y 2022, los gobernadores no hicieron ningún nombramiento judicial de receso.

Nombramientos Confirmados y en Receso de Jueces y Jueces  
1992 al 2022

Año	Total de Nombramientos	Nombramientos Confirmados	Nombramientos en Receso	Detalle de los Nombramientos en Receso:														
				Confirmado: Nuevo Nombramiento			Confirmado: Re-nominación			Confirmado: Ascenso			NO Confirmado			Renunció durante el periodo de evaluación para la confirmación		
				Aplicaciones	Supervisor	Municipal	Aplicaciones	Supervisor	Municipal	Aplicaciones	Supervisor	Municipal	Aplicaciones (3 meses o menos)	Supervisor (3 meses o menos)	Municipal (3 meses o menos)	Aplicaciones	Supervisor	Municipal (que renunciaron)
1992	23	23	0															
1993	5	5	0															
1994	10	9	1			1												
1995	42	42	0			1												
1996	33	31	2			2												
1997	18	18	0															
1998	26	26	0															
1999	56	54	2			1				1								
2000	25	25	0			1												
2001	19	19	0							1								
2002	58	58	0								1							
2003	30	30	0															
2004	103	95	8			10				1								
2005	16	16	0															
2006	46	41	5						1	4								
2007	45	40	5															
2008	45	34	9			1			1	3			1					1
2009	60	60	0															
2010	57	56	1						1									
2011	33	33	0															
2012	65	60	5						1	3						1		
2013	37	33	4			4			3	6								1
2014	49	46	3						2	3								
2015	45	34	11						11	1								
2016	75	66	9						2									
2017	9	9	0															
2018	58	58	0															
2019	41	38	3						3									
2020	78	77	1															
2021	13	13	0															
2022	38	38	0															

trastocaba el balance de poderes establecido en la Constitución, sin un claro *ganador*. El Tribunal expuso que:

La Rama Legislativa podría imponerle su criterio al Ejecutivo con tan sólo rechazar, por acción o inacción --cuando aquella esté en sesión-- la sustitución hecha por éste de un incumbente cuyo nombramiento ha expirado. En tal caso, el poder que le corresponde al Ejecutivo en la función de nombrar se ve socavado, no porque el Ejecutivo no pueda hacer la nominación al efecto, pues de hecho la hace, sino porque la misma no tiene ninguna efectividad.

Lo mismo puede ocurrir a la inversa. Si el Ejecutivo desea que un incumbente en un cargo con cláusula de continuidad permanezca en el mismo indefinidamente sin que la Legislatura se exprese sobre su confirmación para un nuevo término, lo único que tiene que hacer es no enviar nombramiento alguno a la Legislatura. El efecto de esto es, también, claramente socavar la función constitucional del Senado en la participación de los procesos de nombramiento y confirmación.<sup>120</sup>

Treinta años después, el TSPR entendió, por el contrario, que la cláusula de continuidad protegía y salvaguardaba los poderes de confirmación del Senado. Lo hace citando como autoridad el razonamiento del profesor Álvarez González, cuando en su escrito señaló que “mediante la inclusión de una cláusula de continuidad[,] el legislador se asegura de que el primer ejecutivo tendrá que contar con el Senado para hacer un nombramiento, es decir, tendrá que utilizar ‘el medio primario’ de nombramientos”.<sup>121</sup>

En esta lucha de pesos y contrapesos que informa la doctrina de separación de poderes y su expresión constitucional en los poderes de nominación y confirmación del Gobernador y el Senado, respectivamente, resalta de salida que en ambos casos, *Nogueras II* y *Rosario Rodríguez*, los senadores que intervinieron adoptaron posturas contrarias a la legitimidad de las cláusulas de continuidad.<sup>122</sup> En el caso de *Rosario Rodríguez* esa fue la postura oficial del Senado, presentada mediante *amicus curiae* por su Presidente. Curiosamente, el Tribunal no le da ningún peso a esa interpretación de uno de los poderes directamente impactados. Más curioso es que en ambas circunstancias la postura oficial o *sub silentio* del Gobernador de turno fue a favor de la constitucionalidad de la cláusula de continuidad. Es evidente que, con treinta años de diferencia, el gobernante en La Fortaleza entendía

<sup>120</sup> *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 638, 651 (1991).

<sup>121</sup> Álvarez González, *supra* nota 95, en la pág. 706 (véase la nota al calce 321).

