

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

2005 OCT -3 AM 9:42

Hon. José F. Aponte Hernández, et  
al.

Demandante

v.

Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.

Demandados

NÚM:

K PE2005-3411 (904)

Sobre:

Petición de Injunction y  
Sentencia Declaratoria

Ingeniero Nélidea Santiago Rivera,  
et al.

Demandante

v.

Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.

Demandados

NÚM:

K PE2005-3450 (904)  
Consolidado con el  
K PE2005-3411 (904)

Sobre:

Petición de Injunction y  
Sentencia Declaratoria

**MOCIÓN EN SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA A  
FAVOR DE LOS FUNCIONARIOS DEMANDADOS**

**Por los funcionarios demandados:**

**ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS**

Secretario de Justicia

Colegiado Núm. 12035

**KENNETH PAMIAS VELÁZQUEZ**

Colegiado Núm. 14417

**JORGE R. ROIG COLÓN**

Colegiado Núm. 14809

**HIRAM A. MELÉNDEZ JUARBE**

Colegiado Núm. 14765

**CARLOS A. DEL VALLE CRUZ**

Colegiado Núm. 8995

Departamento de Justicia

P.O. Box 9020192

San Juan, P.R. 00902-0192

Tel. (787) 721-7700

Fax (787) 722-4440

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
 TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
 SALA SUPERIOR DE SAN JUAN**

Hon. José F. Aponte Hernández, et al.

**Demandante**

v.

Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.

**Demandados**

**NÚM:**

**K PE2005-3411 (904)**

**Sobre:**

**Petición de Injunción y Sentencia Declaratoria**

Ingeniero Nélidea Santiago Rivera, et al.

**Demandante**

v.

Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.

**Demandados**

**NÚM:**

**K PE2005-3450 (904)  
 Consolidado con el  
 K PE2005-3411 (904)**

**Sobre:**

**Petición de Injunción y Sentencia Declaratoria**

**TABLA DE CONTENIDO**

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	1
<b>II. ASUNTOS QUE NO ESTÁN EN CONTROVERSIA .....</b>	4
<b>III. DISCUSIÓN DEL MARCO LEGAL APLICABLE .....</b>	6
<b>A. Delimitación de la controversia. ....</b>	6
<b>B. El concepto jurídico de Presupuesto en nuestro ordenamiento y el proceso para su aprobación en circunstancias ordinarias. ....</b>	6
1. El término presupuesto es un concepto legal que se refiere al conjunto de leyes de asignaciones que están, o continúan, vigentes para un año fiscal en particular. ....	6
2. De ordinario, la aprobación de un presupuesto es una tarea compartida entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa que incluye la aprobación de un conjunto de leyes durante el transcurso de un año fiscal que autorizan a la Rama	

	Ejecutiva a desembolsar fondos para determinados fines y generan ingresos. ....	8
3.	Por mandato constitucional el presupuesto ha de estar balanceado. ....	11
4.	El presupuesto se compone, no de una sola ley, sino de un conjunto de leyes aprobadas en el transcurso de un año fiscal que autorizan a la Rama Ejecutiva a desembolsar fondos para determinados fines. ....	11
5.	El presupuesto es un ente dinámico que cambia durante el transcurso del año fiscal. ....	13
<b>C.</b>	<b><i>La falta de aprobación de un Presupuesto.</i></b> .....	15
1.	Cuando no se aprueba un presupuesto al final de un año fiscal, la Constitución dispone que aquellas leyes de asignaciones para gastos de funcionamiento del gobierno vigentes al final de dicho año fiscal se reactivarán para evitar que se detenga la marcha de las funciones esenciales del gobierno. ....	15
2.	El presupuesto constitucional para efectos del Art. VI, Sección 6, es un concepto muy amplio que no se limita a la Resolución Conjunta de presupuesto general, sino que incluye todas aquellas leyes que asignan partidas para el funcionamiento del gobierno. ....	16
3.	Las asignaciones que comprenden el Presupuesto Constitucional surgen tanto de leyes vigentes por sus propios términos como de aquellas de extensión definida que son reactivadas por virtud constitucional. ....	18
	(a) Leyes de extensión indefinida. ....	18
	(b) Leyes de extensión definida. ....	19
	(i) La Resolución Conjunta del Presupuesto General. ....	19
	(ii) Leyes de asignaciones especiales aprobadas para un año fiscal específico. ....	19
4.	Por virtud constitucional, continúa rigiendo la ley de asignación en su totalidad, y no meramente la cuantía dispuesta. ....	20
<b>D.</b>	<b><i>Para el año fiscal 2005-2006 no se aprobó un presupuesto por lo que por operación de ley entró en vigor un Presupuesto Constitucional según lo dispuesto en la Sección 6 del Artículo VI de la Constitución.</i></b> .....	20
1.	La determinación sobre cuál es el presupuesto constitucional es una cuestión pura de derecho. ....	21

2.	Por definición el Presupuesto Constitucional es parcial e insuficiente. ....	21
3.	El Presupuesto Constitucional heredado para el año fiscal 2005-2006 resulta deficitario. ....	22
<b>E.</b>	<b><i>La facultad constitucional del Gobernador para ajustar desembolsos en situaciones deficitarias.</i></b> .....	<b>23</b>
1.	Por virtud constitucional, el Gobernador queda investido de la facultad legal para autorizar los desembolsos de suerte que no quede en suspenso el funcionamiento del Gobierno hasta tanto las Ramas políticas logren un acuerdo sobre el particular. ....	23
2.	La Constitución requiere que el Gobernador tome las medidas necesarias para balancear el presupuesto al amparo de las Secciones 7 y 8 del Artículo VI, de acuerdo a las prioridades dispuestas en la Sección 8 y en la ley. ....	27
3.	Por expreso mandato constitucional, la facultad del Gobernador para ajustar desembolsos en situaciones deficitarias es particularmente amplia y abarca todas las asignaciones aprobadas (ya sea que provengan de la Resolución Conjunta del Presupuesto o de Asignaciones Especiales) y no sólo las de la Rama Ejecutiva. ....	30
<b>F.</b>	<b><i>La facultad estatutaria del Gobernador para ajustar desembolsos, incluso fuera de situaciones deficitarias.</i></b> .....	<b>32</b>
1.	El Gobernador tiene facultad para restringir el desembolso de fondos bajo la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. ....	32
2.	El Gobernador tiene amplia facultad bajo la Resolución Conjunta Núm. 927 de 30 de junio de 2004 para realizar transferencias entre las asignaciones para las distintas agencias, incluyendo la Asamblea Legislativa y todas sus dependencias. ....	32
<b>G.</b>	<b><i>Los poderes del Ejecutivo no se agrandan irrazonablemente, ya que existen diversas limitaciones a sus poderes presupuestarios frente a otras Ramas constitucionales.</i></b> .....	<b>34</b>
1.	El Gobernador no puede ajustar los desembolsos de fondos a las otras Ramas constitucionales a tal grado que les impida ejercer sus funciones constitucionales. ....	34
2.	Los ajustes a los desembolsos que puede hacer el Gobernador están claramente limitados por guías y principios inteligibles contenidos en múltiples leyes orgánicas y especiales. ....	35

<b>IV. APLICACIÓN</b> .....	37
<b>A. La validez del ajuste impugnado.</b> .....	37
1. El estándar legal que las partes demandantes pretenden adelantar, que impediría cualquier ajuste por mínimo que sea, no encuentra apoyo ni en las autoridades legales ni en el sentido común ni en un sentido sano de justicia social.....	37
2. El Gobernador tiene facultad legal para realizar el ajuste cuestionado a tenor con (i) los poderes deficitarios que le otorga la Constitución y; (ii) la facultad estatutaria que le concede la Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 de Presupuesto General. ....	38
(a) La Sección 6 del Art. VI de la Constitución dispone que el Gobernador será quien autorice los desembolsos en aquellas instancias en que no se aprueba un presupuesto.....	39
(b) La Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 concede facultad estatutaria independiente al Gobernador para realizar las transferencias impugnadas.....	39
(c) El ajuste impugnado de ninguna manera le impide a la Asamblea Legislativa ejercer su función constitucional.....	40
(d) La partida de "Actividades Conjuntas" es una partida adicional al presupuesto de los cuerpos legislativos, del cual también se pueden sufragar los gastos de funcionamiento de la Superintendencia del Capitolio.....	42
<b>B. <i>Procede que se dicte sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados al ser contundente el derecho, según discutido, y al no haber cuestiones de hecho por adjudicar.</i></b> .....	43
1. El contenido del Presupuesto Constitucional es un asunto de puro derecho y las partes demandantes no han esbozado error legal alguno en la determinación del mismo.....	43
2. La existencia de una situación deficitaria es incuestionable como cuestión de derecho por haberse determinado por las agencias con el peritaje para ello. ....	43
3. Toda vez que el caso de autos versa estrictamente sobre una cuestión de derecho procede dictar sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados bajo la Regla 36 de Procedimiento Civil.....	44
<b>V. CONCLUSIÓN</b> .....	45

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN**

**Hon. José F. Aponte Hernández, et al.**

**Demandante**

v.

**Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.**

**Demandados**

**NÚM:**

**K PE2005-3411 (904)**

**Sobre:**

**Petición de Injunción y Sentencia Declaratoria**

**Ingeniero Nélidea Santiago Rivera, et al.**

**Demandante**

v.

**Hon. Aníbal Acevedo Vilá, et al.**

**Demandados**

**NÚM:**

**K PE2005-3450 (904)  
Consolidado con el  
K PE2005-3411 (904)**

**Sobre:**

**Petición de Injunción y Sentencia Declaratoria**

**MOCIÓN EN SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA A FAVOR DE LOS FUNCIONARIOS DEMANDADOS**

**AL HONORABLE TRIBUNAL:**

Comparecen, el Hon. Aníbal Acevedo Vilá, Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Hon. Ileana I. Fas Pacheco, Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, y el Hon. Juan Carlos Méndez Torres, Secretario de Hacienda, por conducto del Departamento de Justicia, y respetuosamente exponen, alegan y solicitan:

**I. INTRODUCCIÓN**

Mediante el presente recurso las partes demandantes (Cámara de Representantes y la Superintendencia del Capitolio) pretenden reclamar para la Asamblea Legislativa (y para una de sus dependencias accesorias) una inmunización absoluta contra la difícil situación deficitaria que enfrenta el Gobierno. Así, bajo una forzada reinterpretación de la doctrina de separación

de poderes, arguyen que el Gobernador está siempre estrictamente obligado a desembolsar la totalidad de la asignación que se encuentra vigente para la Asamblea Legislativa, sin realizar ajuste alguno, e irrespectivo de la situación fiscal en que se encuentre el Gobierno. Dicho argumento, dirigido a excluir a la Asamblea Legislativa de las cláusulas constitucionales y las disposiciones estatutarias que exigen mantener un presupuesto balanceado y que le requieren al Gobernador ajustar los desembolsos de fondos en situaciones deficitarias, no sólo carece de apoyo legal alguno, sino que resulta improcedente como cuestión de política pública. La teoría legal de las partes demandantes impediría ajustar un sólo centavo de los desembolsos de la Rama Legislativa aun en la más crítica situación deficitaria. Así pues, las demandantes pretenden: (i) excusarse por completo de la dura realidad y el sacrificio que se ven forzados a asumir todos los demás puertorriqueños servidores públicos durante este tipo de situación fiscal, (ii) forzar la concentración de los recortes en las otras Ramas de Gobierno, y (iii) comprometer así la habilidad del Estado para cumplir con las responsabilidades y prioridades dispuestas en la Constitución y las leyes aplicables.

