

17 de setiembre de 2008

A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

Antonio García Padilla

TEXTOS CONSTITUCIONALES



Las constituciones que amparan la vida cívica de los puertorriqueños constituyen textos vivos que por su carácter panorámico y flexible, inspiran y acogen cada día, cambiantes modos de entender y organizar la vida ciudadana.

Las universidades son sedes propicias para ventilar estos procesos. Lo son porque desde su surgimiento, las universidades se asumen como espacios de libertad y de respeto a la dignidad de la conciencia. De ahí que se adhieran con entusiasmo – en sus investigaciones, en sus currículos, en sus instituciones – al reconocimiento de nuevos horizontes de derecho.

Se conmemora hoy 17 de septiembre el día de la Constitución de los Estados Unidos, según se dispone en la *36 USC § 106*. La ley dispone que todas las instituciones de educación que reciben fondos federales deberán realizar actividades educativas relacionadas con la Constitución en este día.

Esta es una oportunidad para divulgar el trabajo de colegas universitarios en torno a ese fundamental documento. Estos trabajos, a su vez, dan buena base para la reflexión crítica en torno a los textos constitucionales.

En ese sentido, se acompaña un extracto del primer capítulo del libro sobre Derecho Constitucional del Prof. José Julián Álvarez, Catedrático de la Escuela de Derecho, que explica el trasfondo histórico, las ideas centrales y la perdurabilidad de la Constitución de los Estados Unidos, así como el trasfondo histórico, los perfiles de nuestra Constitución de 1952 y los contrastes entre ésta y la de los Estados Unidos.

Que sea la reflexión crítica sobre estos textos constitucionales y sobre los principales hitos del desarrollo constitucional en el mundo, la forma en que en la Universidad atendemos nuestras responsabilidades en este día.

Cordial saludo.

Anejo

LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS: NOCIONES BÁSICAS

1. Trasfondo histórico¹

La Constitución de los Estados Unidos de 1787 no marca el comienzo de la vida política de esa nación. Esa constitución fue el segundo intento por establecer aquella nación sobre una base firme, en un momento histórico donde su propia existencia estaba en peligro.

Los Estados Unidos, compuestos por las originales trece colonias británicas, se gobernaron entre 1781 y 1787 por los llamados *Artículos de Confederación y Unión Perpetua*. Este documento describía la confederación como una “firme liga de amistad”. La liga de amistad tomó cuatro años en constituirse, desde que el Congreso Continental aprobó los Artículos de Confederación en 1777 hasta que en marzo de 1781 el último estado los ratificó.

La ineffectividad e impotencia caracterizaron el gobierno creado por los Artículos de Confederación. Ése gobierno no tenía poderes adecuados para regir la nación como *una* nación:

- Los Artículos proveían realmente una sola rama de gobierno –el Congreso– una legislatura unicameral en la que cada estado tenía un voto y se requería el voto de nueve estados para tomar acción. Ese Congreso, además, no tenía poder para imponer contribuciones y dependía de la caridad de los estados; tampoco tenía poder real para reglamentar el comercio ni para acuñar moneda.

- Peor aún, la confederación había sido establecida por los Estados, no por “el pueblo”, y no tenía poder para actuar sobre las personas, sobre los habitantes de esos Estados. Como

¹ Sobre este tema, véanse e.g., G. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787* (1969); W. Peters, *A More Perfect Union: The Making of the United States Constitution* (1987); *The Confederation and the Constitution: The Critical Issues* (G. Wood, ed. 1973); M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States* (1913); C. Bowen, *Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention* (1966); A. Mason, *The States Rights Debate: Antifederalism and the Constitution* (1964); C. Rossiter, *1787: The Grand Convention* (1966); C. Warren, *The Making of the Constitution* (1967).

consecuencia de lo anterior, la confederación no tenía tribunales propios, con excepción de un intento fallido por crear un tribunal de almirantazgo. Las leyes nacionales tenían que ser aplicadas por las cortes estatales, con la falta de uniformidad y de imparcialidad que ello conllevaba.

- Las rivalidades entre los Estados eran enormes y no había forma efectiva de resolverlas. Por ejemplo, hubo hasta una guerra entre Pennsylvania y Connecticut, mientras coetáneamente se libraba la Guerra de la Independencia.

La nueva nación encaraba graves problemas:

- Estaba en medio de una terrible recesión económica.
- Cada Estado tenía su propia moneda; no había una moneda nacional para el comercio entre los propios Estados. El papel moneda estatal, por lo general, no valía nada, si bien era muy abundante.
- La gente no podía pagar sus deudas. Hubo notables brotes de violencia, el más importante de los cuales fue la rebelión de Shays, en la que unos dos mil agricultores quemaron varios registros de la propiedad para deshacerse de las hipotecas onerosas que no podían pagar.
- Las rivalidades comerciales entre los Estados eran enormes.

En fin, la “amistad” de la Confederación sólo era comparable con la que hoy reina en las Naciones Unidas.

Para buscar soluciones a la situación, el Congreso convocó una convención de delegados de los trece estados, a celebrarse en Philadelphia en 1787. Rhode Island se negó a participar. Los demás Estados asistieron, si bien no todos sus delegados. De 74 delegados, a Philadelphia llegaron sólo 55 y únicamente 39 terminaron firmando la Constitución.

