

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-019.

LUIS SÁNCHEZ BETANCES  
SECRETARIO DE JUSTICIA DESIGNADO

(787) 721-7700  
(787) 721-7771

8 de enero de 2013

Hon. Alejandro J. García Padilla  
Gobernador  
La Fortaleza  
San Juan, Puerto Rico 00926

RE: Solicitud de opinión legal con relación a lo dispuesto en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo III, Sección 10 sobre la convocatoria a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinaria.

Estimado señor Gobernador:

Me refiero a su solicitud de opinión legal con relación a lo dispuesto en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (la "Constitución"), Artículo III, Sec. 10, sobre la Convocatoria a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. En específico, atiendo la interrogante de si el término de veinte (20) días naturales establecido en la citada sección opera únicamente como un término máximo para la duración de las sesiones extraordinarias convocadas por el Gobernador, y si nuestro ordenamiento jurídico permite que el Gobernador establezca un término menor de veinte (20) días para la duración de una sesión extraordinaria.

Luego de haber evaluado el asunto, contesto la primera interrogante en la afirmativa y la segunda en la negativa. Es decir, (1) el término de veinte días naturales establecido en la Sec. 10 del Artículo III de la Constitución opera únicamente como el tiempo máximo con el cual cuenta la Asamblea Legislativa para atender los asuntos presentados por el Gobernador en sesiones extraordinarias; y, (2) nuestro ordenamiento jurídico *no* confiere al Gobernador facultad para establecer términos de duración específicos para las sesiones extraordinarias.

**A. Sobre el término de veinte [20] días establecido en la Sec. 10 del Artículo III de la Const. del ELA.**

La Sec. 10 del Artículo III de la Constitución reza de la siguiente manera:

La Asamblea Legislativa será un cuerpo con carácter continuo durante el término de su mandato y se reunirá en sesión ordinaria cada año a partir del segundo lunes de enero. La duración de las sesiones ordinarias y los plazos para la radicación y

la consideración de proyectos serán prescritos por ley. Cuando el Gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria sólo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o en mensaje especial que el Gobernador le envíe en el curso de la sesión, la cual no podrá extenderse por más de veinte días naturales.

Opinamos que el término de veinte (20) días naturales dispuesto en la citada sección simplemente representa el límite de tiempo fijado a la Asamblea Legislativa para considerar los asuntos sometidos por el Gobernador en sesiones extraordinarias. Ello por dos razones principales. Primero, el lenguaje empleado en la citada sección es claro e inequívoco; no deja dudas sobre su significado. Segundo, la limitación de tiempo a las sesiones extraordinarias se encuentra fijada dentro del apartado donde nuestra Constitución establece y define los contornos del Poder Legislativo, no los del Ejecutivo.

El lenguaje empleado en la última frase de la Sec. 10 del Artículo III de la Constitución es “claro y sencillo”, como el resto de la Constitución. Nogueras v. Hernández Colón (1), 127 D.P.R. 405, 411 (1990). “No está escrito en lengua extinta, arduo de descifrar y referente a asuntos esotéricos”. Id. Consecuentemente, su letra “no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu” y debe ser entendida “en su más corriente y usual significación, sin atender demasiado al rigor de las reglas gramaticales, sino al uso general y popular de las voces”. Artículos 14 y 15 del Código Civil de Puerto Rico, respectivamente. 31 L.P.R.A. secs. 14 y 15. Siendo ese el caso, cuando la mencionada sección indica que la sesión extraordinaria no podrá “extenderse por más de veinte días naturales”, eso es, exactamente, lo que quiere decir: no más de veinte (20) días.

La Sec. 10 únicamente establece el máximo de días con el que cuenta la Asamblea Legislativa para considerar los asuntos incluidos por el Gobernador en su convocatoria a una sesión extraordinaria. Sostener lo contrario, en nuestra opinión, sería añadirle a las voces empleadas en la citada sección un significado distinto al uso general y popular de ellas. Además, sería concluir que “por más de veinte días” es igual a un “mínimo de veinte días”, acepciones estas que son diametralmente opuestas. De los delegados a la Convención Constituyente haber interesado que los veinte días fueran a la vez el máximo y el mínimo, así, seguramente, con lenguaje claro y sencillo, lo hubieran dicho.

La segunda razón por la cual concluimos que los veinte (20) días fijados en el Artículo III, Sec. 10 de la Constitución se refieren exclusivamente al tope de días que la legislatura tiene para atender los asuntos convocados en una sesión extraordinaria se relaciona al apartado dentro de la Constitución donde se insertó la disposición bajo estudio; esto es, a un análisis estructural de la Constitución.