Como se verá a continuación, la teoría de los demandantes descansa en una equivocada visión legal del proceso presupuestario, y de los poderes constitucionales y estatutarios del Gobernador para atender situaciones fiscales como la que afronta actualmente el País. Contrario a lo argumentado por las partes demandantes, quienes parecen pensar que la Constitución finaliza en la Sección 6 del Artículo VI, el Gobernador, bajo las Secciones 7 y 8 del Artículo VI, tiene plena autoridad y la solemne responsabilidad de ajustar los desembolsos con cargo a sus respectivas asignaciones para mantener el presupuesto cuadrado. Tanto la obligación como la facultad del Gobernador de realizar tales ajustes, en aras de la salud fiscal del País, surgen de las siguientes disposiciones constitucionales y estatutarias:

- (i) la Constitución, en su Artículo VI, Sección 6, expresamente dispone que será el "Gobernador [quien] autoriza á los

desembolsos” cuando no se apruebe un presupuesto). Dichos desembolsos deben ser ajustados por el Primer Ejecutivo para cumplir con el mandato constitucional del Artículo V, Sección 7, de mantener un presupuesto balanceado, y así atender las prioridades establecidas en el Artículo VI, Sección 8, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las cuales han sido implementadas por el Artículo 4(c) de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104(c) y

- (ii) con independencia de las facultades y deberes constitucionales del Gobernador para atender situaciones deficitarias, la Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 de 30 de junio de 2004 (vigente por virtud del Artículo VI, Sección 6) expresamente le concede facultad estatutaria al Gobernador para realizar transferencias presupuestarias como las de autos cuando los “intereses del servicio y necesidades apremiantes” lo requieran; lo cual existe en la situación de epígrafe (en la que se ha heredado el presupuesto anterior) por entenderse una necesidad apremiante realizar los ajustes necesarios para atender las necesidades del País ante un tranque presupuestario.

Este Tribunal debe advertir que, mientras existen agencias de la Rama Ejecutiva que actualmente afrontan mayores recortes presupuestarios (como la Administración de Servicios Generales, con un recorte de más de un 60%; la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico, con un recorte del 33%; el Departamento del Trabajo, con un recorte de más de un 27%), este caso trata sobre la insistencia de la Cámara de Representantes en (i) recibir un trato privilegiado en estas circunstancias, en la que sólo ha recibido un ajuste de alrededor de un 13% de su presupuesto anterior; (ii) adelantar la infundada teoría de que reducir un sólo centavo en su presupuesto sería inconstitucional e; (iii) intentar convencer a este Honorable Tribunal de la extraordinaria proposición de que el Gobierno se encuentra en un superávit.

La realidad innegable del caso es, sin embargo, que aunque el Gobierno en general cuenta con autoridad para incurrir en gastos de hasta \$9,284 millones (por virtud de las leyes de asignaciones vigentes), sólo cuenta con recursos de \$8,945 millones, lo que imposibilita desembolsar la totalidad de las asignaciones. Por ello, aunque las asignaciones han permanecido inalteradas, los desembolsos que se hacen con cargo a éstas tuvieron que ser ajustados por el Gobernador para cumplir con las disposiciones constitucionales que exigen mantener un presupuesto balanceado.

En vista de lo anterior, y toda vez que el caso de autos versa estrictamente sobre una cuestión de derecho, respetuosamente se solicita que este Tribunal dicte sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados y desestime la demanda de epígrafe.

## **II. ASUNTOS QUE NO ESTÁN EN CONTROVERSIA**

- 1- La Resolución Conjunta Núm. 927, que formó parte del Presupuesto General de Gastos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2004-2005, fue aprobada el 30 de junio de 2004. Véase, Exhibit A.
- 2- La Resolución Conjunta de la Cámara Núm. 445, que se haber sido aprobada hubiese formado parte del eventual Presupuesto General de Gastos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2005-2006, fue vetada por el señor Gobernador. Véase, Exhibit B.
- 3- Ante la falta de aprobación de la Resolución Conjunta de la Cámara Núm. 445, que contenía la mayoría de las asignaciones necesarias para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno para el año fiscal 2005-2006, se ha heredado un "Presupuesto Constitucional" compuesto de las leyes de asignaciones que, con cargo al Fondo General, se identifican en la primera columna del Anejo I de la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, y cuyo total asciende a \$9,284

millones, según se refleja de la quinta columna de dicho anejo. Véase, Exhibit C.

- 4- Los recursos disponibles para el año fiscal 2005-2006, según estimados por el Secretario de Hacienda, ascienden a \$8,945 millones. Véase, Exhibit D.
- 5- Mediante la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58, el Gobernador realizó ajustes a los desembolsos de fondos autorizados mediante las asignaciones con cargo al Fondo General que se encuentran vigentes para el año fiscal 2005-2006. Véase, Exhibit C, Anejo 1, sexta columna.
- 6- Por virtud de la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58, el Gobernador ajustó los desembolsos con cargo a las asignaciones de la Cámara de Representantes a \$41 millones para el año fiscal 2005-2006. Véase, Exhibit C.
- 7- Por virtud de la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58, el Gobernador ajustó los desembolsos con cargo a la partida de la Resolución Conjunta Núm. 927 denominada "Actividades Conjuntas" de la Asamblea Legislativa, a \$10.78 millones para el año fiscal 2005-2006.<sup>1</sup> Véase, Exhibit C.
- 8- Las asignaciones de fondos de la Superintendencia del Capitolio están sujetas a la legislación y reglamentación que aprueben los Presidentes de las Cámaras Legislativas. Véase, Regla 12 de la Reglas de Evidencia (conocimiento judicial de cuestiones de derecho); Art. 11 de la Ley Núm. 4 de 21 de julio de 1977, 2 L.P.R.A. § 661.

---

<sup>1</sup> Esta cifra no incluye la cantidad de \$17.684 millones a desembolsarse con cargo a asignaciones especiales para otras actividades conjuntas de la Asamblea Legislativa.

### III. DISCUSIÓN DEL MARCO LEGAL APLICABLE

#### A. *Delimitación de la controversia.*

El contexto histórico en que se desenvuelve el caso de autos, reúne dos eventos noveles que con sabia previsión fueron contemplados por nuestra Constitución: de un lado, la falta de aprobación de asignaciones presupuestarias al cabo de un año fiscal y, concurrentemente, la existencia de un presupuesto deficitario. Esta situación requiere considerar dos cuestiones esenciales que establecen el marco constitucional del caso: en primer lugar, ¿a qué institución gubernamental la Constitución le ha delegado la competencia de realizar los desembolsos necesarios para mantener la marcha constante del gobierno?; y en segundo lugar, especialmente en el contexto deficitario, ¿cuánta flexibilidad ostenta constitucionalmente dicha institución en aras de cumplir con el mandato constitucional de mantener un presupuesto balanceado? Las contestaciones a ambas interrogantes están dispuestas explícitamente por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Veamos.

#### B. *El concepto jurídico de Presupuesto en nuestro ordenamiento y el proceso para su aprobación en circunstancias ordinarias.*

1. El término presupuesto es un concepto legal que se refiere al conjunto de leyes de asignaciones que están, o continúan, vigentes para un año fiscal en particular.

El término “presupuesto” es un concepto legal que se refiere al conjunto de leyes de asignaciones que están, o continúan, vigentes para un año fiscal en particular. Véase, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente* a la pág. 889. (“El presupuesto comprende todas las leyes de asignaciones, que no necesariamente tienen que hacerse en una sola pieza legislativa, que no necesariamente tienen que hacerse mediante un proyecto de ley y que ni siquiera tienen que hacerse a través, en el curso de una sesión legislativa.”); Op. Sec. Just. Núm. 13 de 1984 a la pág. 85 (“El concepto ‘presupuesto’ [...] comprende todas las leyes de asignaciones[.]”); Opinión disidente del Juez Asociado señor Negrón García en *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 129

D.P.R. 824, 859 (1992) (“Según la Asamblea Constituyente, el presupuesto no es una ley unitaria, sino que comprende todas las leyes de asignaciones.”).

El término “asignación”, por su parte, es un concepto igualmente jurídico que se refiere a la “cantidad de dinero autorizada por la Asamblea Legislativa con el propósito de llevar a cabo una actividad específica o lograr ciertos objetivos.” Véase, Art. 3 de la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 283b. Véase, además, *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 769 N.E.2d 1248, 1256 (Mass 2002) (“We have defined the power of appropriation as the authority ‘to set apart from the public revenue a certain sum of money for a specified object, in such manner that the executive officers of the government are authorized to use that money, and no more, for that object and for no other.’ [...] It is beyond question that [t]he power to appropriate money of the Commonwealth is a legislative power.”)<sup>2</sup> Una asignación es, en fin, una ley o resolución conjunta que autoriza a la Rama Ejecutiva a desembolsar dinero para cumplir ciertos objetivos.

Una asignación es, pues, una autorización para gastar dinero para ciertos fines específicos dispuestos por la Asamblea Legislativa. De ordinario, de existir recursos suficientes, procede desembolsar la totalidad de los fondos autorizados por la correspondiente ley de asignación. Sin embargo, de no existir recursos suficientes, resulta necesario restringir los desembolsos autorizados. Por supuesto, en tales casos la asignación permanece inalterada y podrá ser desembolsada en su totalidad una vez existan recursos suficientes.

Por otra parte, el término “desembolso” alude a la “[e]ntrega de una porción de dinero efectivo y al contado” o a un “dispendio, gasto, [o] coste.”

---

<sup>2</sup> Para fines de precisión lingüística, se aclara que el concepto en inglés de “appropriation” se refiere a “[a] legislative body’s act of setting aside a sum of money for a public purpose. If the sum is earmarked for a precise or limited purpose, it is sometimes called a specific appropriation.” Black’s Law Dictionary, Bryan A. Garner, Editor (8th ed. 2004) (appropriation, n. . . . 2.). Ello es equivalente al concepto jurídico de “asignación” referente a autorizaciones que hace la Rama Legislativa al Ejecutivo para que desembolse dinero con ciertos fines. La equivalencia de estos conceptos no es controversial, y así lo entendió también la Asamblea Constituyente. Véase, Diario de Sesiones, en la pág. 899 (refiriéndose al constitucionalmente descartado concepto de *general appropriations bill* para describir una modalidad particular de ley de asignaciones).