El proceso de negociación fue tortuoso:

- Los Estados grandes querían una legislatura unicameral en la que los votos se basaran en la población de cada Estado. Los Estados pequeños preferían que cada Estado tuviera un voto, como era el caso en los Artículos de Confederación.

- La esclavitud fue objeto de intenso debate.

- La figura del presidente, aunque fue objeto de debate, terminó siendo diseñada con George Washington en mente.

- Se debatió si crear un gobierno unitario, sin Estados, o un gobierno federal.

- La necesidad de una corte nacional no fue objeto de tanto debate, pero sí lo fue la creación de cortes nacionales de primera instancia.

Una vez la Convención aprobó el proyecto de Constitución, el problema era lograr que la aprobaran los Estados. La Constitución, en su Artículo VII, dispuso que quedaría ratificada cuando la aprobaran convenciones en nueve Estados y se crearía la unión entre esos Estados. Eso de por sí fue un acto ilegal toda vez que los Artículos de Confederación requerían la aprobación unánime de los Estados para cualquier enmienda a ellos.

Al principio todo parecía indicar que la Constitución no se aprobaría. Sus opositores eran legión e incluían gente prominente como Patrick Henry y John Hancock. Una de las principales objeciones de este bando, llamado anti-federalista, era que la Constitución no contenía una Carta de Derechos que debiera respetar el gobierno nacional.

Los propulsores de la Constitución tomaron la ofensiva y comenzaron una intensa campaña política. La punta de lanza de esa campaña fueron los “Federalist Papers”, escritos por Hamilton, Madison y Jay y publicados bajo seudónimos en los periódicos del estado de Nueva York. Estos

escritos intentaron explicar la Constitución al pueblo y son una de las principales fuentes para interpretar su significado original. Otra tal fuente básica son las notas que –clandestinamente y en violación de un acuerdo de la Convención Constitucional– tomó Madison de los debates en ella.

La clave para la aprobación de la Constitución fue un acuerdo tácito para enmendarla inmediatamente después e incluir una Carta de Derechos.

Para julio de 1788, once Estados habían ratificado la Constitución, que entró en vigor en septiembre de ese año. Carolina del Norte y Rhode Island la ratificaron en 1789 y 1790, respectivamente. Las primeras diez enmiendas, conocidas como la Carta de Derechos, quedaron ratificadas en diciembre de 1791.

2. Ideas centrales²

Cinco ideas centrales animaron la redacción de la Constitución de los Estados Unidos: 1) soberanía popular; 2) federalismo; 3) división de poderes dentro de la estructura del gobierno central; 4) garantía de libertades individuales; y, 5) establecimiento de un poder judicial federal que sirva de árbitro y garantizador de los anteriores principios.

a. Soberanía popular

La Constitución de Estados Unidos comienza con una declaración de gran importancia política. Reclama que es “El Pueblo” de los Estados Unidos, y no los estados, quien creó ese documento. Eso significa que es la voluntad del pueblo la que legitima los poderes que se confieren al gobierno central. No obstante, “El Pueblo” en el caso de los Estados Unidos no

² Adaptado de Álvarez González, *La distribución de competencias entre Estados Unidos y Puerto Rico: Conflictividad competencial y justicia constitucional*, en *El alcance de la autonomía política de Puerto Rico* 70-75 (2005).

incluía esclavos, mujeres, varones que no poseyeran propiedad de cierto valor y, en algunos Estados, los no creyentes en la religión oficial del Estado. En total de unos tres millones de habitantes en las trece colonias, votaron unos 160,000, y no directamente por la Constitución sino por delegados. Con todo, la imputación al pueblo de la creación del gobierno federal corrigió uno de los principales defectos de los Artículos de Confederación y permitió que, como cuestión de teoría política y jurídica, el gobierno federal pudiera actuar directamente sobre los habitantes de los Estados, sin que estos últimos tuvieran que actuar –o siquiera pudieran actuar– de intermediarios. El asunto, sin embargo, sólo quedó definitivamente resuelto con la Guerra Civil.

b. Federalismo

La Constitución de Estados Unidos creó un gobierno central pero retuvo la personalidad propia y distinta de cada una de las entidades que componen la federación: los Estados. Como consecuencia de esta organización federal, los poderes gubernamentales se fragmentan en un plano vertical, entre el gobierno central y los Estados. Esto conlleva que sobre un mismo territorio operen dos sistemas de gobierno, el federal y el del Estado del que se trate. Esa complicación introduce elementos de tensión, conflicto y fricción entre las entidades gubernamentales federales y estatales. La Constitución federal intenta resolver o aminorar esas fricciones con una fórmula sencilla, pero delusoria. Dispone que en caso de conflicto, las normas jurídicas federales válidas privarán sobre cualquier norma jurídica estatal. Por supuesto, eso significa que la determinación de cuándo una norma federal es válida es de importancia esencial.

Por ello, si fuéramos a describir el sistema de fuentes de derecho en los Estados Unidos, el esquema que podríamos dibujar es el siguiente:

Constitución federal
*
Leyes y tratados federales
*
Reglamentos ejecutivos federales
*
Constitución de los Estados (y de Puerto Rico)
*
Leyes de los Estados (y de Puerto Rico)

Examinemos un poco más de cerca el fenómeno del federalismo a la americana, tanto en su concepción original, como en su acepción moderna.