El Artículo de la Constitución donde se establece el término máximo de duración de las sesiones extraordinarias es relevante al análisis de la interrogante bajo estudio. La Constitución adopta un sistema de gobierno republicano, donde el poder lo comparten tres ramas, la

Constitución se dividió en artículos, tres de los cuales y de forma individual establecen y definen los contornos del poder de cada una de las ramas de gobierno. En atención a ese esquema estructural, debe entenderse —en términos generales— que lo establecido dentro del artículo referente al Poder Legislativo, por ejemplo, es de aplicación a esa rama de gobierno. Cónsono con esa premisa, resulta importante y relevante el hecho de que el término objeto de las interrogantes presentadas fue incluido dentro del apartado de la Constitución donde se establece y define el Poder Legislativo y dentro de un párrafo cuya segunda oración limita el poder por excelencia de la Asamblea Legislativa: promulgar cualquier ley que entienda necesaria y organizar sus procedimientos.<sup>1</sup>

Cuando en la Constitución se estableció y definió el Poder Ejecutivo, se asignó al Gobernador la potestad de convocar a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria. El lenguaje empleado en la Constitución para esos efectos fue el siguiente:

Los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador serán:

...

Convocar a la Asamblea Legislativa o al Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los intereses públicos así lo requieran. Art. IV, Sec. 4 de la Constitución.

En cambio, cuando se habló del Poder Legislativo y su rol durante las sesiones extraordinarias, la Constitución estableció un marco operacional especial para la Asamblea Legislativa, y limitó su poder inherente de promulgar cualquier ley y organizar sus procedimientos. La sección pertinente lee como sigue:

La Asamblea Legislativa será un cuerpo con carácter continuo durante el término de su mandato y se reunirá en sesión ordinaria cada año a partir del segundo lunes de enero. La duración de las sesiones ordinarias y los plazos para la radicación y la consideración de proyectos serán prescritos por ley. *Cuando el Gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria sólo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o en mensaje especial que el Gobernador le envíe en el curso de la sesión, la cual no podrá extenderse por más de veinte días naturales.* Const. del ELA; Sec. 10, Art. III (Énfasis suplido.)

Un análisis de ambas disposiciones constitucionales a la luz de la ubicación de cada una de ellas dentro del esquema estructural de nuestra Constitución, deben llevar a la conclusión,

---

<sup>1</sup> La Constitución establece en su Art. III, Sec. 1, que el Poder Legislativo se ejercerá por la Asamblea Legislativa. A tono con lo anterior, se reconoce como poder inherente de dicho cuerpo el de promulgar leyes y organizar sus procedimientos. Véase sobre el particular *Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45 (1986).

primero, de que la Constitución confirió al Gobernador un poder prácticamente ilimitado para convocar a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria. En el Artículo IV de nuestra Constitución, donde se establece y define el Poder Ejecutivo, no se ubicó ninguna restricción al poder del Gobernador de convocar a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria. Segundo, fue a la Asamblea Legislativa a quien la Constitución restringió su poder inherente de promulgar leyes y organizar sus procedimientos, al establecer que durante las sesiones extraordinarias solo se considerarían los asuntos presentados por el Gobernador y dentro de un término máximo de veinte días naturales.

Esta conclusión encuentra apoyo también en las disposiciones del Código Político, pues en su Artículo 19 establece que la Asamblea Legislativa se reunirá “siempre que la convoque el Gobernador a sesión extraordinaria”. 1 L.P.R.A. sec. 1. Esta disposición legal, como puede apreciarse, nada dice sobre la autoridad del Gobernador para determinar la duración de una sesión extraordinaria. Lo mismo sucede en la disposición del Código Político referente al Poder Ejecutivo y las sesiones extraordinarias. Allí, por ejemplo, la disposición estatutaria lo único que hace es recoger lo dispuesto en la Constitución:

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

Cuando el Gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria sólo podrán considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o en mensaje especial que el Gobernador le envíe en el curso de la sesión; pero podrá proveer para los gastos de la sesión y otros asuntos relacionados con la misma. 3 L.P.R.A. sec. 4.

De nuevo, cónsono con el lenguaje claro del Artículo III, Sec. 10 de la Constitución y el esquema estructural de la misma, la interpretación más razonable sobre el significado del término de veinte días naturales que provee la Constitución para la duración de las sesiones extraordinarias es que dicho término limita el tiempo con el cual cuenta la Asamblea Legislativa para atender los asuntos presentados por el Gobernador en sesiones extraordinarias. La razón del límite es evitar que la Asamblea Legislativa se extienda más allá de ese período al considerar lo propuesto por el Gobernador en sesión extraordinaria.

**B. Sobre la facultad del Gobernador de establecer términos de duración específicos para las sesiones extraordinarias.**

Nuestro ordenamiento jurídico *no* confiere al Gobernador facultad para establecer términos de duración específicos para las sesiones extraordinarias; pero no por lo dispuesto en la Sec. 10 del Artículo III de la Constitución, sino porque dentro de nuestro esquema constitucional de gobierno republicano, donde el poder se ha dividido en tres ramas, al Gobernador no se le dotó con la potestad de imponer límites de tiempo a la Asamblea Legislativa para realizar sus

trabajos. Ello, por incidir con el principio de separación de poderes, requeriría una otorgación de poder expresa en la Constitución.