Véase, Diccionario de la Real Academia Española, Edición Vigésima primera. Véase, también, Black's Law Dictionary (8th ed. 2004) ("Disbursement - The act of paying out money, commonly from a fund or in settlement of a debt or account payable."). Los desembolsos son, por tanto, las erogaciones de fondos que en efecto realiza la Rama Ejecutiva de conformidad con las asignaciones.

2. De ordinario, la aprobación de un presupuesto es una tarea compartida entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa que incluye la aprobación de un conjunto de leyes durante el transcurso de un año fiscal que autorizan a la Rama Ejecutiva a desembolsar fondos para determinados fines y generan ingresos.

El "presupuesto", como conjunto de leyes de asignaciones, se aprueba, esencialmente, como todas las demás leyes; esto es, a tenor con lo dispuesto en la Sección 19 del Art. III de la Constitución, relativo a la aprobación de proyectos por la Asamblea Legislativa y la firma o veto del Gobernador. Sin embargo, por su complejidad, su tramitación sigue un proceso muy particular. Este proceso comienza con la presentación de un presupuesto recomendado, compuesto de "anteproyectos de leyes de asignaciones y para generar ingreso"<sup>3</sup>, por parte del Gobernador a la Asamblea Legislativa, a tenor con el Artículo IV, Sección 4, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha sección establece:

Los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador serán:

[...]

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.

*Id.* El proceso de aprobación del presupuesto ha sido delimitado estatutariamente por el Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104, que dispone que el Gobernador someterá a la Asamblea Legislativa, entre otras cosas, "[l]as asignaciones y egresos que se recomiendan o proponen con cargo a todos los recursos calculados". 23 L.P.R.A. § 104(a)(7). Específicamente, el referido Artículo establece, en lo pertinente:

---

<sup>3</sup> Véase, Artículo 4(b) de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104 b).

(a) En armonía con el Artículo IV, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Gobernador someterá a la Asamblea Legislativa al comienzo de cada sesión ordinaria, un Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Estado Libre Asociado, sus instrumentalidades y corporaciones públicas, con cargo al Fondo General, los fondos especiales, las aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos, emisiones de bonos y préstamos, recursos propios de las corporaciones públicas y cualesquiera otras fuentes de ingresos, indicativos de los objetivos y de los programas de gobierno que el Primer Ejecutivo propone para el año fiscal siguiente, con base en la orientación y las metas a más largo plazo del Plan de Desarrollo Integral, el Programa de Inversiones de Cuatro Años y del Plan de Usos de Terrenos, formulados y adoptados por la Junta de Planificación.

El presupuesto deberá contener la siguiente información, en la forma, extensión o detalle que el Gobernador estimare conveniente:

(1) Un mensaje del Gobernador exponiendo sus recomendaciones programáticas, fiscales y presupuestarias

(2) Una exposición general de los objetivos, planes y programas en los cuales está enmarcado el presupuesto así como la forma en que, con los recursos que se recomiendan en el documento de presupuesto, se logran dichos objetivos, planes y programas.

(3) Descripciones de las funciones, programas y actividades del Gobierno y sus agencias, incluyendo, cuando ello resultare factible o conveniente, información sobre los costos de los programas en vigor y propuestos, de los logros alcanzados y de las mejoras gerenciales efectuadas y en proyectos.

(4) Todos los recursos y egresos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus instrumentalidades y corporaciones públicas, durante el último año fiscal terminado.

**(5) Un estimado de todos los recursos que se esperan recibir durante el año fiscal en vigor al someterse el presupuesto**, y de los gastos estimados a incurrirse durante el mismo período, del Gobierno del Estado Libre Asociado y de sus instrumentalidades y corporaciones públicas. (Énfasis suplido).

(6) Cálculos de todos los recursos probables del Gobierno del Estado Libre Asociado y de sus instrumentalidades y corporaciones públicas, independientemente de su origen, durante el siguiente año fiscal según:

(A) las leyes existentes a la fecha en que se someta el presupuesto;

(B) las propuestas legislativas que afecten dichos ingresos, si las hubiere;

(C) los programas federales en vigor, y

(D) por otros conceptos.

**(7) Las asignaciones y egresos que se recomiendan o proponen con cargo a todos los recursos calculados, [...]**

excepto la Asamblea Legislativa y la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que estarán exentas de someter peticiones presupuestarias, las cuales el Gobernador incluirá en el presupuesto que recomiende, un presupuesto para gastos ordinarios de funcionamiento igual al vigente. [...] Comenzando con el año fiscal 2003-2004, a la Rama Judicial se le asignará una cantidad equivalente al tres punto tres (3.3%) por ciento del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresadas en el Fondo General del Tesoro de Puerto Rico en los dos (2) años económicos anteriores al año corriente[.] [...] Las recomendaciones y peticiones para asignaciones de cantidades englobadas en el proyecto de presupuesto general para cada organismo gubernamental estarán respaldadas en el presupuesto que se someta por cálculos detallados, por partidas de gastos y por programas o actividades. (Énfasis suplido).

(8) Los estados financieros y cualquiera otra información y datos económicos incluyendo los presupuestos de las empresas y corporaciones públicas que a su juicio fueren necesarios o convenientes, a fin de dar a conocer tan detalladamente como fuere factible:

- (A) El estado económico del Gobierno Estatal a la terminación del último año fiscal;
- (B) su situación fiscal calculada al finalizar el año fiscal en curso, incluyendo todos los balances disponibles para gastarse, y
- (C) su situación fiscal estimada al finalizar el siguiente ejercicio, si se adoptaren las proposiciones contenidas en el presupuesto.

(b) El Gobernador someterá los anteproyectos de leyes de asignaciones y para generar ingreso, de acuerdo con el presupuesto que recomienda, en el curso de la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa dentro del término establecido por ley.

23 L.P.R.A. § 104 (énfasis suplido).

Al confeccionar el presupuesto del País existen dos (2) pasos esenciales:

- (i) estimar los recursos que se espera recibir durante el año fiscal para el que se somete el presupuesto (lo cual realiza el Departamento de Hacienda)<sup>4</sup>; y (ii) confeccionar asignaciones (gastos autorizados)<sup>5</sup> con cargo a esos recursos

<sup>4</sup> Al realizar un estimado de todos los recursos que se espera recibir durante el año fiscal pertinente al someterse el presupuesto, el Gobernador cuenta con el peritaje especializado del Secretario de Hacienda quien, conforme a la ley y la Constitución, debe asesorarle en todos los asuntos bajo su competencia. Art. IV, Sección 5 de la Constitución (el Secretario de Hacienda es miembro del Consejo Constitucional de Secretarios); 3 L.P.R.A. Ap. VII, Art. II(a). Por otra parte, es al Secretario de Hacienda a quien, como cuestión de derecho, se le ha delegado la facultad de administrar todo lo relacionado con los recaudos del Estado Libre Asociado. Véase, Código de Rentas Internas de 1994, 13 L.P.R.A. §§ 8001-9750.

<sup>5</sup> Estas nuevas asignaciones que el Gobernador propone al presentar un presupuesto, por lo general, son adicionales a otras leyes preexistentes que asignan fondos por tiempo indefinido y que, por sus propios términos, se mantienen vigentes durante todo año fiscal que comienza. Este tipo de leyes de asignaciones de tiempo indefinido son las que más adelante denominamos "leyes ineludibles" y que, a no ser que se revoquen, permanecen vigentes año tras año.

calculados por el Departamento de Hacienda (lo que finalmente realiza la Rama Legislativa y la Ejecutiva al aprobar las correspondientes leyes de asignaciones).<sup>6</sup>

3. Por mandato constitucional el presupuesto ha de estar balanceado.

Por virtud del Artículo VI, Sección 7, el presupuesto ha de estar balanceado. *Id.* (“Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones.”). **Esto es, los gastos autorizados (asignaciones) no pueden exceder los recursos calculados.**

4. El presupuesto se compone, no de una sola ley, sino de un conjunto de leyes aprobadas en el transcurso de un año fiscal que autorizan a la Rama Ejecutiva a desembolsar fondos para determinados fines.

Una vez el Gobernador somete a la Asamblea Legislativa el presupuesto recomendado, corresponde a dicha Rama aprobar los proyectos pertinentes de asignaciones, y de recaudos, y remitir los mismos al Primer Ejecutivo para que, tras su firma, se conviertan en ley. Adviértase que no se trata de una sola pieza legislativa presupuestaria sino de múltiples proyectos de leyes de asignaciones que formarán el presupuesto del País para el año fiscal correspondiente. Claro está, el que existan múltiples leyes de asignaciones no implica que nuestro ordenamiento carezca de una pieza legislativa principal que recoja la gran mayoría de los gastos de funcionamiento del Gobierno para cada año fiscal. Como cuestión de realidad, dicha pieza legislativa es la “Resolución Conjunta del Presupuesto General”, la cual por exigencia constitucional “sólo podrá contener asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas”. Véase, Art. III, Sección 17, de la Constitución.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La Asamblea Legislativa y el Gobernador también aprueban nuevas leyes y resoluciones conjuntas con posterioridad a la confección del presupuesto al inicio del año fiscal que, por tanto, varían el total de los recursos disponibles durante el año fiscal, según discutiremos en más detalle más adelante.

<sup>7</sup> Conforme a la precitada disposición constitucional, esta Resolución Conjunta del Presupuesto General no puede contener otra cosa que no sea “asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas”. De esta forma, por ejemplo, las leyes que autoricen a Secretario de Hacienda a imponer contribuciones para allegar recaudos adicionales deben consignarse en leyes independientes. Como estas asignaciones no pueden exceder los recursos calculados conforme al mandato constitucional de mantener un presupuesto balanceado, Art. VI, Sección

Valga advertir que, por la extensión de su vigencia, las leyes de asignaciones pueden ser de dos (2) clases: (i) extensión *definida* o; (ii) extensión *indefinida*. Esto es, la Asamblea Legislativa puede efectuar una asignación con vigencia delimitada (ej: un año fiscal en específico) o efectuar asignaciones prolongadas en el tiempo de forma indefinida.

El primer tipo de asignación se efectúa mediante “resolución conjunta”, por no tener vigencia permanente. Véase, Sección 1 de la Ley Núm. 2 de 4 de marzo de 1953, 2 L.P.R.A. § 200 (“Toda legislación que haya de perder su fuerza al realizarse la obra, o cumplirse la finalidad que persigue, será objeto de consideración por la Asamblea Legislativa mediante resolución conjunta y no formará parte de los estatutos permanentes de Puerto Rico. Estas resoluciones seguirán el mismo trámite que los proyectos de ley.”). De esta forma, y a modo de ejemplo, una Resolución Conjunta que asigna fondos para el proyecto de salas especializadas en casos de sustancias controladas (“Drug Courts”), Resolución Conjunta Núm. 1110 de 2004, es una ley de asignación de vigencia delimitada circunscrita a un año fiscal particular. Véase, Exhibit C. Asimismo, la propia Resolución Conjunta del Presupuesto General es una ley de asignaciones de tiempo definido.