<sup>122</sup> Los demandantes en *Nogueras II* eran los senadores Nicolás Nogueras y Rolando Silva, quienes “argumentaron que mantener en estado de continuidad (*holding over*) a jueces cuyos nombramientos habían vencido usurpaba la facultad constitucional del Senado de aconsejar y consentir a tales nombramientos, violentando así la doctrina de separación de poderes”. *Nogueras*, 127 DPR en la pág. 641; En *Rosario Rodríguez* se plantea lo siguiente:

[E]l Senado de Puerto Rico –en calidad de *amicus curiae*– está de acuerdo con los planteamientos realizados por el peticionario. De esta manera, sostienen que, habiendo vencido el término de los recurridos y transcurrida la Sesión Ordinaria posterior a la expiración de los nombramientos de éstos, los cargos de Presidente y Presidente Alternativo de la CEE quedaron vacantes.

*Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, 208 DPR 419, 436 (2021).

que esta cláusula le beneficiaba y los senadores incumbentes entendían que les limitaba sus poderes. El Tribunal resolvió en *Rosario Rodríguez* como quería el gobernador, pero argumentando que le estaba quitando poderes al gobernador.

Para poder aquilatar el efecto sobre el balance de poderes de estas decisiones, tenemos que entender cómo funciona el proceso de nombramientos, de consejo y consentimiento. Cuando existe una vacante para un puesto que requiere confirmación del Senado, el poder absoluto de hacer la nominación y activar las disposiciones de las secciones 4 y 5 del artículo IV de la Constitución recae exclusivamente en el Gobernador. Nadie puede obligar al Gobernador a hacer una nominación. Si este no actúa y la posición se mantiene vacante por un periodo largo de tiempo, el proceso político se encargará de poner presión en el primer ejecutivo para que actúe. Además, el Senado podrá utilizar sus poderes constitucionales sobre confirmación de otros nombramientos y aprobación de proyectos de ley y del presupuesto general del país para ejercer presión en el gobernante para que descargue su deber ministerial de hacer nominaciones. Dicho en palabras sencillas, la vacante indefinida pone la presión en el Gobernador para que actúe.

Por otro lado, es cierto, como argumentó el profesor Álvarez González, que el Gobernador tiene el poder de hacer nombramientos de receso, siempre y cuando el Senado no esté en sesión al momento de hacer el nombramiento para llenar una vacante. Ese nombramiento de receso no va a confirmación del Senado, lo cual afecta y trastoca el poder constitucional de dicho cuerpo. Pero, ese poder del gobernador no es absoluto. No solamente está limitado en términos del momento en el cual puede hacerlo, mientras no hay sesión senatorial, sino que su duración, por mandato constitucional, es limitada. Nuestra Constitución claramente dispone que “[t]odo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado o de ambas Cámaras quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria”.<sup>123</sup> Por ende, el *daño* que se le hace al Senado y al sistema de pesos y contrapesos, al permitir que alguien ejerza el cargo sin previa confirmación senatorial, tiene una clara limitación en el tiempo. El Gobernador no puede mantener en su cargo de forma extendida e indefinida a una persona nombrada de receso.

He ahí la gran diferencia constitucional con los nombramientos que incluyen una cláusula de continuidad. Si el término le está vencido, pero el Gobernador está satisfecho con el desempeño de la persona que ocupa el cargo, o no quiere someter ese u otro nombramiento a la evaluación del Senado, con no hacer nada le basta. La inacción del Gobernador, priva al Senado de evaluar al incumbente, cuyo término ya venció, o evaluar a su sustituto. Pero peor aún, revocado *Nogueras II*, la persona puede ocupar el cargo, mas allá del vencimiento de su término, por tiempo indefinido, sin que el Senado o el país tenga recurso alguno para obligar al gobernante a actuar. Con la vigencia ilimitada de una cláusula de continuidad, el Gobernador y solo el Gobernador, tiene la llave para iniciar el proceso de pesos y contrapesos para nombramientos que mandata la Constitución. Esto es precisamente lo que ha sucedido luego de la decisión en *Rosario Rodríguez*. Es posible que el gobernador Pedro Pierluisi quiera sustituir al actual Presidente de la CEE por otra persona. Pero es evidente que prefiere mantener en el cargo al que ocupa la posición al presente, aunque su nombramiento está vencido, que entrar en un proceso democrático de diálogo

---

123 CONST. PR art. IV, § 4.

y negociación con el Senado. Si no hay vacante, no hay incentivo para que el gobernador inicie un proceso de diálogo o de pesos y contrapesos con el Senado para nominar y lograr que se confirme una persona para el cargo.