La Constitución federal confiere una serie de poderes al gobierno central. Luego anuncia que los gobiernos de los estados retienen todo otro poder no delegado. A ese concepto se le ha llamado “doctrina de poderes enumerados”.

Los poderes delegados pretenden ser adecuados para que el poder central pueda, entre otras cosas:

- tratar efectivamente con gobiernos extranjeros;
- proveer para la defensa nacional;
- reglamentar y promover la economía nacional y el comercio internacional;
- asegurarse fondos a través de la imposición de contribuciones; y
- actuar efectivamente contra las personas y contra los propios Estados.

Quien hoy se limite a leer el texto de la Constitución federal podría derivar una idea muy errónea sobre la naturaleza de la relación entre el gobierno federal y los Estados. La doctrina de los poderes enumerados fue evolucionando gradualmente hasta el punto en que hoy muchos estudiosos sugieren que los Estados Unidos se asemejan más a un sistema de gobierno unitario

que a uno federal.

El Tribunal Supremo federal, muy temprano en la historia, sentó las bases para este desarrollo, al interpretar que una actuación federal es válida si tan sólo guarda una relación razonable con alguno de los poderes enumerados. Esa es una norma extraordinariamente laxa, favorecedora del poder federal. El Tribunal también brindó una definición amplia del concepto de “comercio interestatal”. Sin embargo, fue con la depresión económica de la década de 1930 y la política de Nuevo Trato de Franklin Roosevelt que se produjo la redistribución más radical entre los poderes del gobierno federal y los de los Estados.

En la actualidad la judicatura federal defiere casi por completo a las determinaciones del Congreso sobre el alcance de su propio poder. Desde finales de la década de 1930, el Tribunal Supremo federal ha encontrado poquísimas leyes federales que excedan ese poder. Expresamente ha enunciado que es al Congreso a quien principalmente compete resolver si una medida infringe la soberanía y funciones inherentes de los gobiernos estatales. Aunque en las últimas dos décadas el Tribunal ha encontrado un puñado de límites internos al poder federal, en función de la autonomía de los Estados, hoy se discute animadamente si esas pocas golondrinas harán verano. Los que arguyen en la negativa parecen llevar la mejor parte.

Así pues, uno de los desarrollos más notables en el constitucionalismo norteamericano es el crecimiento del ámbito de acción del gobierno federal a expensas de la autonomía de los Estados. En la actualidad, aparte de las garantías de derechos individuales, prácticamente no existe límite *jurídico* al ejercicio del poder federal; el único límite es aquel que a juicio del Congreso dicten las realidades *políticas*. La autoridad y poder real de los Estados es hoy un pálido reflejo de lo que otrora fue. Ser Estado de los Estados Unidos en los albores del siglo 21 tiene un significado

muy distinto al que una vez tuvo.

c. Separación de poderes

En el plano horizontal, los poderes delegados al gobierno central también se fragmentan y dividen entre sus tres ramas de gobierno –ejecutiva, legislativa y judicial– con el deliberado propósito de evitar la dominación de una de éstas y la concentración excesiva de poder en una sola mano. Pero el término “separación de poderes” puede confundir. Lo que realmente se contempla es una interdependencia de los tres poderes: cada rama tiene una función propia pero requiere la colaboración de las demás para desempeñarla eficazmente. El más básico de los ejemplos –cómo privar lícitamente a una persona de su libertad– ilustra esta interdependencia. De esta forma, si el legislativo crea un delito, el ejecutivo debe aprobarlo y, si rehúsa hacerlo, el legislativo debe reunir una mayoría de 2/3 para crear el delito. Luego el ejecutivo, en el ejercicio de la máxima discreción, debe traer al infractor ante el judicial, que lo juzgará y, de condenarlo, lo entregará al ejecutivo para que se ejecute la condena, salvo que el ejecutivo decida indultarlo. Lo que todas esas cortapisas procuran no es la eficiencia, sino un mayor grado de libertad para el individuo.

Sobre este tema el gobierno norteamericano también ha evolucionado mucho. Los constituyentes de ese país pensaban que el Congreso sería la rama más poderosa del gobierno federal. Es por ello que al referirse al Congreso la Constitución federal contiene el principal listado de poderes, así como la mayor cantidad de límites a esos poderes. En contraste, la atribución de funciones al Presidente es muy parca. Esa parquedad, sin embargo, no ha impedido, sino más bien ha estimulado, a que con el transcurso del tiempo, y particularmente en el último siglo, la figura del Presidente haya adquirido tal predominio sobre el Congreso como

para llevar a algunos a acuñar términos como “presidencia imperial”. En última instancia, la acumulación de poder real en el Presidente demuestra que el poder reside en aquél que es capaz de usarlo. Modernamente, el Presidente *actúa*; el Congreso, cuando puede, *reacciona*.