Por su parte, el segundo tipo de asignación se extiende en el tiempo de forma indefinida y no requiere de legislación ulterior para continuar en vigor. Se trata, pues, de una ley que está vigente y que debe ser acatada hasta que no sea derogada. Un ejemplo de esta segunda clase de asignaciones es aquella dispuesta para la Rama Judicial por virtud de la Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, que establece la fórmula para fijar el presupuesto de dicha Rama; o la Ley Núm. 62 de 20 de febrero de 2004 que consigna una pensión vitalicia a Carmen Belén Richardson. Véase, Exhibit C.

---

7, si las Ramas políticas desean incurrir en gastos que excedan los recursos calculados, la Constitución exige que las mismas legislen para obtener más recaudos por vía de contribuciones (es decir, “que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones”, Art. VI, Sección 7).

5. El presupuesto es un ente dinámico que cambia durante el transcurso del año fiscal.

**En este punto es importantísimo y esencial resaltar que el presupuesto es un ente dinámico.** Por ello, aunque a principio de cada año fiscal se aprueba un presupuesto (un grupo de leyes de asignaciones en conjunto), **el mismo está sujeto a modificación continua, ya que cada ley de asignación ulterior que sea aprobada durante el año fiscal formará parte del presupuesto de dicho periodo.** Así pues, aunque el presupuesto total para un año fiscal al comienzo del mismo (el 1 de julio) sea de una cantidad X, cuando la Asamblea Legislativa y el Gobernador aprueban leyes de asignaciones adicionales durante el transcurso de dicho año fiscal, el presupuesto aumenta. Por tanto, **el presupuesto para un año fiscal, al finalizar el año, va a ser fundamentalmente distinto al presupuesto inicial, precisamente debido a todas estas asignaciones nuevas que se aprueban durante el transcurso de dicho año.**<sup>8</sup>

Aprobadas las leyes de asignaciones pertinentes, corresponde al Gobernador administrar el presupuesto. Con respecto a la administración del presupuesto, cabe resaltar que nuestro ordenamiento le concede al Gobernador amplias facultades. A tales efectos, el Artículo 4(e) de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104(e) (énfasis suplido), dispone:

(e) Con respecto a la administración y control del presupuesto, el Gobernador tendrá las siguientes facultades que podrá delegar en el Director de Gerencia y Presupuesto:

(1) Aprobar los detalles presupuestarios, mediante presupuestos ejecutivos, de las asignaciones englobadas autorizadas en la Resolución Conjunta del Presupuesto General o en cualesquiera otras leyes; y de recursos disponibles en fondos especiales de origen estatal o de origen federal. Estos detalles podrán ser preparados a base de años fiscales determinados o a base de cuotas por periodos determinados de tiempo dentro de un año fiscal.

(2) Enmendar los detalles presupuestarios en la forma que crea necesario sin que ello afecte la cuantía total asignada a los organismos, con excepción de lo dispuesto en los incisos

<sup>8</sup> Aunque se citará completamente más adelante, resulta oportuno consignar en este punto las palabras del delegado Negrón López en los debates de la Asamblea Constituyente: "El presupuesto comprende todas las leyes de asignaciones, que no necesariamente tienen que hacerse en una sola pieza legislativa, que no necesariamente tienen que hacerse mediante un proyecto de ley y que ni siquiera tienen que hacerse a través, en el curso de una sesión legislativa." *Diario de Sesiones* a la pág. 889. (énfasis suplido).

(c) y (d) de esta sección o cuando por otras leyes se disponga lo contrario.

(3) Aprobar y refrendar, mediante presupuestos ejecutivos o autorizaciones de puestos y gastos, las autorizaciones especiales para incurrir en gastos y crear puestos, contra cualesquiera fondos o asignaciones, independientemente de su origen. Se entenderán como especiales las autorizaciones no cubiertas en los presupuestos ejecutivos señalados en la cláusula (1) de este inciso.

(4) Determinar qué puestos vacantes o que puedan vacar luego, no deben cubrirse durante el período de tiempo que sea necesario.

(5) Establecer reservas presupuestarias y **restringir los recursos a disposición de los organismos en la forma que crea pertinente cuando en la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario**, independientemente de las circunstancias establecidas en los incisos (c) y (d) de esta sección [relativas a situaciones deficitarias].

(6) Incluir en los detalles presupuestarios, con cargo a las diferentes fuentes de ingresos, las partidas necesarias para el pago de deudas incurridas en años anteriores por los organismos y reducir en esas cantidades los recursos a la disposición del organismo para el año fiscal en el que se hace el ajuste. El ejercicio de esta función no será aplicable a los organismos o empresas que operen con tesoro independiente, ni aquellos organismos a los que se les proveen asignaciones sobre las cuales la Oficina no ejerce control presupuestario, los cuales tomarán las medidas que correspondan para satisfacer las deudas de años anteriores.

(7) Autorizar al Secretario de Hacienda a anticipar recursos a las agencias con cargo al Fondo General para obligaciones o desembolsos de programas con aportaciones del Gobierno de Estados Unidos aprobadas pero pendientes de recibirse y para el pago de mejoras permanentes contratadas en proceso de construcción, en lo que se hacen efectivas nuevas asignaciones. (Énfasis suplido).

Lo anterior describe, en términos generales, el proceso de aprobación presupuestaria bajo circunstancias ordinarias. En este contexto, aseite otros problemas constitucionales, el proceso presupuestario es un trámite compartido en el que participa la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo, quedando la ejecución del mismo en manos del Gobernador, y el establecimiento de las políticas públicas esenciales en manos de la Rama Legislativa.

### C. *La falta de aprobación de un Presupuesto.*

1. Cuando no se aprueba un presupuesto al final de un año fiscal, la Constitución dispone que aquellas leyes de asignaciones para gastos de funcionamiento del gobierno vigentes al final de dicho año fiscal se reactivarán para evitar que se detenga la marcha de las funciones esenciales del gobierno.

Como hemos visto, el presupuesto se compone de **todas** las leyes de asignaciones. Ahora bien, ¿qué sucede cuando en un año específico el proceso político no logra formular un presupuesto? En tales casos, nuestra Constitución dispone que, en cuanto a las asignaciones cuya vigencia culmina al final del año fiscal, se reactivarán **únicamente** aquellas que sean “necesarias para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno”.

Específicamente, la Sección 6 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone:

Cuando a la terminación de un año económico no se hubieren aprobado las asignaciones necesarias para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno y para el pago de intereses y amortización de la deuda pública durante el siguiente año económico, continuarán rigiendo las partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas para los mismos fines y propósitos, en todo lo que fueren aplicables, y el Gobernador autorizará los desembolsos necesarios a tales fines hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes.

Como se puede apreciar, de no aprobarse un presupuesto, la Constitución ordena que mantengan vigencia todas las “partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas [para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno]”. Por tanto, al identificar este “presupuesto constitucional”, la tarea principal consiste en determinar cuáles son las últimas leyes de asignación para estos fines. Cabe recalcar que la Constitución específica y textualmente establece que son “**las últimas leyes**” de asignación las que mantendrán vigencia en estas situaciones. Así pues, el presupuesto para el año fiscal anterior pertinente al momento de determinar el presupuesto constitucional para el año que comienza es **aquél que está vigente al concluir** el año fiscal anterior (el 30 de junio), y **no** el que estaba vigente al comienzo del mismo (el 1 de julio).

2. El presupuesto constitucional para efectos del Art. VI, Sección 6, es un concepto muy amplio que no se limita a la Resolución Conjunta de presupuesto general, sino que incluye todas aquellas leyes que asignan partidas para el funcionamiento del gobierno.

Por otra parte, es esencial delimitar qué implica la Constitución cuando habla de aquellas partidas para “los gastos de funcionamiento del gobierno”. De los debates de la Convención Constituyente queda claro que la frase “gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno” **no** se limita a la Resolución Conjunta del Presupuesto General. Al considerar el texto de la Sección 6, se discutió una propuesta específica del delegado Sr. Iriarte para que todos los gastos necesarios del gobierno durante un año económico [sean] consignados en . . . una ley todos, en una ley para que sean conocidos perfectamente.” *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente* a la pág. 888. Esta propuesta fue rechazada, descartándose expresamente la idea de una *General Appropriations Bill* que englobe todos y cada uno de los gastos del Gobierno. *Diario de Sesiones* a las págs. 888-89, 899.

Esta propuesta desató una iluminadora discusión en cuanto a **cuáles** leyes constituyen parte del presupuesto que se transfiere en el caso que no se aprueben las asignaciones necesarias para el funcionamiento del gobierno al cabo de un año fiscal. El delegado Negrón López destacó la visión imperante que prevaleció en este debate:

Deseo contestar al delegado señor Iriarte explicándole que no es necesario, no me parece necesario ni tampoco aconsejable, que la constitución exprese que las leyes de presupuesto, las asignaciones, se harán constar en una sola ley. Digo, no es lo más conveniente como disposición constitucional establecer que el presupuesto debe estar contenido en una sola ley. El término “presupuesto” es un término que tiene una gran vaguedad. En Puerto Rico se ha utilizado para significar la ley que asigne los fondos para los gastos ordinarios del funcionamiento del gobierno. Sin embargo, el programa de gobierno contenido en el mensaje de presupuesto a que alude el señor Iriarte es una cosa que comprende mucho más que la mera ley que asigna los gastos para el funcionamiento ordinario del gobierno. El presupuesto comprende mucho más que la mera ley que asigna los gastos para el funcionamiento ordinario del gobierno. El presupuesto comprende todas las leyes de asignaciones, que no necesariamente tienen que hacerse en una sola pieza legislativa, que no necesariamente tienen que hacerse mediante un proyecto de ley y que ni siquiera tienen que hacerse a través, en el curso de una sesión legislativa. Si adoptáramos una disposición como la que expresa el delegado señor Iriarte y se le olvidara por casualidad a

la Asamblea Legislativa incluir la partida para cualquier función o menester público en la ley general de presupuesto, habría un obstáculo constitucional que impediría que se aprobara una ley separada. Si se decide iniciar un programa de gastos del Gobierno de Puerto Rico, de desembolsos de fondos públicos para cualquier fin después de haberse consignado el presupuesto, habría un obstáculo constitucional para hacer una ley complementaria de presupuesto, una ley distinta de asignaciones.

*Diario de Sesiones* a la pág. 889 (énfasis suplido). Véase además, *id.* a la pág. 896. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 1984-13.

Por otra parte, y en cuanto al ámbito sustantivo de las leyes de asignaciones que se transfieren al año siguiente, al aprobarse una enmienda relativa al Art. III, Sección 17 (sobre el contenido de la ley de presupuesto general) se aclaró que el concepto de presupuesto incluye “no solamente los gastos ordinarios de funcionamiento, sino también mejoras permanentes, asignaciones a empresas públicas y otras asignaciones, incluyendo, desde luego, el principal e intereses de la deuda pública, de manera que se pueda utilizar una mejor técnica de presupuesto”. *Diario de Sesiones* a la pág. 2009 (énfasis suplido).

