



Informe del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico sobre posible residenciamiento del gobernador de Puerto Rico

Introducción

El Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico viene llamado a cumplir una función muy importante en la sociedad puertorriqueña. Desde su fundación en el 1840 como Colegio de Abogados de Puerto Rico, ha cumplido un rol doble: proteger los intereses del gremio y a la vez servir al pueblo de Puerto Rico en todas las causas de justicia y lucha por libertades fundamentales en las cuales se requiera su presencia y orientación. El Colegio de Abogados y Abogadas ha actuado siempre desde un punto de vista del derecho y cumpliendo con un profundo deber ético hacia el pueblo de Puerto Rico.

El derecho surge y tiene origen en personajes y procesos políticos. El poder ejecutivo es regentado por un político que es el gobernador de Puerto Rico. Las cámaras legislativas, Senado y Cámara de Representantes, están compuestas por políticos electos por el pueblo. Estas personas elaboran las leyes que habrán de ser firmadas por el ejecutivo. Por eso es imposible analizar el derecho y dictar normas vinculantes para toda la sociedad sin considerar el proceso político. Es decir; derecho y política son temas y disciplinas que se intersecan.

En días recientes se ha revelado que el gobernador de Puerto Rico y varios de sus ayudantes han participado en un chat que contiene conversaciones y planificación de actos que tienen visos de ilegalidad y de incumplimiento con los deberes y funciones del gobernador de Puerto Rico¹. Nuestro pueblo requiere que le informemos sobre las

¹ ARTICULO IV: DEL PODER EJECUTIVO

Sección 4. Los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador serán:

variables jurídicas y políticas que permean dichas conversaciones y lo que implican desde el punto de vista moral y jurídico. Se analizará en este informe, si las expresiones y acciones reveladas y admitidas por los participantes en el chat que se ha hecho público, incluyendo al gobernador Ricardo Roselló, (quien pidió perdón públicamente por esas expresiones), hay base suficiente para iniciar el proceso de residenciamiento. Lo hacemos amparados en una larga tradición histórica de servicio al país, que nos ha obligado a tomar posiciones antipáticas y hasta peligrosas para la institución que es el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico.

A lo largo de nuestra historia, a manera de ejemplo, hemos rendido valiosos servicios al país de múltiples formas: investigando la masacre de Ponce; rindiendo informes sobre la relación jurídica política entre Puerto Rico y Estados Unidos; solicitando la renuncia del juez Cecil Snyder por actos de corrupción en el cargo; haciendo enérgica defensa del idioma español; investigando violaciones a los derechos civiles de los

Cumplir y hacer cumplir las leyes.

Convocar la Asamblea Legislativa o el Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los intereses públicos así lo requieran.

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.

Ser comandante en jefe de la milicia.

Llamar la milicia y convocar el posse comitatus a fin de impedir o suprimir cualquier grave perturbación del orden público, rebelión o invasión.

Proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública lo requiera en casos de rebelión o invasión o inminente peligro de ellas. La Asamblea Legislativa deberá inmediatamente reunirse por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama.

Suspender la ejecución de sentencias en casos criminales, conceder indultos, conmutar penas y condonar total o parcialmente multas y confiscaciones por delitos cometidos en violación de las leyes de Puerto Rico. Esta facultad no se extiende a procesos de residencia.

Sancionar o desaprobar con arreglo a esta Constitución, las resoluciones conjuntas y los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa.

Presentar a la Asamblea Legislativa, al comienzo de cada sesión ordinaria, un mensaje sobre la situación del Estado y someterle además un informe sobre las condiciones del Tesoro de Puerto Rico y los desembolsos propuestos para el año económico siguiente.

Dicho informe contendrá los datos necesarios para la formulación de un programa de legislación.

Ejercer las otras facultades y atribuciones y cumplir los demás deberes que se le señalen por esta Constitución o por ley.

habitantes de Culebra y de Vieques en distintas épocas; defendiendo y educando sobre el derecho a la fianza; investigando sobre armas nucleares en terreno puertorriqueño; produciendo estudios sobre los derechos de la mujer, el discrimen por género y el problema de la violencia doméstica; produciendo estudios sobre el discrimen por creencias políticas y de asociación. Nos hemos manifestado en defensa de la independencia judicial y en solicitud de que se confirmara el nombramiento del juez Guillermo Arbona. Hemos producido estudios sobre los derechos de los acusados, de los veteranos y de los menores, así como estudios sobre los derechos de los migrantes y minorías étnicas en Puerto Rico, sobre la existencia de un derecho puertorriqueño y sobre la presencia y de la corte federal en Puerto Rico².