En ocasión anterior, el Secretario Departamento de Justicia Pedro R. Pierluisi tuvo la oportunidad de contestar una interrogante similar. Véase, Op. Sec. de Just. 1993-13. En aquel entonces, se le solicitó que opinara sobre si el Gobernador podía fijar un término menor de veinte días para las sesiones extraordinarias. La contestación fue en el sentido de que el Gobernador no cuenta con facultad para limitar la duración de la sesión extraordinaria a un término menor al establecido en la Constitución. Hoy, en respuesta a la interrogante bajo estudio, reafirmamos que el Gobernador no cuenta con facultad para limitar el tiempo de duración de una sesión extraordinaria por un término menor o igual al constitucionalmente establecido. El poder del Gobernador se limita exclusivamente a convocar a la Asamblea Legislativa y dictar los asuntos a considerarse durante la sesión extraordinaria.

Conforme opinó este Departamento en ocasión anterior, nuestro ordenamiento constitucional desfavorece la imposición de términos a la Asamblea Legislativa. Existen solo cuando expresamente se establecen en la Constitución: Así lo sentencio el Tribunal Supremo en Nogueras, supra:

Por otro lado, los límites fijados en la Constitución a la extensión del término de cada sesión extraordinaria demuestran que cuando los delegados de la Convención Constituyente quisieron imponer una restricción a la autoridad delegada, la formularon en el propio texto de la Constitución. Nogueras a las págs. 419-420.

De igual manera, en ausencia de una delegación expresa para establecer límites a la duración de las sesiones extraordinarias, el Gobernador violaría el principio de separación de poderes al convocar a la Asamblea Legislativa a una sesión extraordinaria con un término fijo. Ello por razón de que históricamente se ha reconocido como inherente al Poder Legislativo la facultad de organizar sus procedimientos; Silva, supra; y al Gobernador, por su lado, no se le confirió la facultad de influenciar o controlar el proceso de promulgación de leyes al limitar el tiempo de duración de las sesiones extraordinarias. Consecuentemente, imponer a la Asamblea Legislativa un término fijo durante las sesiones extraordinarias, sea este menor o igual al constitucionalmente establecido, disminuye indeseablemente la independencia de la rama Legislativa en subordinación de la Ejecutiva. En otras palabras, limita su poder de organizar y manejar su proceso interno de promulgación de leyes.

Cabe añadir a la Opinión antes referida, que la costumbre histórica observada por los Gobernadores luego de aprobada en 1952 la Constitución del Estado Libre Asociado apoya esta conclusión. Durante la preparación de esta opinión, examinamos las Ordenes Ejecutivas emitidas durante varias décadas, por medio de las cuales el Gobernador convocó a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria. De este examen surge que en sus convocatorias, el

Hon. Alejandro J. García Padilla  
8 de enero de 2013  
Página 6

Gobernador se limitó a señalar la fecha de inicio de la sesión, sin establecer ni indicar límite alguno de tiempo a la duración de la misma.

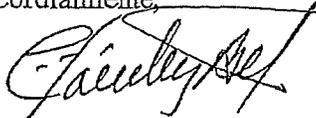
Considerando este trasfondo histórico-constitucional, a nuestro juicio, en ausencia de una delegación expresa para establecer límites a la duración de las sesiones extraordinarias, el Gobernador violaría el principio de separación de poderes al convocar a la Asamblea Legislativa a una sesión extraordinaria con un término fijo.

Consciente de la relación dinámica que debe existir entre los poderes del estado, el Tribunal Supremo ha adoptado un criterio flexible y pragmático en la aplicación de la doctrina de la separación de poderes. A esos efectos, corresponde dilucidar la cuestión en términos de si el poder delegado o empleado por una de las ramas de gobierno resulta en una disminución indeseable de la independencia de otra de las ramas y que sea incompatible con el ordenamiento político de la Constitución. Noriega v. Hernández Colon, 135 D.P.R. 406 (1994).

Como antes indicado, históricamente se ha reconocido como inherente al Poder Legislativo la facultad de organizar sus procedimientos. Silva, supra. Esta facultad debe naturalmente comprender el tiempo que la Asamblea emplea para, dentro de los límites constitucionalmente establecidos, considerar un proyecto de Ley. Al Gobernador, por su parte, no se le confirió la facultad de influenciar o controlar el proceso de promulgación de leyes al limitar el tiempo de duración de las sesiones extraordinarias. Consecuentemente, imponer a la Asamblea Legislativa un término fijo durante las sesiones extraordinarias disminuye indeseablemente la independencia de la rama Legislativa en subordinación de la Ejecutiva pues limita su poder de organizar y llevar a cabo su proceso interno de promulgación de leyes.

En resumen, a base de una análisis del texto, la estructura y el principio de separación de poderes contenido en la Constitución, así como de la experiencia histórica seguida por los Gobernadores luego de su aprobación que le han antecedido a usted en el cargo, concluimos que nuestro ordenamiento jurídico no confiere al Gobernador facultad para establecer términos de duración específicos para las sesiones extraordinarias, sean estos menores, iguales o mayores al constitucionalmente establecido.

Cordialmente,



Luis Sánchez Betances  
Secretario de Justicia Designado