Es decir, el presupuesto constitucional para efectos del Art. VI Sección 6, es un concepto muy amplio que no se limita a la Resolución Conjunta de presupuesto general, sino que incluye todas aquellas leyes que asignan partidas para el funcionamiento del gobierno. Se trata de una visión dilatada de lo que es el presupuesto que, a su vez, refleja la preocupación principal de esta cláusula constitucional de que, ante un tranque entre los poderes políticos del gobierno, la Rama Ejecutiva cuente con aquellas asignaciones presupuestarias para atender las necesidades reales de la población, según las prioridades establecidas en los más recientes pactos democráticamente acordados entre las ramas políticas. Una visión restringida del presupuesto constitucional sería contraria el objetivo de la Sección 6, que es “no dejar que quede en suspenso el funcionamiento del gobierno en tanto la Asamblea Legislativa actúa con los poderes que a ese efecto tiene.” *Diario de Sesiones* a la pág. 890.

Por tal razón, se ha indicado que el Art. VI, Sección 6, "se refiere al concepto de presupuesto amplio, esto es, al conjunto de todas las asignaciones aprobadas, las cuales forman parte del programa de gobierno, conforme a la misión que se espera que el gobierno cumpla y que son necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del mismo y el pago de la deuda pública". Op. Sec Just. Núm. 1984-13, pág. 86 (énfasis suplido).<sup>9</sup>

Por todo lo anterior, al erigirse las disposiciones de la Sección 6, se reactiva tanto la última Resolución Conjunta del Presupuesto General aprobada, así como todas aquellas leyes especiales que consignen asignaciones de fondos necesarios para el sostenimiento y funcionamiento del gobierno y que estuvieran vigentes durante el año fiscal anterior. Ello trasciende una concepción limitada de lo que son gastos "ordinarios" de gobierno, e incluye una gama mayor de leyes que asignan partidas para cumplir con las funciones de un gobierno moderno.

3. Las asignaciones que comprenden el Presupuesto Constitucional surgen tanto de leyes vigentes por sus propios términos como de aquellas de extensión definida que son reactivadas por virtud constitucional.

A tenor con estos criterios, es posible identificar las siguientes categorías de leyes de asignaciones presupuestarias que, de no aprobarse un presupuesto, han de mantenerse en vigor.

(a) Leyes de extensión indefinida.

Las leyes de extensión indefinida, que pueden denominarse como "ineludibles", son leyes de asignaciones de partidas que por sus propios términos tienen vigencia durante el año fiscal que comienza. Estas leyes serían parte del presupuesto independientemente de que exista un tranque en la aprobación del mismo. En este grupo se incluyen todas las leyes que (a) asignan cuantías por fórmulas de modo repetitivo por un tiempo indefinido (Universidad de Puerto Rico, Fondo Presupuestario, Fondo de Emergencia, Tribunales, Municipios); (b) asignan cantidades monetarias específicas anuales indefinidamente; (c) asignan partidas en un calendario de años (como

<sup>9</sup> Véase, Orden Ejecutiva del 30 de junio de 1984 (Boletín Administrativo 4308) para un ejemplo de las partidas que se reactivaron del presupuesto 1983-84 para el año fiscal 1984-85.

la Resolución Conjunta Núm. 557 de 2000, estableciendo un plan de pago para la deuda de la Universidad de Puerto Rico); y (d) asignan dinero en cantidades contingentes a otros factores (como las leyes que legislan aumentos salariales, pero cuya cuantía depende de la cantidad de empleados, véase, Ley Núm. 168 de 12 de julio de 2004; y como las leyes que hacen una asignación indefinida y permanente para garantizar el servicio de la deuda, según sea requerido por el Banco Gubernamental de Fomento o por los bonistas, véase, Ley Núm. 216 de 19 de agosto de 2004). Obsérvese que en este renglón no opera el Artículo VI, Sección 6, pues las leyes tienen vigencia por sus propios términos sin necesidad de empuje constitucional.

(b) Leyes de extensión definida.

(i) La Resolución Conjunta del Presupuesto General.

Aunque esta ley tiene una vigencia limitada y, bajo circunstancias normales, carecería de fuerza de ley a partir del final de un año fiscal, al no ser aprobado un presupuesto general de gastos se transfiere al año siguiente y forma parte del “presupuesto constitucional”, pues se trata del caso paradigmático de una ley de asignaciones que consigna partidas para el funcionamiento del gobierno.

(ii) Leyes de asignaciones especiales aprobadas para un año fiscal específico.

Bajo esta categoría se encuentran todas las leyes de asignaciones especiales aprobadas para un año fiscal específico que, aunque su vigencia también culminaría al ocaso del año fiscal, se benefician de empuje constitucional, trasladándose al año fiscal siguiente por ser leyes que asignan partidas “para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno”— concebida esta frase con la latitud seleccionada por los delegados de la Convención Constituyente, según discutido. Este grupo de leyes incluye una variedad de resoluciones conjuntas que generalmente consisten de asignaciones especiales para el funcionamiento de programas de las agencias del gobierno. Véase, por ejemplo, la Resolución Conjunta Núm. 1110 de 2004 (“Drug Courts”).

4. Por virtud constitucional, continúa rigiendo la ley de asignación en su totalidad, y no meramente la cuantía dispuesta.

Cabe destacar que, por virtud constitucional, continúa rigiendo la ley de asignación en su totalidad, y no meramente la cuantía dispuesta, toda vez que las reglas de desembolsos de cada asignación son parte integral de la misma. Véase, por analogía, la Sección 17 del Art. III de la Constitución, que, para el caso de la “ley de presupuesto general”, concibe las reglas de desembolso como parte íntegra de la asignación. (“La ley de presupuesto general sólo podrá contener asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas.”).

**D. Para el año fiscal 2005-2006 no se aprobó un presupuesto por lo que por operación de ley entró en vigor un Presupuesto Constitucional según lo dispuesto en la Sección 6 del Artículo VI de la Constitución.**

Durante el año fiscal corriente no se aprobó la Resolución Conjunta del Presupuesto General para el año fiscal 2005-2006, Resolución Conjunta de la Cámara Núm. 445. Ello ocasionó que, por operación de ley, se activara la Sección 6 del Artículo VI de la Constitución. Por esto, al 1 de julio de 2005 entró en vigor un Presupuesto Constitucional que, con cargo al Fondo General, totalizó \$9,489 millones. Véase, Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58. El mismo estaba compuesto de las siguientes leyes de asignaciones:

- (1) la Resolución Conjunta de Presupuesto General del año 2004-2005, de \$5,522 millones, aproximadamente;
- (2) las leyes de extensión indefinida o “ineludibles”, que incluyen todas aquellas leyes de asignaciones de partidas que por sus propios términos tienen vigencia durante el año 2005-2006 y que, ante cualquier escenario, serían parte del presupuesto, a no ser que la Resolución Conjunta de presupuesto u otra ley las derogue o enmiende. Las asignaciones contenidas en estas leyes ascendieron a \$2,504 millones, aproximadamente; y
- (3) todas aquellas leyes aprobadas durante el año fiscal 2004-2005 que, aunque su vigencia normalmente culminaría el 30 de junio de 2005, por disposición constitucional se reactivan para el año fiscal siguiente por tratarse de leyes que asignan partidas “para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno”. Las asignaciones contenidas en este grupo de leyes ascendió a \$1,462 millones, aproximadamente.

Por lo tanto, cuando el Gobernador de Puerto Rico identificó las leyes que configuran el Presupuesto Constitucional, véase, Exhibit C, lo hizo teniendo en

mente exclusivamente el criterio rector de leyes que asignan partidas para gastos de funcionamiento del gobierno. En este sentido, el presupuesto constitucional identificado en la Orden Ejecutiva Núm. 58 del 30 de agosto de 2005 **excluye** todas aquellas leyes que no cumplen con este criterio jurídico esencial. Por ello, luego de un análisis legal exhaustivo de más de mil leyes y resoluciones conjuntas, además de la Resolución Conjunta del Presupuesto General y aquellas leyes ineludibles que tienen vigencia propia, en dicho Presupuesto Constitucional sólo se incluyen aquellas leyes que autorizan desembolsos para gastos de funcionamiento del gobierno. Sólo éstas reciben el impulso constitucional y se reactivaron este año.

1. La determinación sobre cuál es el presupuesto constitucional es una cuestión pura de derecho.

Así, la determinación sobre cuál es el presupuesto constitucional es una cuestión pura de derecho que sólo tiene que ver: (a) con los criterios sustantivos utilizados para identificar las leyes que se transfieren; y (b) con la evaluación jurídica de si, en efecto, las leyes identificadas cumplen con esos criterios. Identificado el presupuesto constitucional por el Gobernador, corresponde a la parte demandante demostrar afirmativamente que éste no es el presupuesto constitucional correcto, ya sea porque: (a) el criterio utilizado no es el que impone la Constitución; o (b) al identificar las leyes no se utilizó el criterio correctamente. Véase, Regla 10(B) de las de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV R. 10(B) ("La obligación de presentar evidencia primeramente recae sobre la parte que sostiene la afirmativa en la cuestión en controversia"); Ibáñez v. Molinos, 114 D.P.R. 42, 48 (1983) (el peso de la prueba recae sobre la parte demandante); Regla 16(15) de las de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV R. 16(15) (se presume "[q]ue los deberes de un cargo han sido cumplidos con regularidad."); Regla 16(32) de las de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV R. 16(32) (se presume "[q]ue la Ley ha sido acatada.").

2. Por definición el Presupuesto Constitucional es parcial e insuficiente

Por otra parte, debe aclararse en este punto que, toda vez que lo que se transfiere son las **leyes de asignaciones**, el presupuesto constitucional está

compuesto de piezas legislativas reactivadas y no contempla aquellos gastos gubernamentales **reales** que puedan razonablemente anticiparse. En este sentido, toda vez que las necesidades reales del país aumentan (pues el nivel de gasto anticipado aumenta año tras año por el crecimiento natural de las obligaciones de las instrumentalidades públicas y por el aumento natural de las necesidades de la población), el remedio que provee la Constitución ante el tranque presupuestario es parcial e insuficiente. La Constitución sólo provee para que se reactiven las asignaciones legales aprobadas para satisfacer las necesidades del año anterior y, por ende, refleja necesidades económicas anacrónicas de un momento específico situado en tiempo y espacio.

3. El Presupuesto Constitucional heredado para el año fiscal 2005-2006 resulta deficitario.

Ahora bien, y según mencionamos, toda vez que el presupuesto es un ente dinámico, y que nada impide que, heredado el presupuesto anterior se aprueben leyes de asignaciones nuevas o sustitutivas de las anteriores, al 30 de agosto de 2005 (fecha en que el Gobernador firmó la Orden Ejecutiva Núm. 58) el "retrato" en el tiempo de un presupuesto dinámico revelaba que las asignaciones vigentes con cargo al Fondo General totalizaban \$9,284 millones, aproximadamente.<sup>10</sup> Véase, Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58.