Estas luchas, diversas y complejas, que conllevaron riesgos a la integridad personal de los directivos del Colegio y de la propia sede³ se dieron en diferentes épocas y bajo diferentes administraciones de gobierno, demostrando con ello la total independencia de criterio del Colegio de Abogados y Abogadas, y su compromiso absoluto con los intereses, derechos y necesidades del pueblo de Puerto Rico. Todos estos temas demuestran que la política y el derecho son temas que están imbricados entre sí, pero pueden ser objeto de un análisis técnico, objetivo y no partidista. Precisamente esa es la diferenciación entre política partidista y política en el concepto de ciencia social que interactúa con el derecho.

No rehuimos nuestra responsabilidad social, aun sabiendo que seríamos y seremos objeto de ataques por parte de las fuerzas del Estado bajo diferentes administraciones. Nuestro pueblo nos ha pedido, nos impetra por diferentes medios, que arrojemos luz, en un análisis jurídico, objetivo y fundamentado, sobre los elementos que deben estar presentes para iniciar un proceso de residenciamiento. Así lo hacemos en

² Ver también: Delgado Cintrón, C., Historia del Colegio de Abogados de Puerto Rico, 1840-1932, Tomo I., San Juan, Editorial del Colegio de Abogados / Nomos, 2010.

³ Recordar la bomba que se le puso al Colegio de Abogados, a cargo de Alex La Cerda, en la década del 1970, sin que éste fuera acusado o convicto por estos hechos. Ver el libro de: **Zenón, Carlos (Taso). *Memorias de un pueblo pobre en lucha: Manual de lucha para los jóvenes que quieren transformar a Puerto Rico*. San Juan: Editorial El Antillano, 2018.**

el presente informe sobre si procede o no, la posibilidad de que la Cámara de Representantes tome los pasos iniciales de un proceso de rescisión del actual gobernador de Puerto Rico. Por el análisis que hemos hecho del contenido del chat hecho público, entendemos que procede que se inicie dicho proceso de rescisión. La decisión de cómo y cuándo van a actuar es una decisión política de las cámaras, que en el orden constitucional vienen llamadas a representar al pueblo de Puerto Rico. Pero también esa decisión debe estar informada sobre la base de principios constitucionales y penales que ilustran y se analizan en el presente estudio.

El diseño constitucional

La separación de poderes es una característica fundamental de la forma republicana de gobierno y premisa básica de nuestro diseño constitucional. La idea principal es que cada rama tenga asignadas algunas funciones limitadas y que realicen una parte determinada de la acción gubernativa. El propósito es evitar que el poder se concentre en un solo órgano, lo que en teoría llevaría al despotismo o la tiranía.

Esencialmente la separación de poderes es un mecanismo de limitación a las atribuciones de los órganos estatales. Para lograr este propósito la Constitución contiene un sistema de frenos y contrapesos (llamados en inglés "checks and balances") para que ninguna rama del gobierno pueda arrogarse todo el poder en la función gubernamental. De esta forma, se cumple el propósito de controlar el poder. Este diseño permite no solo dividir las funciones y poderes sino que también facilita la fiscalización de una rama por la otra.

El proceso de rescisión se incluye en la Constitución de los Estados Unidos como una herramienta para materializar uno de esos frenos y contrapesos y el sometimiento del gobierno al criterio político de los representantes del pueblo en la legislatura cuando este se desvía de la ruta que debe seguir conforme a la ley. Es un proceso eminentemente político en la medida en que quien pasa juicio sobre la capacidad del gobernante es la rama legislativa. Argumentaba Alexander Hamilton en los debates de la Asamblea Constituyente: "[It is appropriate for] those offences which

proceed from the misconduct of public men, or, in other words, from the abuse or violation of some public trust. They are of a nature which may with peculiar propriety be denominated POLITICAL, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself.”⁴ Desde los orígenes de la Constitución de los Estados Unidos, el proceso se ha delegado expresamente a la legislatura, y por tanto se trata de un proceso político y no judicial. Esto lo recogen perfectamente los delegados a la Convención Constituyente de Puerto Rico, como lo demuestran las expresiones del delegado Gutiérrez Franqui cuando establecía: “El proceso de residenciamiento no es un proceso judicial, es un proceso político, es un proceso de gobierno. Político en el sentido de gobierno. No es un proceso judicial de administración de justicia, ni está sujeto a revisión, ni puede ser modificada una decisión del Senado por ningún tribunal.”⁵