Las prácticas presidenciales consentidas tácitamente por el Congreso y las extensas delegaciones de poder legislativo que el Congreso ha hecho al Presidente han alterado en la práctica la distribución de poderes que surge del texto constitucional. Hoy, el Presidente es el jefe de una enorme burocracia que no sólo ejecuta las leyes, sino que legisla con más frecuencia y detalle que el propio Congreso –bajo el nombre de reglamentación– y que adjudica más disputas que el propio poder judicial federal, sujeto a una relativamente débil fiscalización de parte de esa judicatura. El Presidente, además, es en realidad el principal legislador, ya que origina los proyectos legislativos más importantes y los envía al Congreso para su consideración. El Presidente conduce las relaciones exteriores de la nación con participación mínima del Congreso. Aunque la Constitución requiere el voto de 2/3 del Senado para concertar “tratados” internacionales, el Presidente ha logrado que se le reconozca autoridad para concertar “acuerdos ejecutivos” con potencias extranjeras que cumplen funciones similares a los tratados pero no requieren aprobación senatorial. Como jefe de las Fuerzas Armadas, el Presidente ha peleado guerras sin solicitar la declaración legislativa que la Constitución requiere. Hay más ejemplos de cómo hoy el Presidente tiene hegemonía sobre el Congreso, pero lo anterior basta para ilustrar cuán distinto es en la práctica el gobierno federal actual del que originalmente se concibió.

d. Derechos individuales

La Constitución original contenía muy pocas garantías de derechos individuales, tanto frente al gobierno federal como frente a los Estados. Los constituyentes pensaban que la libertad

individual estaría garantizada por la fragmentación del poder gubernamental que producen los principios de federalismo y separación de poderes. No obstante, el precio que hubo que pagar para que los Estados ratificaran la Constitución fue la promesa de su inmediata enmienda para garantizar derechos a los individuos *frente al gobierno central*.

Por eso, originalmente se interpretó que el catálogo de derechos individuales de las primeras diez enmiendas sólo limitaba el poder del gobierno federal, no el de los Estados. Hasta después de la Guerra Civil norteamericana ésa fue la situación imperante. Los derechos constitucionales que las personas tenían frente a los Estados eran, con contadas excepciones, aquéllos que los propios Estados reconocieran en sus respectivas constituciones.

Tras aquella Guerra Civil se aprobaron varias enmiendas que consagran otros derechos individuales. Paulatinamente, su interpretación judicial condujo a que se resolviera que la inmensa mayoría de los derechos reconocidos en las primeras ocho enmiendas son oponibles a los Estados. En la actualidad, con pocas y poco importantes excepciones, los derechos individuales que la Constitución federal consagra limitan tanto el poder del gobierno federal como el poder de los Estados. Esa es otra prueba de cómo los imperativos federales han reducido el marco de acción lícita de los gobiernos estatales.

e. El poder judicial federal

Una de las características distintivas del sistema federal de los Estados Unidos, a diferencia de otros países que han abrazado el federalismo, es la existencia de un sistema completo de cortes de la federación, con tribunales de instancia, tribunales apelativos intermedios y un Tribunal Supremo.

El sistema judicial federal actual tiene tres tipos de cortes:

- unas cortes de instancia, llamadas Tribunales de Distrito, distribuidas por todo el territorio de los Estados Unidos. Una de ellas funciona en Puerto Rico, consta de siete jueces, que actúan individualmente, y también opera en inglés.

- trece tribunales de apelación –doce regionales y uno encargado de ciertos asuntos especializados– que revisan las decisiones de esas cortes de instancia.

- un Tribunal Supremo de nueve jueces que siempre actúa en pleno.

Pero cuando se habla de “el Poder Judicial *en* los Estados Unidos” hay que recordar que cada Estado tiene su propio sistema judicial, cuya organización varía de Estado a Estado. En lo que respecta al sistema judicial de Puerto Rico, éste tiene:

- un Tribunal de Primera Instancia, compuesto de más de 300 jueces a través de la isla.

- un Tribunal de Apelaciones, que revisa al Tribunal de Primera Instancia y que actúa en paneles de tres jueces.

- un Tribunal Supremo de siete jueces, que casi siempre actúa en pleno.

Que en el mismo territorio operen jueces de distintas soberanías, naturalmente produce fricciones y problemas de coordinación. Pero, esas fricciones se reducen en virtud de uno de los aspectos del federalismo norteamericano que aún conserva todo su vigor original. La Constitución federal dispone que el poder judicial federal sólo resolverá nueve tipos de casos, quedando toda otra disputa bajo la exclusiva jurisdicción de los tribunales estatales.

De esos nueve tipos de casos, los más importantes son aquellos que surjan al amparo de la Constitución, leyes y tratados federales. Pero, eso no significa que todos esos casos se adjudiquen por las cortes federales. Otra norma básica del federalismo norteamericano es que, salvo en los pocos casos en los que el Congreso ha dispuesto que la jurisdicción de las cortes

federales será exclusiva, las cortes estatales tendrán jurisdicción concurrente. Por lo tanto, si uno de los casos encomendados a las cortes federales se litigará en éstas o en las cortes estatales queda esencialmente a opción de los litigantes.