Hay otro elemento que no analiza el Tribunal en *Rosado Rodríguez*. Los nombramientos para los cuales históricamente se ha incluido una cláusula de *holding over* son para puestos en los cuales se quiere que el nominado actúe con independencia de criterio de los poderes nominadores. El más claro ejemplo son los jueces. Pero igualmente ocurre con fiscales, procuradores y, como en *Rosado Rodríguez*, con los que dirigen el proceso electoral. La idea es darles un término fijo para desempeñar el cargo en libertad, sin presiones de los poderes político-constitucionales. Ejercer el cargo durante el periodo *holding over* derrota esa independencia de criterio. El juez, o el Presidente de la CEE, sabe que si actúa como quiere el Gobernador, se mantiene en su cargo. Si, por el contrario, toma decisiones contrarias a los deseos del gobernante, la terminación de su incumbencia podría ocurrir fulminantemente. El funcionario que ocupa el cargo durante el periodo de continuidad lo hace con una espada de Damocles en su cuello, sin libertad real para decidir según su conciencia le dicte.

Es cierto que el orden administrativo aborrece las vacantes. Precisamente por eso, la Constitución permite los nombramientos de receso con un término de duración claramente definido. La pregunta que debemos contestarnos es: ¿cómo se provoca un verdadero proceso de *check and balance* en los procesos de nombramientos? ¿Previendo con certeza cuándo surge una vacante, como disponía *Nogueras II*, para que el Gobernador sienta la presión de llenar la vacante, ya sea con la misma persona por nombramiento de receso o enviando nombramiento al Senado? O, ¿evitando que se cree esa vacante y que el gobernador pueda extender su nombramiento artificial e indefinidamente, sin que el Senado tenga oportunidad de actuar?

Finalmente, una de las críticas en aquel momento del profesor Álvarez González a lo decidido por el TSPR en *Nogueras II* descansaba en los precedentes del propio TSPR, que, a su entender, ese caso implícitamente revocó. El Profesor señaló que:

*Nogueras II* tuvo el efecto de modificar seriamente la doctrina sentada en *Hernández Agosto v. López Nieves*, así como de revocar *sub silentio*, en cuanto a sus resultados, las decisiones del Tribunal en *Betancourt v. Gobernador*, *Acosta v. Cortes y López v. Tribunal Superior*. Paradójicamente, la opinión mayoritaria en *Nogueras II* invocó estas decisiones en varias ocasiones, aparentemente sin advertir que el resultado del caso contradice al que se produjo en ellas.<sup>124</sup>

Aunque no es lo mismo una revocación expresa, como ocurrió en *Rosario Rodríguez*, que una revocación *sub silentio*, como interpreta Álvarez González que ocurrió en *Nogueras II*, sus efectos sobre las normas jurídicas establecidas, y los peligros de apartarse de la norma de *stare decisis*, son exactamente los mismos. El juez Feliberti comienza la opinión en *Rosario Rodríguez* con esta cita del Tribunal Supremo de Estados Unidos para justificar la revocación de *Nogueras II*: “*The doctrine of stare decisis ‘is at its weakest when we*

---

124 Álvarez González, *supra* nota 95, en la pág. 705 (citas omitidas).

*interpret the Constitution because a mistaken judicial interpretation of that supreme law is often practically impossible to correct through other means.*<sup>125</sup> Sin embargo, el juez Feli-berti se limita a mencionar uno de los criterios esbozados por el Tribunal Supremo Federal para justificar apartarse de la norma de *stare decisis*. La cita completa del caso de *Ramos v. Luisiana*, invocado por el TSPR en *Rosado Rodríguez*, enumera de la siguiente manera los cuatro elementos a examinarse para apartarse de un precedente judicial previamente adoptado:

Of course, the precedents of this Court warrant our deep respect as embodying the considered views of those who have come before. But *stare decisis* has never been treated as “an inexorable command.” And the doctrine is “at its weakest when we interpret the Constitution” because a mistaken judicial interpretation of that supreme law is often “practically impossible” to correct through other means. To balance these considerations, when it revisits a precedent, this Court has traditionally considered “the quality of the decision’s reasoning; its consistency with related decisions; legal developments since the decision; and reliance on the decision.” In this case, each factor points in the same direction.<sup>126</sup>