Bajo estas premisas la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que:

La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos grave que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador. Las cámaras legislativas podrán ventilar procesos de residencia en sus sesiones ordinarias o extraordinarias. Los presidentes de las cámaras a solicitud por escrito de dos terceras partes del número total de los miembros que componen la Cámara de Representantes, deberán convocarlas para entender en tales procesos.⁶

⁴ Federalist Paper Num. 65, disponible en: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed65.asp

⁵ Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, página 582, disponible en: <http://www.oslpr.org/v2/PDFS/DiarioConvencionConstituyente.pdf>

⁶ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. III, sección 21.

Es preciso analizar la disposición constitucional. En primer lugar, la sección 21 establece claramente que el proceso que comenzará en la Cámara de Representantes con la formulación de una acusación mediante la concurrencia de dos terceras partes del total de los miembros. Esta acusación no es una acusación criminal; corresponde a la cámara legislativa y no al Departamento de Justicia la determinación de formular dicha acusación. Tampoco se requiere que haya comenzado un proceso penal, ni tiene que haber una determinación previa de culpabilidad. No se trata de un proceso judicial penal sino de un proceso político. En una opinión concurrente el ex Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Antonio Negrón García explica:

Diversas razones abonan a la conclusión de que no equivale a un juicio criminal análogo ante los tribunales de justicia. Primero, discrecionalmente la acusación la formula la Cámara de Representantes, no el Ministerio Público. Nadie puede compeler a la Cámara a acusar. Segundo, el funcionario es juzgado y sentenciado por los miembros del Senado. Tercero, la sentencia consistirá únicamente en la separación del cargo. Cuarto, procederá sólo por traición, soborno, delitos graves y aquellos menos graves que impliquen depravación. Quinto, el residenciado queda expuesto a ser procesado criminalmente ante los tribunales.⁷

Por no tratarse de un proceso criminal, no corresponden entonces las garantías que provee el procedimiento criminal ordinario. No obstante, la cláusula sí establece unos límites a este proceso para evitar procesos político partidistas en la medida en que se requieren mayoría extraordinaria de dos terceras partes para acusar y de tres cuartas partes para emitir el fallo condenatorio. Por otro lado, se limitan las causas que pueden motivar el proceso de residenciamiento. Estas son cuatro: traición, soborno, otros delitos graves y delitos menos graves que impliquen depravación.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico no ha tenido oportunidad de analizar qué son delitos que impliquen depravación en el contexto del residenciamiento de un gobernador porque esto nunca ha ocurrido en la historia del país. No obstante, sí la han analizado en otros contextos como la expulsión del legislador Nicolás Nogueras y en procesos disciplinarios de abogados o abogadas. En muchas de estas decisiones se descansa en

⁷ Nogueras v. Rexach Benítez, 141 D.P.R. 470, 518 (1996)

una definición que ofreció el Tribunal en el caso Morales Merced vs. Tribunal Superior 93 D.P.R. 423 (1966):

En general la consideramos como un estado o condición del individuo, compuesto por una deficiencia inherente de su sentido de la moral y la rectitud; en que la persona ha dejado de preocuparse por el respeto y la seguridad de la vida humana y todo lo que hace es esencialmente malo, doloso, fraudulento, inmoral, vil en su naturaleza y dañino en sus consecuencias.⁸

La Constitución no contempla un proceso específico para el ejercicio de la facultad que tiene la Cámara de Representantes de formular acusación con miras al rescindimiento. Por supuesto, las cámaras legislativas tienen la facultad de estructurar y regular sus procesos internos. En esta situación lo que tendría que hacer la Cámara en primer lugar, es determinar mediante resolución del cuerpo, aprobada mediante mayoría simple, que procede realizar la investigación de rigor. La resolución podría encomendarle a una de las comisiones del cuerpo la tarea investigativa, o podría crear una comisión especial que lo haga, de conformidad con las reglas que adopte el cuerpo. En dicha comisión, por supuesto tendrían que participar todos los partidos políticos con representación en la Cámara. Como ha ocurrido en el pasado para procesos similares tanto en el Congreso (proceso de rescindimiento de Richard Nixon) como en la Asamblea Legislativa (expulsión de legisladores), cada delegación debe designar un investigador, de manera que la investigación no esté controlada por la mayoría legislativa. Luego de realizar su investigación, la comisión rinde un informe al cuerpo. Si redactara acusación con cargos específicos, entonces el pleno de la Cámara tendría que votar. Si la recomendación de acusar obtiene dos terceras partes de los votos, el asunto entonces se remitiría al Senado para que este inicie el proceso de rescindencia.