Este estado de cosas también ha tenido consecuencias serias sobre la autonomía de los estados y de Puerto Rico. Lo típico es que quienes imputan violaciones constitucionales federales a los funcionarios estatales acudan a las cortes federales. En las últimas décadas esas cortes, so color del derecho constitucional federal, han intervenido en algunos de los asuntos más básicos de la operación de los gobiernos estatales, tales como quién tiene derecho a votar en una elección estatal, quién tiene derecho a presentarse como candidato, y cuáles son las condiciones mínimas que deben reunir las prisiones y los hospitales psiquiátricos públicos. En esos y muchos otros asuntos, las cortes federales han dictado pautas a los gobiernos estatales y al de Puerto Rico. Por ejemplo, hace más de 20 años el sistema penitenciario de Puerto Rico está bajo la supervisión directa de un juez federal en San Juan.

En lo que concierne al Tribunal Supremo federal, éste ejerce jurisdicción apelativa tanto sobre el sistema judicial federal como sobre los sistemas judiciales estatales. La jurisdicción sobre el sistema federal es sobre todo caso que se haya litigado en ese sistema. La jurisdicción sobre los sistemas estatales se limita a sentencias finales de esas cortes en las que se planteen o resuelvan asuntos que requieran la interpretación de la Constitución, leyes o tratados federales. El Tribunal Supremo federal, por lo tanto, no es un organismo apelativo competente cuando se trata de casos resueltos por las cortes estatales (o de Puerto Rico) sobre asuntos que no involucren al derecho federal. Así pues, mientras no haya conflicto con el derecho federal, los Estados y Puerto Rico son autónomos en lo que respecta al desarrollo y aplicación de su propio

derecho.

En el ejercicio de su jurisdicción apelativa, el Tribunal Supremo federal tiene completo control sobre cuáles y cuántos de los casos que se le presentan aceptará resolver. Ese control sobre su calendario explica por qué alrededor de la mitad de los casos que resuelve plantean asuntos constitucionales. Así pues, la mayor pericia del Tribunal Supremo federal es, por voluntad propia, sobre Derecho Constitucional.

3. Perdurabilidad

La perduración de la Constitución de Estados Unidos, distinto al caso de otros países que han tenido casi tantas constituciones como gobiernos, es producto en forma principalísima de la labor del Tribunal Supremo federal para armonizarla con los cambios de los tiempos. En mucha menor escala, los cambios constitucionales han provenido de enmiendas expresas al texto constitucional.

La jurisprudencia constitucional del Tribunal Supremo federal se ha convertido en parte integral del significado de la Constitución de Estados Unidos, toda vez que ese Tribunal ha reclamado y se le ha reconocido autoridad máxima en la interpretación de la Constitución. El Tribunal también ha servido de árbitro en el sistema federal, terciando en las controversias entre el poder central y los estados, y entre estos últimos. Finalmente, el Tribunal ha reclamado y con el transcurso del tiempo se le ha reconocido tener la última palabra en cuanto a la validez constitucional de los actos ejecutivos y legislativos. Asimismo, el Tribunal en gran medida define la extensión y ámbito de sus propios poderes y de los de las cortes federales inferiores.

La importancia del papel del Tribunal Supremo federal como supremo expositor del significado de la Constitución se ilustra elocuentemente por el hecho de que al menos cinco de

las dieciséis enmiendas a la Constitución aprobadas después de 1791 han tenido el expreso propósito de dejar sin efecto interpretaciones constitucionales del Tribunal Supremo:

- Enmienda XI: *Chisholm v. Georgia*, 2 US 419 (1793);
- Enmiendas XIII y XIV: *Dred Scott v. Sandford*, 60 US 393 (1856);
- Enmienda XVI: *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co.* 157 US 429 (1895);
- Enmienda XXVI: *Oregon v. Mitchell*, 400 US 112 (1970).

LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO: NOCIONES BÁSICAS

1. Trasfondo histórico

La Constitución de Puerto Rico es el más reciente de los documentos jurídicos principales que marcan nuestra historia de pueblo. Algunos documentos y eventos que la precedieron son importantes para entender su significado y limitaciones.

(Lo que sigue es una edición de **Efrén Rivera Ramos**, *Antecedentes históricos de la autonomía política de Puerto Rico como Estado Libre Asociado en El alcance de la autonomía política de Puerto Rico 15-21 (Parlamento de Cataluña, 2005)*)

a. La Carta Autonómica

...Puerto Rico fue colonia de España durante poco más de cuatro siglos. Tras esforzadas luchas de sectores diversos de la clase dirigente criolla, en el año 1897, la Corona Española concedió a Puerto Rico una carta autonómica, de características interesantes aún hoy para los interesados en planteamientos autonomistas. La Carta, extensiva a Cuba y a Puerto Rico, proveía para la continuada representación de puertorriqueños y cubanos en las Cortes Españolas,

decretaba la igualdad de derechos entre españoles y antillanos, disponía el sufragio universal y autorizaba el establecimiento de un parlamento insular y la formación de un gobierno parlamentario con ministros responsables ante ese Parlamento. Mantenía, por otro lado, la figura del gobernador general como representante de la Corona y autoridad suprema. La Carta le delegaba al Gobierno insular competencias importantes sobre todas aquellas materias que no estuvieran expresamente reservadas a las Cortes y reconocía ciertas facultades de intervención del Gobierno insular en la formulación de los tratados comerciales internacionales que afectaran directamente a la isla. A pesar de que el nuevo régimen quedaba sujeto, en la teoría y en la práctica, a restricciones considerables, se le consideró un hito importante en el desarrollo de los reclamos autonomistas de la población puertorriqueña.