Por otra parte, es importante recalcar que la determinación sobre los recursos disponibles para un año fiscal es una de carácter técnico que las leyes y la Constitución han delegado al Secretario de Hacienda.<sup>11</sup> Este Honorable Tribunal, así como la Rama Legislativa e incluso el Gobernador de Puerto Rico, deben respetuosa deferencia al extenso e histórico peritaje técnico de dicha agencia en aquellos complejos asuntos contributivos y contables que permiten a ese Departamento de la Rama Ejecutiva determinar con un grado confiable

<sup>10</sup> Valga resaltar, no obstante, que esta aprobación de nuevas partidas presupuestarias discretas con asignación prospectiva hacia el año fiscal 2005-2006 no inhabilita a la Sección 6 porque dichas nuevas partidas no son cercanamente suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento del gobierno y el objetivo de esta cláusula es "no dejar que quede en suspenso el funcionamiento del gobierno en tanto la Asamblea Legislativa actúa con los poderes que a ese efecto tiene." *Diario de Sesiones* a la pág. 890. Por supuesto, en tal caso, las partidas consignadas en estas nuevas leyes deben sustituir las partidas heredadas del presupuesto constitucional del año anterior, siempre que realmente se trate de asignaciones por el mismo concepto.

<sup>11</sup> Véase, nota al calce 4.

de certeza cuáles son los recursos disponibles al Estado Libre Asociado. Véase, sobre la deferencia al peritaje administrativo, James Landis, *The Administrative Process* (1938); *Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo*, 62 D.P.R. 452, (1944); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670 (1953), *López Saas v. Junta de Planificación*, 80 D.P.R. 646 (1958).

A tenor con dicha pericia, el Departamento de Hacienda, ha calculado que los recursos disponibles para este año fiscal sólo ascienden a \$8,945 millones. Dicha cantidad no es suficiente para cubrir las asignaciones presupuestarias que han quedado (o advenido) vigentes (\$9,284 millones).

Por ello, para cumplir con la exigencia constitucional de mantener un presupuesto balanceado, el Gobernador estaba obligado a realizar los ajustes necesarios a los desembolsos de fondos autorizados mediante las asignaciones con cargo al Fondo General que se encuentran vigentes para el año fiscal 2005-2006; **autorizando, de esta forma, desembolsos sólo hasta la cantidad de recursos disponibles (\$8,945 millones).** *Id.*

Esto pues, los recursos disponibles no son suficientes para desembolsar la totalidad de las asignaciones vigentes (\$9,284 millones). Al así actuar, el Gobernador cumplió cabalmente con sus facultades y deberes constitucionales. Veamos.

**E. La facultad constitucional del Gobernador para ajustar desembolsos en situaciones deficitarias.**

1. Por virtud constitucional, el Gobernador queda investido de la facultad legal para autorizar los desembolsos de cuente que no quede en suspenso el funcionamiento del Gobierno hasta tanto las Ramas políticas logren un acuerdo sobre el particular.

A tenor con la Sección 6 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que ha sido activada durante este año fiscal, “**el Gobernador [es quien] autorizará los desembolsos necesarios**” cuando no se apruebe un presupuesto. Nótese que la referida sección provee para una “reasignación automática de fondos en el caso de que en un año determinado no se aprueben las asignaciones necesarias”. Véase, *Diario de Sesiones* a la pág. 2587. Esto sucede como parte de un “plan mínimo para mantener la

estabilidad económica del gobierno". *Diario de Sesiones* a la pág. 2187. En dichas instancias, el Gobernador es el funcionario encargado de efectuar los desembolsos hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes. En palabras de uno de los delegados de la Convención Constituyente, señor García Méndez, tras comentar sobre el rol del Gobernador, indicó que: "[h]asta tanto la Asamblea Legislativa no se reúna para aprobar las nuevas asignaciones, el Gobernador autorizará los desembolsos ... ¿de qué? De esas asignaciones que automáticamente vuelven a regir por no haber la [Asamblea] Legislativa aprobado las asignaciones de ese año económico que terminó". *Diario de Sesiones* a la pág. 891 (énfasis suplido). Así, por virtud de dicha sección, y como cuestión de competencia institucional, es el Gobernador, y no la Rama Judicial o la Rama Legislativa, quien queda investido de la facultad legal para autorizar los desembolsos de suerte que no quede en suspenso el funcionamiento del Gobierno hasta tanto las Ramas políticas logren un acuerdo sobre el particular.

Contrario a lo que ocurre con, por ejemplo, el caso de nombramientos rechazados por el Senado de Puerto Rico y la duración del término de interinatos, donde la vacante crea irremediamente una "falta de dirección en un departamento del gobierno [que] puede resultar altamente perjudicial para el país", *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 D.P.R. 601, 622 (1983), en materia de la continuidad presupuestaria, la Constitución dispuso expresamente que la falta de acuerdo entre las Ramas políticas no creará un vacío que impida la marcha del gobierno, y es al Ejecutivo a quien se le delegó la competencia de realizar el desembolso de fondos para los gastos de funcionamiento del gobierno. Claro está, esto tiene que hacerlo dentro de los límites constitucionales que impone nuestro sistema de pesos y contrapesos, según luego elaboraremos. Esa es la voluntad constitucional inexpugnable.

Adviértase que aquella parte de la sección de referencia que le reconoce al Gobernador la facultad para autorizar desembolsos realmente es un derivado de su poder constitucional de "hacer cumplir las leyes" y denota el rol

particular que dicho funcionario tiene en la implementación de los poderes presupuestarios que comparte con la Asamblea Legislativa.

Sabido es que el poder de efectuar asignaciones, definido como la autoridad para separar cierta suma de dinero para un fin específico, recae en la Asamblea Legislativa. Véase, Art. 3 de la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, *según enmendada*, 3 L.P.R.A. § 283b (“Asignación--Cantidad de dinero autorizada por la Asamblea Legislativa con el propósito de llevar a cabo una actividad específica o lograr ciertos objetivos.”); *Pueblo v. Márquez*, 62 D.P.R. 13, 20 (1943) (“Al así tener el dominio de las erogaciones, el poder legislativo controla toda la materia con toda la amplitud que bajo la Constitución le exigen sus funciones.”); *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 769 N.E.2d 1248, 1256 (Mass. 2002) (“We have defined the power of appropriation as the authority ‘to set apart from the public revenue a certain sum of money for a specified object, in such manner that the executive officers of the government are authorized to use that money, and no more, for that object and for no other.’ [...] It is beyond question that [t]he power to appropriate money of the Commonwealth is a legislative power.”).

Sin embargo, el poder de efectuar desembolsos es una facultad del Poder Ejecutivo. Véase, *Opinion of the Justices*, 376 N.E.2d 1217, 1222 (Mass. 1978) (“the activity of spending money is essentially an executive task.”); 53C Am. Jur. 2d, *Public Funds* § 45 (“Spending money appropriated by the legislature is essentially an executive task, and regardless of how minutely appropriations are itemized, some scope is left to the executive for the exercise of judgment and discretion in making expenditures within the limits of the appropriation. Allocation of resources and establishment of priorities are the essence of management.”); *Opinion of the Justices*, 892 So. 2d 332, 338 nota al calce 6 (Ala. 2004), citando a *Alexander et al. v. State*, 441 So. 2d 1329, 1341 (Miss. 1983) (“Once taxes have been levied and appropriation made, the legislative prerogative ends and the executive responsibility begins.”); *State ex rel. McLeod v. McInn*, 295 S.E.2d 633, 637 (S.C. 1982) (“[A]dministration of appropriations [...] is the function of the executive department.”); *State ex rel. Meyer v. State*

*Board*, 176 N.W.2d 920, 926 (Neb. 1970) (“[The legislature] cannot through the power of appropriation exercise or invade the constitutional rights and powers of the executive branch of the government. It cannot administer the appropriation once it has been made.”).

Claro, esto no implica que el Gobernador tenga un poder absoluto para congelar, en cualquier circunstancia, fondos designados expresamente por ley. Véase, *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 454 (1994); *Opinion of the Justices to the Senate*, 376 N.E.2d 1217, 1221-1222 (Mass. 1978) (“Once a bill has been duly enacted, however, the Governor is obliged to execute the law as it has emerged from the legislative process. He is not free to circumvent that process by withholding funds or otherwise failing to execute the law on the basis of his views regarding the social utility or wisdom of the law. [However], such a refusal to expend funds for the purpose of amending or defeating legislative objectives is to be distinguished from the exercise of executive judgment that the full legislative objectives can be accomplished by a lesser expenditure of funds than appropriated.”).

Se trata, pues, de una zona en que, **de ordinario**, la Rama Ejecutiva y la Legislativa comparten el poder presupuestario. Véase, *Hunter v. State*, 865 A.2d 381, 392 (Vt. 2004) (“[A]ppropriation is a legislative power, but spending is an executive power. Rather than dealing with one branch's clear encroachment on another's core function, we are instead dealing here with the area in which the powers of the branches overlap.”); *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 769 N.E.2d 1248, 1256 (Mass. 2002) (“It is beyond question that ‘[t]he power to appropriate money of the Commonwealth is a legislative power.’ [...] It is equally clear, however, that ‘the activity of spending money is essentially an executive task.’ [...] Thus, we speak in abstract terms of separation of powers; in reality, some overlap is inevitable, and may well be desirable.”).

Ahora bien, **cuando no se aprueba el correspondiente presupuesto**, la Constitución le habla a la figura del Gobernador y, con voz firme, le delega la autoridad directiva de establecer el “plan mínimo para mantener la estabilidad

económica del gobierno”, *Diario de Sesiones*, página 2587, insertándolo como actor principal en el mismo mediante la concesión expresa de facultad para autorizar los desembolsos necesarios para el funcionamiento del Gobierno).

2. La Constitución requiere que el Gobernador tome las medidas necesarias para balancear el presupuesto al amparo de las Secciones 7 y 8 del Artículo VI, de acuerdo a las prioridades dispuestas en la Sección 8 y en la ley.

Por otra parte, (e independientemente de que se herede un presupuesto a causa de un tranque) **en situaciones deficitarias**, la Constitución requiere que el Gobernador **tome las medidas necesarias para balancear el presupuesto** al amparo de las Secciones 7 y 8 del Artículo VI de la Constitución. Dichas secciones disponen, respectivamente:

§ 7. [Asignaciones no excederán de los recursos]

Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones.

§ 8. [Prioridad de desembolsos cuando recursos no basten]

Cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.

Cuando el Gobernador ejerce el poder de autorizar los desembolsos que le concede la Sección 6 del Artículo VI, y el Gobierno se encuentra en una situación deficitaria, dicho funcionario tiene el deber y la autoridad constitucional para ajustar los mismos con flexibilidad para poder cumplir con el mandato constitucional del Artículo VI, Sección 7, de mantener un presupuesto balanceado.

Dicho ajuste no sólo está constitucionalmente compelido sino que procede, igualmente, como una cuestión práctica, toda vez que, aunque el Gobierno cuenta con autoridad para incurrir en cierta cantidad de gastos (por virtud de las leyes de asignaciones), carece de recursos suficientes para desembolsar todas las asignaciones. Por ello, el Artículo VI, Sección 8 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, requiere que en situaciones deficitarias el Gobernador proceda en primer término, con el pago

de intereses y amortización de la deuda pública, y luego con los demás desembolsos de acuerdo con la "norma de prioridades" que se establezca por ley.