En resumen, se trata de un poder constitucional indelegable de rama legislativa. Es un proceso *sui generis* cuyos límites corresponden solo a las disposiciones de la sección 21 del Artículo III. Tiene que comenzar con la acusación formulada por la Cámara de Representantes mediante aprobación de dos terceras partes del total de sus

⁸ Morales Merced vs. Tribunal Superior 93 D.P.R. 423, 431.

miembros. El juicio corresponde al Senado que puede emitir un fallo condenatorio si cuenta con el voto afirmativo de tres cuartas partes del total de sus miembros. No se requiere acusación o convicción previa para que se emita la acusación legislativa. La causas para el rescindimiento están limitadas a la traición, el soborno, otros delitos graves y delitos menos graves que impliquen depravación definida por el Tribunal Supremo como una actitud que refleje deficiencia en el sentido de moral y rectitud.

Examen del contenido del chat

El extenso documento de 889 páginas que contiene las comunicaciones del chat abarca apenas cincuenta días, entre el 30 de noviembre de 2018 al 29 de febrero de 2019. Además del gobernador Ricardo Rosselló, participan otros funcionarios y otras personas allegadas que asesoraban al gobernador en dichas comunicaciones. Los temas son diversos. Muchos de ellos trataban sobre asuntos de política pública, pero la gran mayoría se refiere a estrategias de comunicación dirigidas a fortalecer la imagen del gobernador con severas críticas a personas contrarias al gobierno, discusiones sobre cómo atacar a los críticos, lenguaje ofensivo y extremadamente vulgar, y en diversas ocasiones expresiones de gestiones que se deben realizar para neutralizar sus posiciones divergentes mediante la mofa y la burla.

El documento que recoge los intercambios del chat ha creado sorpresa e indignación en muchas personas. Sin embargo, la pregunta que hay que hacerse es si del contenido de dicho chat surge base para que la Cámara de Representantes inicie un proceso de investigación conducente a formular acusación contra el gobernador Ricardo Rosselló que pueda resultar en su rescindimiento. ¿Hay en el chat indicadores de que el gobernador pueda haber incurrido en “la traición, el soborno, otros delitos graves [o] aquellos delitos menos graves que impliquen depravación” que, son, según la Constitución, “causas de rescindimiento”?

Sin exclusión de otras posibilidades, el análisis realizado del contenido de dicho chat evidencia diversos incidentes durante esos cincuenta días, que requieren ulterior

investigación por revelar la posible participación del gobernador en la comisión de delitos públicos. A continuación se exponen algunos ejemplos significativos de posibles delitos.

Participación del Lic. Elías Sánchez en el chat.— El Lic. Sánchez fue funcionario designado por el gobernador como su representante en la Junta de Supervisión Fiscal. En la actualidad ejerce privadamente la profesión de abogado y de cabildero. Su participación reiterada en el chat, con plena anuencia del gobernador, plantea la posibilidad de que la información obtenida y las influencias ejercidas en estas discusiones del más alto nivel puedan beneficiarle a él o a sus clientes, y constituir violaciones a varios artículos del Código Penal: 251 (enriquecimiento injusto), 252 (aprovechamiento ilícito de trabajos o servicios públicos), 254 (intervención indebida en las operaciones gubernamentales), o 250 (enriquecimiento ilícito).

Expresiones sobre posible violencia contra la alcaldesa Carmen Yulín Cruz.— En una intervención de uno de los participantes, este indica en relación con la alcaldesa que está “salivando por caerle a tiros”. Esta aseveración por sí sola o unida a otros elementos puede constituir violación a los artículos del Código Penal que tipifican los delitos de amenaza (artículo 177), de emplear violencia o intimidación contra la autoridad pública (artículo 245), o de incitación a violencia (artículo 242 a).

Discusión sobre cesantear a la esposa del senador Juan Dalmau.— La conversación, en que intervino directamente el gobernador, sobre la deseabilidad de sustituir a la esposa del senador Juan Dalmau del puesto que ha ocupado durante años en la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, para sustituirla con alguien del partido de gobierno, plantea en primer lugar una acción claramente inconstitucional por constituir discrimen por ideas políticas. Además levanta la posibilidad de violación al artículo 167 del Código Penal sobre recopilación ilegal de información personal para discriminar contra una persona en su permanencia en el empleo.