De los cuatro criterios a evaluarse para determinar si se justifica abandonar la norma de *stare decisis*, “*the quality of the decision’s reasoning, its consistency with related decisions; legal developments since the decision; and reliance on the decision*”<sup>127</sup>, el TSPR guarda silencio en *Rosado Rodríguez* sobre los últimos dos, *legal developments since the decision* y *reliance on the decision*. Por más de treinta años los gobernadores de Puerto Rico, la Asamblea Legislativa y las personas nominadas, han actuado y operado en respeto a la determinación adoptada en *Nogueras II*. Como vimos, los males constitucionales que legítimamente los críticos a aquella decisión esbozaron hace treinta años, nunca se concretaron. Tampoco hemos tenido desarrollos legales o constitucionales que choquen con la determinación de hace 30 años.

Con la decisión en *Rosario Rodríguez*, el TSPR pone fin a una larga trayectoria jurisprudencial de tratar de forma similar en cuanto a su duración los nombramientos de receso, con cláusulas de continuidad e interinato. Es cierto que la realidad constitucional de cada uno de ellos es muy diferente. El nombramiento de receso al igual que el interino, no van previamente a confirmación del Senado,<sup>128</sup> pero su duración por mandato constitucional y por interpretación judicial,<sup>129</sup> termina al concluir la próxima sesión ordinaria. El poder de confirmación del Senado en estas circunstancias se afecta, pero de forma temporera y

---

<sup>125</sup> *Rosario Rodríguez*, 208 DPR en la pág. 423 (citando a *Ramos v. Louisiana*, 140 S. Ct. 1390, 1391 (2020)).

<sup>126</sup> *Ramos v. Louisiana*, 140 S. Ct. 1390, 1405 (2020) (citas omitidas).

<sup>127</sup> *Franchise Tax Bd. of California v. Hyatt*, 139 S. Ct. 1485, 1499 (2019).

<sup>128</sup> Para una breve explicación sobre el contexto en que se pueden dar nombramientos de receso e interinos, véase ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 133-39. El Código Político tiene una disposición que sí requiere de acción del gobernador y del Senado para el nombramiento de interinos en ciertas circunstancias. CÓD. POL. PR art. 173, 3 LPRA § 547.

<sup>129</sup> *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601 (1983); véase ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 5, en las págs. 143-46.



limitada. En estos casos el diseño constitucional obliga a las ramas políticas a llegar a un acuerdo para llenar de forma constitucional el cargo. Luego de *Rosario Rodríguez*, en lo que se refiere a nombramientos con cláusulas de continuidad, la permanencia en el cargo puede ser eterna, sin que el gobernante tenga la presión de buscar el consejo y consentimiento del Senado como mandata la Constitución.

## CONCLUSIÓN

No hay dudas que estos dos casos, *Senado de Puerto Rico* y *Rosario Rodríguez*, no solamente tienen un gran impacto inmediato, sino profundas consecuencias futuras. El primero debe obligar a la Asamblea Legislativa a revisar el Código Electoral de 2020, a adoptar un mecanismo para nombrar a los dirigentes de la CEE que cumpla con los mandatos constitucionales allí establecidos. No obstante, como vimos, ese caso puede tener profundas consecuencias sobre legislación ya adoptada, de importancia seminal para el país, que claramente se aparta del esquema constitucional adoptado para los procesos de nombramientos. Por otro lado, el caso puede servir de cara al futuro, para que el TSPR adopte unas normas constitucionales, de hechura puertorriqueña, que se ajusten a la realidad de entidades que, aunque pertenecen a la Rama Ejecutiva, aspiramos como pueblo a que puedan tener verdadera autonomía en independencia de acción.

El segundo caso, *Rosario Rodríguez*, al revocar un precedente de treinta años, a corto plazo, deja a la CEE en un limbo en el cual sus actuales dirigentes se pueden mantener indefinidamente en el desempeño de sus cargos, administrando el aparato electoral, sin validación alguna por los que por mandato electoral tienen la responsabilidad de confirmarlos. Está por verse si de cara al futuro la Asamblea Legislativa actuará para eliminar o ponerles límite estatutario a las cláusulas de continuidad que existan en leyes vigentes o que se propongan prospectivamente. *Rosario Rodríguez* no obliga a que se adopten cláusulas de continuidad, simplemente las valida si el legislador así lo dispone.