Esta norma de prioridades a la que alude la Sección 8 ha sido implementada por el Artículo 4(c) y (d) de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104(c) y (d) (énfasis suplido), el cual establece:

(c) En armonía con la Sección 8, Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, **el Gobernador procederá** conforme a las siguientes normas de prioridad en el desembolso de fondos públicos, cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año. Podrá delegar las mismas en el Director de Gerencia y Presupuesto:

(1) Ordenar el pago de los intereses y amortizaciones correspondientes a la deuda pública.

(2) Ordenar que se atiendan los compromisos contraídos en virtud de contratos legales en vigor, sentencias de los tribunales en casos de expropiación forzosa, y obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito, y la reputación y el buen nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

(3) Ordenar que con cargo a las asignaciones para gastos ordinarios se atiendan preferentemente los desembolsos relacionados con:

(A) La conservación de la salud pública;

(B) la protección de personas y de la propiedad;

(C) los programas de instrucción pública;

(D) los programas de bienestar público.

(E) El pago de las aportaciones patronales a los sistemas de retiro y el pago de pensiones a individuos concedidas por leyes especiales y luego los demás servicios públicos en el orden de prioridades que el Gobernador determine; Disponiéndose, que los desembolsos relacionados con los servicios aquí enumerados no tendrán prelación entre sí, sino que podrán atenderse en forma simultánea; Disponiéndose, además, que los ajustes por reducción podrán hacerse en cualquiera de las asignaciones para gastos ordinarios incluyendo las áreas de servicios indicadas en este inciso.

(4) Ordenar que se construyan las obras o mejoras permanentes cuyos contratos hayan sido debidamente formalizados; Disponiéndose, que se dará preferencia a obras de emergencia motivadas por catástrofes o actos de la naturaleza, accidentes fortuitos; y luego se procederá a la ejecución de aquellas que mejor respondan al desenvolvimiento de la vida normal y económica de Puerto Rico.

(5) Ordenar que se atienda el pago de los contratos y compromisos contraídos con cargo a asignaciones especiales de funcionamiento y luego se atienda preferentemente aquellas fases de los programas que están en proceso de desarrollo o en una etapa de planificación cuya posposición afecte directa o indirectamente los intereses de la clientela servida por el programa.

(d) En la implantación de las normas de prioridad establecidas anteriormente podrán adoptarse las medidas administrativas que más adelante se detallan. El Gobernador, o el Director de Gerencia y Presupuesto por delegación de éste, someterá a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, así como a las Comisiones de Hacienda de ambos Cuerpos Legislativos, un informe detallado de los ajustes que hayan sido necesarios efectuar para balancear el presupuesto en virtud de lo dispuesto en esta sección. Con dicho informe, el Gobernador someterá sus recomendaciones en cuanto a la forma de atender las obras y actividades cuya ejecución quede pospuesta. Las obligaciones correspondientes a las obras pospuestas se cancelarán para los efectos del año objeto de ajuste y se llevarán a los libros del Director de Hacienda contra los recursos disponibles para asignarse en años subsiguientes, mediante el correspondiente libramiento de asignaciones:

(1) Ajustar las asignaciones para gastos ordinarios de funcionamiento provistas a las distintas agencias e instrumentalidades del Estado, según las normas de prioridad establecidas en el inciso (c) de esta sección.

(2) Ajustar las asignaciones aprobadas para el desarrollo de mejoras permanentes cuya ejecución no se haya llevado a pública subasta, posponiendo aquella parte de la obra autorizada por ley que no pueda realizarse por limitación de recursos.

(3) Ajustar las asignaciones para programas especiales cuya posposición no afecte ni confliga con los compromisos y obligaciones contraídos, reduciendo o ajustando las cantidades autorizadas por ley.

Como se puede apreciar, ante una situación deficitaria crítica, la Constitución delega **al Gobernador** la facultad de realizar ágil y eficientemente los ajustes necesarios para satisfacer aquellas asignaciones prioritarias, comenzando con el pago de la deuda. Constitucionalmente es el Ejecutivo quien realiza los desembolsos necesarios luego de la aprobación de las leyes correspondientes. En una situación deficitaria esa función constitucional se acentúa en la medida en que la propia Constitución le autoriza y requiere al Gobernador priorizar en cuanto a cuáles asignaciones debe satisfacer primero, brindándole parámetros claros para ello. La ley de prioridades sencillamente confirma y reitera **en su primera oración** lo que es constitucionalmente lógico

y natural: “el Gobernador procederá”, y nadie más, a realizar los desembolsos necesarios conforme a varios límites sustantivos.<sup>12</sup>

3. Por expreso mandato constitucional, la facultad del Gobernador para ajustar desembolsos en situaciones deficitarias es particularmente amplia y abarca todas las asignaciones aprobadas (ya sea que provengan de la Resolución Conjunta del Presupuesto o de Asignaciones Especiales) y no sólo las de la Rama Ejecutiva.

Por virtud de las citadas disposiciones, el Gobernador tiene amplios poderes constitucionales para efectuar desembolsos en aquellas instancias en que no se aprueba un presupuesto, viniendo obligado a ajustar los mismos en situaciones deficitarias, de suerte de mantener un presupuesto balanceado y atender las prioridades mencionadas.

Nótese que la normativa imperante en Puerto Rico, que mira hacia el Primer Ejecutivo al momento de ajustar los desembolsos en situaciones deficitarias, encuentra eco en el ordenamiento de otras jurisdicciones estatales. Así pues, en *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 769 N.E.2d 1248, 1257 (Mass. 2002) (énfasis suplido), el Tribunal Supremo de Massachusetts señaló:

[Massachusetts' law] permits the Governor to use her executive judgment to reduce public expenditures in a time of true financial emergency. [...] This obligation conforms to the constitutional requirement for a balanced budget. [...] It reflects a legislative determination that the Commonwealth's need to remain solvent overrides particular statements of social policy contained in those appropriation items subject to [certain budget] allotment[s]. It is an expression of the Legislature's **recognition that the executive branch has the “detailed and contemporaneous knowledge regarding spending decisions” to enable necessary reductions to be made on an expedited basis**, and the Legislature's confidence that they will be made in a manner that will not compromise the achievement of underlying legislative purposes and goals.

De forma similar, en *Hunter v. State*, 865 A.2d 381, 392-393 (Vt. 2004), el Tribunal Supremo de Vermont, tras validar que el Poder Ejecutivo ajustara los desembolsos para atender una situación deficitaria, sintetiza de la siguiente forma la normativa prevaleciente en las distintas jurisdicciones estatales:

---

<sup>12</sup> Ello queda igualmente enfatizado con el hecho de que la ley de prioridades dispone, en su inciso (d), que la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto le “informará” (no “consultará” o “negociará”) a la Asamblea Legislativa los ajustes que hayan sido necesarios para balancear el presupuesto.

In reaching this decision, we have consulted the decisions from other states and find that they almost uniformly support the conclusion that we reach. In *University of Connecticut Chapter AAUP v. Governor*, 200 Conn. 386, 512 A.2d 152, 159 (1986), for example, the Supreme Court of Connecticut upheld legislation authorizing the Governor to reduce budgetary allotments by up to five percent when, due to decreases in anticipated state revenues, it was necessary to prevent a deficit. The court held that such authority did “not delegate a strictly legislative function,” did “not delegate the legislative authority to appropriate” and was not inconsistent with the executive’s traditional control over budgetary expenditures. [...] Similarly, in *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 437 Mass. 172, 769 N.E.2d 1248 (2002), the plaintiffs challenged the constitutionality of a statute under which the executive branch, in response to revenue shortfalls, reduced allotments for expenditures on certain specific appropriations in the legislature’s general appropriations act. The court rejected the challenge, noting that the statute comported with the general principle that the “spending [of] money is essentially an executive task,” [...], reflected a pragmatic recognition of the executive’s superior ability to make “necessary reductions ... on an expedited basis,” [...], and represented the legislature’s considered judgment “that the Commonwealth’s need to remain solvent overrides particular statements of social policy contained in those appropriat[ed] items.” [...] The court also stressed that the potential for executive abuse was limited because the statute authorized such reductions only “in a time of true financial emergency,” and restricted reductions to an “amount equal to such [revenue] deficiency.” [...] Other decisions respond similarly to the argument that the executive has encroached on the power of the legislature. See *Opinion of the Justices*, 892 So.2d at ----, 2004 WL 693431, at \*3 (stating that legislature may grant governor discretion on how to spend appropriated funds); *State v. Fairbanks N. Star Borough*, 736 P.2d 1140, 1142 (Alaska 1987) (explaining that legislature can delegate to executive branch the discretion to spend or not spend appropriated funds as long as there are standards for the exercise of discretion); *Chiles v. Children A,B,C,D, E, & F*, 589 So.2d 260, 268 (Fla. 1991) (observing that legislature can delegate power to executive to reduce spending in case of a budget crisis as long as there are adequate standards); *Legislative Research Comm’n v. Brown*, 664 S.W.2d 907, 926 (Ky. 1984) (concluding that legislature can delegate to executive power to cut budgets to avoid a deficit); *North Dakota Council of School Adm’rs*, 458 N.W.2d at 286 (explaining that statute allowing state Office of Management and Budget Director to reduce budgets uniformly in response to predicted deficit grants “only the authority to execute the law within the parameters established by the Legislature” and is not unconstitutional delegation of legislative power to executive branch).

En Puerto Rico, además, es **por expreso mandato constitucional**, que la facultad del Gobernador para ajustar desembolsos en situaciones deficitarias es particularmente amplia y abarca todas las asignaciones aprobadas (ya sea que provengan de la Resolución Conjunta del Presupuesto o de Asignaciones Especiales) y no sólo las de la Rama Ejecutiva. Véase, Sección 8 del Artículo VI

de la Constitución (“Cuando los recursos disponibles para un año económico **no basten para cubrir las asignaciones aprobadas** para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.”) (énfasis suplido).

Incluso, el particular rol presupuestario que desempeña el Gobernador en nuestro ordenamiento es tal que tiene facultad estatutaria para, en circunstancias apropiadas, realizar ajustes en situaciones no deficitarias.

**F. La facultad estatutaria del Gobernador para ajustar desembolsos, incluso fuera de situaciones deficitarias.**

1. El Gobernador tiene facultad para restringir el desembolso de fondos bajo la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

A tenor con nuestra estructura constitucional, y según mencionamos, el Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104, delinea de forma amplia los poderes estatutarios del Gobernador en relación con el presupuesto. Específicamente, en su inciso “e” dicho Artículo dispone que “[c]on respecto a la administración y control del presupuesto, el Gobernador tendrá las siguientes facultades que podrá delegar en el Director de Gerencia y Presupuesto: [...] [e]stablecer reservas presupuestarias y **restringir** los recursos a disposición de los organismos en la forma que crea pertinente cuando en la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario, independientemente de las circunstancias establecidas en los incisos (c) y (d) de esta sección [referente a situaciones deficitarias].” *Id.* (énfasis suplido).