Intercambio sobre el Sr. Arnaldo Claudio, ex monitor federal de la Policía.— La conversación sobre cómo resultan indeseables las acciones del monitor designado por la corte federal para supervisar las reformas a la Policía, como resultado de un pleito

judicial, plantea la posibilidad de que se han configurado violaciones al menos a dos artículos del Código Penal: artículo 246 (resistencia y obstrucción a la autoridad pública por impedir el cumplimiento de obligaciones) y artículo 284 (conspiración, amenazas o atentados contra funcionarios del sistema de justicia, en su modalidad de conspirar contra un funcionario en el ejercicio de las responsabilidades asignadas a su cargo.)

Delito de conspiración.— El artículo 244 del Código Penal tipifica como delito entrar en un convenio o acuerdo para cometer un delito, aunque dicho delito nunca se concrete, si hay un plan para ejecutarlo. El examen cuidadoso de las páginas que recogen el chat de 50 días revela múltiples conversaciones que pueden constituir conspiraciones para cometer diversos delitos. Son base suficiente para que la Cámara de Representantes, en ejercicio de su poder, inicie el proceso de investigación y eventual acusación y residenciamiento del gobernador. Además, las repetidas incursiones en la reputación e intimidad de diversas personas sobre las que conversan los participantes del chat podrían constituir violaciones a una ley federal, 18 U.S.C. 241, que tipifica el delito de conspirar para perjudicar, oprimir, amenazar o intimidar a una persona en el libre ejercicio o disfrute de cualquier derecho o privilegio garantizado por la Constitución y leyes de los Estados Unidos, o por haber ejercitado dicho derecho. La participación e involucramiento del gobernador en estas conversaciones permite concluir razonablemente que ha incurrido en este delito mediante los insultos a la dignidad de personas a base de sus ideas políticas, su sexo o su orientación sexual.

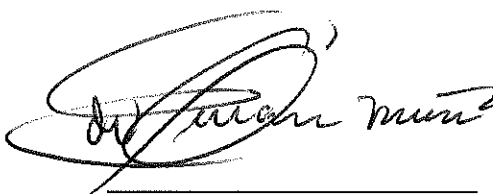
Malversación de fondos públicos.— El chat está repleto de conversaciones relacionadas con exaltar la figura del gobernador y el adelanto de sus ideas políticas y las de su partido político. El artículo 264 del Código Penal, sobre malversación de fondos públicos, dispone que independientemente de si obtuvo o no beneficio para sí o un tercero, comete el delito un funcionario o empleado público directa o indirectamente responsable de la administración, traspaso, cuidado, custodia, desembolsos o control de fondos públicos, si los utiliza para cualquier fin que no esté autorizado o que sea contrario a la ley o a la reglamentación.

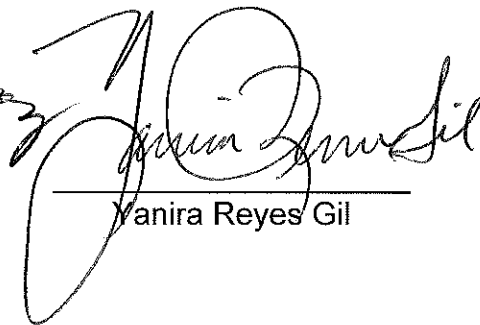
Ley de Ética Gubernamental.— Por último, también hay que investigar a fondo tanto el contenido del chat como las acciones de sus participantes a la luz de la Ley de Ética Gubernamental, que tipifica como delito, en su artículos 4.2 y 4.7 que un funcionario público use su cargo o fondos públicos para obtener para sí o para una persona o negocio, beneficios no permitidos por ley. Es razonable concluir que un chat de largas horas durante cincuenta días constituyó un gasto público para adelantar intereses no relacionados con la función gubernamental propiamente sino con otros intereses políticos y económicos indebidos.

Conclusión

A la luz de lo antes expuesto, entendemos que las conductas y omisiones del Sr. Ricardo Rosselló, en unión a los demás participantes en el chat, pueden constituir delitos graves y delitos menos graves que implican depravación. Hay base más que suficiente para que la Cámara de Representantes inicie el proceso de residenciamiento contemplado en la Constitución, en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento de su responsabilidad constitucional e histórica.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 18 de julio de 2019.


Eduardo Villanueva Muñoz


Yanira Reyes Gil


Carlos Iván Gorrín Peralta