El nuevo Parlamento Insular se inauguró el 17 de julio de 1898. Su primera sesión ordinaria se celebró dos días después, estando ya en progreso la guerra entre España y los Estados Unidos. Pocos días después, el 25 de julio de ese año, las tropas norteamericanas invadieron Puerto Rico. Ahí quedó sellada la suerte del régimen autonómico recién estrenado.

b. Tratado de París

El traspaso de Puerto Rico a Estados Unidos se efectuó por virtud del Tratado de París firmado por las potencias beligerantes el 10 de diciembre de 1898 y proclamado formalmente en Washington el 11 de abril de 1899. España renunciaba a su soberanía sobre Cuba y cedía Puerto Rico, Guam y las Filipinas. El artículo IX del Tratado contenía una disposición que habría de convertirse en base normativa importante del poder que Estados Unidos habría de ejercer sobre la población de los territorios cedidos. Decía el citado artículo que los derechos civiles y el estatus político de los naturales de los territorios cedidos serían determinados por el Congreso de los Estados Unidos.

Junto a otra disposición contenida en la sección 3 del artículo IV de la Constitución de Estados Unidos, conocida como la cláusula territorial, esa escueta expresión ha sido utilizada tanto por el Congreso como por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos como justificación suficiente para reconocer al Congreso poderes exclusivos, en algunos sentidos casi absolutos, sobre la legislación atinente a la condición política de los territorios estadounidenses, incluido Puerto Rico. La cláusula territorial de la Constitución norteamericana ... dictamina que el Congreso tendrá poder para adoptar toda la reglamentación concerniente, así como para disponer de, el Territorio y cualquier otra propiedad perteneciente a los Estados Unidos.

c. La Ley Foraker

Tras un gobierno militar que se extendió por dos años, el Congreso de los Estados Unidos adoptó, en 1900, la primera Ley Orgánica para organizar el territorio de Puerto Rico, conocida como la Ley Foraker.... La Ley Foraker es importante por varias razones, entre ellas porque ... algunas de sus disposiciones más importantes rigen aún hoy día.

La Ley Foraker estableció un gobierno civil, constituido por un gobernador, designado por el Presidente de los Estados Unidos, y una Asamblea Legislativa compuesta por una Cámara de Diputados, de elección popular ... y un Consejo Ejecutivo que tendría funciones legislativas y ejecutivas y cuyos miembros también serían designados por el Presidente. El Presidente continuaría designando a los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico. La Asamblea Legislativa habría de ejercer competencias legislativas sobre asuntos locales muy vagamente definidos (el texto del estatuto se refería a “todas aquellas materias de carácter legislativo que no fueren localmente inaplicables”). El Congreso de Estados Unidos se reservaba el poder de anular las leyes aprobadas por la Legislatura puertorriqueña.

La Ley Foraker se recibió en Puerto Rico como un estatuto de claro corte colonial. No

satisfizo a nadie. Continuó la lucha de los diversos sectores, realineados en nuevas agrupaciones políticas, para obtener o más autonomía, o mayor integración en planos de verdadera igualdad o, en todo caso, la independencia plena.

*d. Los Casos Insulares****

El Tribunal Supremo norteamericano comenzó a [dilucidar cuestiones constitucionales cruciales suscitadas por la adquisición de nuevos territorios ultramarinos] con una serie de decisiones emitidas a partir del mes de mayo de 1901. Esas decisiones, conocidas como los *Casos Insulares*, deben consultarse todavía, pues contienen los parámetros básicos definidores del poder que se estima el Congreso federal puede ejercer sobre los territorios dependientes norteamericanos, como es el caso de Puerto Rico y las Islas Vírgenes norteamericanas.

...En resumen, esas decisiones judiciales crearon una nueva teoría constitucional, según la cual en el mapa constitucional norteamericano si bien, por una lado habría que distinguir entre los estados y los territorios, por el otro, entre éstos habría, además, que distinguir entre dos tipos de territorios: los que de ese momento en adelante se llamarían territorios incorporados y los llamados no incorporados. Los no incorporados fueron definidos por el Tribunal como territorios que pertenecen a, pero no forman parte de los Estados Unidos. El Tribunal llegó a la conclusión de que Puerto Rico era del grupo de los territorios no incorporados.

Por virtud de lo dispuesto en la ya citada cláusula territorial, sobre los territorios no incorporados el Congreso posee lo que el Tribunal denomina poderes plenarios. La teoría de los poderes plenarios, valga decir, había sido utilizada ya durante el Siglo XIX por el Tribunal para definir los contornos de los poderes ejercidos por el Congreso en relación con las tribus indígenas norteamericanas y con la reglamentación de los asuntos concernientes a la inmigración de extranjeros a suelo norteamericano.

El Tribunal aclaró, sin embargo, que el término poderes plenarios no es sinónimo de poderes absolutos o arbitrarios. En el ejercicio de sus facultades el Congreso y el Ejecutivo federal, en la medida en que actúan sobre los territorios, están circunscritos por algunos derechos ... individuales ... que el Tribunal denomina fundamentales, que se encuentran consagrados o bien en la Constitución o bien en la tradición jurídico-política angloamericana. El Tribunal, en buena técnica de tribunal del *common-law*, dejó a la evolución paulatina y eventual de la jurisprudencia la determinación de cuáles serían esos derechos.... Los derechos políticos, tales como el derecho al sufragio, o el derecho a estar representado con voz y voto en el órgano legislativo supremo de la metrópoli, no formarían parte de ese grupo de derechos fundamentales.

Por poderes plenarios, entonces, debía entenderse ... que el Congreso podría legislar en cuanto a los territorios de formas que no le estarían permitidas en relación con los estados en el reparto de poderes que ha efectuado la Constitución federal.***

De más está decir que este poder plenario del Congreso puede ejercerse o bien para beneficiar o bien para discriminar contra los territorios y sus poblaciones. Las concesiones fiscales, como los regímenes de exención contributiva para las empresas norteamericanas radicadas en Puerto Rico pueden considerarse como un ejemplo del ejercicio benigno, si se quiere, del poder especial del Congreso para legislar de forma diferenciada para los territorios como Puerto Rico. En cambio, la legislación ... que discrimina contra Puerto Rico en la distribución de ciertos beneficios de seguridad social, sería un ejemplo de la utilización del poder plenario del Congreso de forma detrimental desde la perspectiva de los residentes del territorio.

El régimen jurídico elaborado por los *Casos Insulares* tuvo como consecuencia la creación de un esquema de subordinación política y jurídica al que estarían sujetos los territorios, sobre todo los llamados no incorporados....***

e. La Ley Jones y la ciudadanía

...En el 1917 el Congreso, en el ejercicio de sus poderes plenarios, aprobó una segunda Ley Orgánica para Puerto Rico, la Ley Jones. La Ley Jones introdujo ciertas reformas al gobierno interno de Puerto Rico, como la eliminación del Consejo Ejecutivo y la creación de una segunda cámara, el Senado, que al igual que la Cámara de Diputados, sería de elección popular. Incorporó a su texto, además, una carta de derechos modelada, en gran medida, en la de la Constitución federal. Se trataba, por supuesto, de derechos de carácter estatutario. La nueva ley orgánica no alteraba en lo fundamental las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos. De hecho, dejaba en vigor secciones importantes de la Ley Foraker relativas a la relación entre el territorio y la metrópoli. Por mucho, la disposición más importante de la Ley Jones, con efectos de largo alcance que repercuten hasta nuestros días, fue la extensión colectiva a los puertorriqueños de la ciudadanía de los Estados Unidos....***

f. La ley de gobernador electivo y el proceso de 1950. El Estado Libre Asociado

A partir de 1947 comienzan a darse, desde el punto de vista legislativo, una serie de desarrollos que culminan en la adopción de los estatutos que definen la condición actual, eso que oficialmente se conoce, en castellano, como el Estado Libre Asociado....

En 1947 el Congreso autorizó a los puertorriqueños a elegir a su Gobernador.... Hasta 1947 todos los gobernadores de Puerto Rico habían sido norteamericanos designados por el Presidente de los Estados Unidos. Ese año el Presidente Truman designó al cargo al primer puertorriqueño, el señor Jesús T. Piñero, y al año siguiente, por virtud de la Ley federal de gobernador electivo ... el electorado puertorriqueño eligió por primera vez a su gobernador, que resultó ser el señor Luis Muñoz Marín, fundador del Partido Popular Democrático.***

En 1950 el Congreso aprobó la Ley 600, que autorizaba al pueblo de Puerto Rico a adoptar

su propia Constitución interna, sujeto a ciertas restricciones.... Al amparo de dicho estatuto, se convocó a un referéndum para que el pueblo le impartiera su aprobación o rechazo a la propuesta contenida en la Ley 600. Se obtuvo votación favorable. Según lo previsto por la propia Ley 600, se convocó entonces a una Convención Constituyente, que contó con la participación de los partidos políticos existentes entonces, con la excepción del Partido Independentista Puertorriqueño, que se abstuvo. La Convención aprobó un texto que fue sometido a referéndum popular y fue aprobado por mayoría sustancial. Una vez aprobado el texto de la Constitución por votación popular, se sometió a la consideración del Congreso de los Estados Unidos. El Congreso puso como condición para su aprobación que se eliminaran ciertas secciones del texto constitucional aprobado, en particular la famosa Sección 20, que contenía el reconocimiento de una serie de derechos económicos y sociales que circulaban a la sazón en los textos de derechos humanos más recientes. El texto enmendado por el Congreso no fue sometido inmediatamente a votación popular. Más bien, se aceptó a nombre del pueblo de Puerto Rico por la propia Convención Constituyente. El 25 de julio de 1952 el gobernador Luis Muñoz Marín proclamó la efectividad de la nueva Constitución de Puerto Rico. No fue sino hasta las elecciones generales de noviembre de 1952 que se le pidió al electorado del país que ... le impartiera su aprobación a las enmiendas requeridas por el Congreso estadounidense. La mayoría del electorado votó a favor....

Debe notarse que la Ley 600 sólo autorizaba a la adopción de una nueva Constitución que rigiera el gobierno interno del país. Por lo demás, Puerto Rico continuaba sometido a la Constitución y las leyes federales. La propia Ley 600 se encargaba de dejar en vigor disposiciones importantes de los dos estatutos orgánicos de 1900 y 1917, aquellas que no se referían estrictamente a la organización interna del gobierno de Puerto Rico, sino a las relaciones

entre el territorio y el gobierno federal. Esas disposiciones se mantuvieron prácticamente intactas bajo el nuevo nombre de Ley de Relaciones Federales de Puerto Rico y continúan vigentes.

2. Algunas comparaciones con la Constitución federal

En ambos documentos se establece que es “el Pueblo” quien crea la Constitución. Pero, en el caso de los Estados Unidos de 1787 el significado de “el Pueblo” abarcaba un porcentaje mucho menor de la población que en el caso de Puerto Rico. Por otro lado, en el caso de Puerto Rico alguien más, además de “El Pueblo de Puerto Rico”, participó en la creación de esa Constitución: el Congreso norteamericano.

Aunque la influencia de la Constitución federal es patente, en la Constitución de Puerto Rico se evidencia una importante influencia de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por las Naciones Unidas.

A distinción del gobierno federal, que es uno de poderes enumerados, el gobierno creado por la Constitución de Puerto Rico es uno de poderes generales. No obstante, en muchas ocasiones esos poderes generales no pueden ejercitarse en áreas reservadas al poder federal: en áreas de los poderes enumerados en la Constitución de Estados Unidos. Y la lista de poderes enumerados federales es larga y comprende poderes de enorme importancia. La Constitución de Puerto Rico carece de toda una serie de enumeraciones y reglamentaciones de poderes que corresponden a los países soberanos. Esos poderes los ostenta el gobierno federal.

La confianza que la Constitución de Puerto Rico pone en el electorado del país es perceptiblemente mayor que la que se desprende de la Constitución de Estados Unidos. Toda elección en Puerto Rico es por voto directo del pueblo, la Constitución se aprobó por el electorado y las enmiendas a ésta deben así aprobarse. El voto indirecto a través del colegio electoral en las elecciones federales, y a través de las legislaturas y convenciones estatales en el

proceso de aprobación y enmienda de la Constitución federal, caracteriza el sistema electoral creado por la Constitución de Estados Unidos. Asimismo, nuestra Constitución reconoce expresamente, reglamenta y protege a los partidos políticos; la Constitución de Estados Unidos no los menciona y su primer Presidente, George Washington, los consideraba una amenaza pública.

La Constitución de Puerto Rico es más moderna y mucho más detallista que la federal. Muchos aspectos de nuestra Constitución no están cubiertos en la Constitución federal sino en leyes federales (*e.g.*, Juez Presidente administra los tribunales; poder del Tribunal Supremo para adoptar reglas procesales; Contralor).

Nuestra Constitución consagra expresamente en su Carta de Derechos, derechos constitucionales que la Constitución de Estados Unidos no consagra expresamente o que sólo son admitidos imperfectamente por la jurisprudencia constitucional federal, por ejemplo:

- no discrimen por razón de sexo, origen o condición social, nacimiento, ideas políticas o religiosas;
- derecho a la huelga;
- exclusión de prueba ilegalmente obtenida;
- jornada de ocho horas;
- derecho absoluto a fianza;
- prohibición de la pena de muerte;
- no interceptación de comunicación telefónica;
- derecho a la educación;
- derecho a la dignidad y a protección de ley contra ataques abusivos contra la honra o la vida privada y familiar (derecho a la intimidad);

- no podrá comentarse el silencio del acusado;
- límite de seis meses a la detención preventiva.

3. Algunas preguntas de fundamental importancia para Puerto Rico³

A través de esta obra se abordará reiteradamente el tema de la situación de Puerto Rico dentro del sistema constitucional de Estados Unidos y se analizarán interrogantes tales como:

(1) ¿Cuánto de la Constitución de Estados Unidos aplica a Puerto Rico?

(2) ¿Cuál es el ámbito y extensión del poder federal (ejecutivo, legislativo y judicial) sobre Puerto Rico?

(3) ¿Cuántos son los poderes y limitaciones del gobierno de Puerto Rico?

(4) ¿Cómo se resuelven los conflictos entre las esferas de poder federal y local?

(5) ¿Cuál es la posición de Puerto Rico dentro del sistema federal?

(6) ¿Existen doctrinas constitucionales federales especiales o únicas que distinguen a Puerto Rico de otras jurisdicciones bajo la bandera de Estados Unidos?

(7) Cuando las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de Puerto Rico tienen que interpretar y aplicar nuestra propia Constitución, ¿en qué grado demuestran la influencia de los precedentes federales y de los patrones de análisis desarrollados por las tres ramas federales?

(8) ¿Juegan las cortes y abogados de Puerto Rico un papel tan significativo en el proceso de interpretación constitucional como el que juegan cortes y abogados en Estados Unidos?

(9) ¿Cuán eficaz ha sido la Constitución de Puerto Rico en alcanzar los objetivos en ella expresados?

³ El creador de estas preguntas es el Dr. David M. Helfeld.