2. El Gobernador tiene amplia facultad bajo la Resolución Conjunta Núm. 927 de 30 de junio de 2004 para realizar transferencias entre las asignaciones para las distintas agencias, incluyendo la Asamblea Legislativa y todas sus dependencias.

De otra parte, la Resolución Conjunta Núm. 927 de 30 de junio de 2004, sobre el Presupuesto General de Gastos del Gobierno, (vigente por virtud del Artículo VI, Sección 6, de la Constitución por ser una ley de asignaciones para gastos de funcionamiento del Gobierno), dispone en su Sección 2 que:

Cuando los intereses del servicio y necesidades apremiantes de las agencias lo requieran, así como para asegurar que al cierre de cada año fiscal las operaciones de las agencias terminen con un presupuesto balanceado, **se podrán realizar transferencias** entre las asignaciones de un mismo organismo, así como **entre las asignaciones hechas en esta Resolución Conjunta**.

Se excluye la transferencia de fondos de las asignaciones consignadas para los siguientes propósitos:

- a. Pago de principal e intereses de deuda pública y otras deudas administrativas autorizadas por la Asamblea Legislativa; o por planes de financiamiento aprobados por el Banco Gubernamental de Fomento.
- b. Pago de los servicios públicos de agua, energía y otros servicios provistos por instrumentalidades públicas, con excepción de aquellas asignaciones que excedan los estimados de consumo certificados por las corporaciones públicas.
- c. Pago de obligaciones establecidas por ley.

Ninguna transferencia de fondos tendrá el efecto de posponer para el año fiscal siguiente el pago de obligaciones que comprometan de antemano los recursos de futuros presupuestos.

No se realizarán transferencias de fondos para otorgar contratos o asumir obligaciones que rebasen el año fiscal y, por ende, comprometan los recursos de años fiscales subsiguientes.

(Énfasis suplido).

Bajo la citada Resolución Conjunta, la facultad para realizar transferencias es amplia y se activa cuando: (1) "los intereses del servicio y necesidades apremiantes de las agencias lo requieran" lo cual, por ejemplo, **existe cuando, como en la situación de autos, se hereda el presupuesto anterior**, por entenderse una necesidad apremiante realizar los ajustes necesarios para atender las necesidades del país, ajustes que no se pudieron hacer mediante el proceso legislativo ordinario; o (2) cuando sea necesario para "asegurar que al cierre de cada año fiscal las operaciones de las agencias terminen con un presupuesto balanceado". *Id.*

Así, al cumplirse estas condiciones, el Gobernador puede "realizar transferencias entre las asignaciones de un mismo organismo, así como entre las asignaciones hechas en esta Resolución Conjunta". *Id.* Nótese que la propia Resolución Conjunta, de la que forma parte la Asamblea Legislativa y la partida de la que se nutre la Superintendencia del Capitolio (Actividades Conjuntas), autoriza al Gobernador a que, ante necesidades apremiantes,

pueda realizar transferencias. Así, cumplidas las condiciones impuestas, existe base estatutaria para efectuar transferencias que permitan nutrir las arcas de las agencias existentes según lo requieran las necesidades del servicio e intereses apremiantes para que éstas cumplan con los mandatos de política pública establecidos por la Asamblea Legislativa en las leyes orgánicas de las agencias y en leyes especiales. Estas transferencias permitirían realizar desembolsos para que las entidades gubernamentales identificadas en la Resolución Conjunta de referencia puedan cumplir con las políticas públicas legisladas.

**G. Los poderes del Ejecutivo no se agrandan irrazonablemente, ya que existen diversas limitaciones a sus poderes presupuestarios frente a otras Ramas constitucionales.**

1. El Gobernador no puede ajustar los desembolsos de fondos a las otras Ramas constitucionales a tal grado que les impida ejercer sus funciones constitucionales.

Ahora bien, valga advertir que, si bien es cierto que el Gobernador tiene facultad para ajustar los desembolsos de la Rama Legislativa en situaciones como las de autos, cualquier ajuste en los desembolsos de dicha Rama no puede ser de tal grado que le **impida a ésta ejercer su función constitucional**. Véase, por analogía, *Williams v. State Legislature of State of Idaho*, 722 P.2d 465, 470 nota la calce 4 (Idaho 1986) (“courts have held the Legislature cannot reduce the level of appropriations to a constitutional officer below the level necessary to carry out the constitutional duties of the officer.”); Gary D. Spivey, *Inherent power of court to compel appropriation or expenditure of funds for judicial purposes*, 59 A.L.R.3d 569, § 4 (“court may, under circumstances necessitating protection of its capacity to perform its constitutional functions, require county to provide funds”);<sup>13</sup> *State ex rel.*

---

<sup>13</sup> Sobre los distintos estándares que se han elaborado para identificar las instancias en que procede otorgar fondos adicionales para la operación de los tribunales estatales, véase Gabrielle Tracey Letteau, *Crisis in California: Constitutional Challenges to Inadequate Trial Court Funding*, 22 Hastings Const. L.Q. 557, 575-576 (1995) (“Many states recognize that courts have the inherent authority to order payment of expenses that are reasonably necessary for the administration of justice. These jurisdictions, however, have developed different interpretations about the breadth of the doctrine. Jurisdictions that have applied the inherent powers doctrine can be divided into three groups. First, a number of states have adopted the broad view that a court’s inherent power extends to incurring and ordering payment of all debts necessary to administer the duties of a court. Under this view, the judicial branch is seen as having a constitutional mandate to maintain its independence and fulfill its duties. Therefore the courts’ inherent powers are constitutional in nature and may not be limited by legislation.

*McGraw v. Burton*, 569 S.E.2d 99, 117 (W. Va. 2002) (“to ensure that the Office of the Attorney General can perform its inherent constitutional functions, the Legislature has the implicit obligation to provide sufficient funding to the office.”); D. Peterson, *Controlling the Federal Courts Through the Appropriations Process*, 1998 Wis. L. Rev. 993, 1049 (“When appropriations restrictions impinge on the ability of another branch to perform its constitutional functions, then Congress’s interest in protecting the public fisc must be weighed against the impact on the other branch. If there is less impact on Congress’s constitutional prerogatives, then the appropriations power must yield.”); *Board of Elementary and Secondary Ed. v. Nix*, 347 So. 2d 147, 155 (La. 1977) (“The legislature cannot deprive a constitutional agency of its ability to perform its constitutional function by depriving it of the means to do so.”); *Hoag v. State ex rel. Kennedy*, 836 So. 2d 207, 226 (La. App. 1st Cir. 2002) (“It is fundamental to the existence of our constitutional regime of separation of powers that one branch shall not exercise its powers in a manner that limits or deprives another branch of its ability to perform its constitutional functions.”).

2. Los ajustes a los desembolsos que puede hacer el Gobernador están claramente limitados por guías y principios inteligibles contenidos en múltiples leyes orgánicas y especiales.

Asimismo, y fuera de los límites impuestos por la doctrina de separación de poderes ante la posibilidad de que se reduzca el presupuesto funcional de otra Rama al punto de afectar sustancialmente su funcionamiento esencial, otros límites constitucionales restringen la discreción del Poder Ejecutivo al realizar ajustes. En ningún caso carece la Rama Ejecutiva de criterios guías o principios inteligibles que dirijan el ejercicio de su discreción al realizar los desembolsos y los ajustes que las leyes y la Constitución permiten; criterios que, dentro de la doctrina constitucional de delegación de poderes, pueden ser

---

Second, a number of jurisdictions [...] have restricted the breadth of the inherent powers doctrine, holding in “less sweeping language” that the judiciary can only compel funding necessary for the performance of judicial duties. Under this interpretation, funding can be compelled “to remove obstructions to [the courts’] successful and convenient operation, to secure the free and untrammled exercise of their functions, or to properly perform their business.” The legislature, however, may limit the courts’ ability to compel funding under this view. Finally, other courts have taken a more limited approach to the inherent powers doctrine and applied it only to specific expenses, without indicating whether the doctrine might have greater application.”).

amplios y generales siempre que la Rama Ejecutiva ostente principios inteligibles de forma que pueda ejercer su discreción dentro de parámetros sustantivos. Véase, *Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo*, 62 D.P.R. 452 (1944); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670 (1953), *López Salas v. Junta de Planificación*, 80 D.P.R. 646 (1958); *Amalgamated Meat Cutters v. Connally*, 337 F. Supp. 737 (1971); *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935); *A.L.A. Schechter Poultry v. United States*, 293 U.S. 498 (1935).

En primer lugar, y con relación a la Ley de Prioridades, nótese que la ley le autoriza al Gobernador a realizar ajustes **dentro de las asignaciones legisladas** y le autoriza a dejar de realizar aquellos desembolsos (total o parcialmente) menos prioritarios, de manera que pueda realizar totalmente aquellos desembolsos que están dentro de la lista de prioridades. Dentro de la ley de prioridades, por tanto, su discreción está sustancialmente delimitada: (a) por los criterios sustantivos de la lista de prioridades de la ley y (b) por las asignaciones preexistentes que el Gobernador debe satisfacer en el orden de prioridades. Véase, *Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo*, 62 D.P.R. 452, (1944); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670 (1953), *López Salas v. Junta de Planificación*, 80 D.P.R. 646 (1958).

En segundo lugar, y específicamente con relación a la cláusula de flexibilidad en la sección 2 de la Resolución Conjunta del Presupuesto General heredada, el ejercicio de discreción en el ajuste de partidas entre las asignaciones está igualmente encerrado entre parámetros sustantivos inteligibles por demás. Así, por un lado, la propia Resolución Conjunta permite la transferencia de partidas entre asignaciones dentro de la misma solamente cuando ello sea requerido por "intereses del servicio y necesidades apremiantes de las agencias" o "para asegurar que al cierre de cada año fiscal las operaciones de las agencias terminen con un presupuesto balanceado". Además, no puede ignorarse el hecho de que esta flexibilidad sólo puede ejercerse en el marco de un universo de parámetros de política pública previamente legislados que impiden que el Gobernador destine fondos a prioridades de política pública que no estén contempladas en el ordenamiento

jurídico. Nótese que la transferencia de partidas ocurre entre agencias preexistentes cargadas de consideraciones de política pública ya legisladas, tanto a través de sus respectivas leyes orgánicas como mediante legislación especial.<sup>14</sup>

#### IV. APLICACIÓN

##### A. *La validez del ajuste impugnado.*

1. El estándar legal que las partes demandantes pretenden adelantar, que impediría cualquier ajuste por mínimo que sea, no encuentra apoyo ni en las autoridades legales ni en el sentido común ni en un sentido sano de justicia social.

A tenor con la normativa antes transcrita, el Gobernador está facultado para ajustar los desembolsos con cargo a las asignaciones vigentes de las partes demandantes. Nótese que por virtud de la exigencia constitucional de mantener un presupuesto balanceado, el Gobernador viene precisado a ajustar los desembolsos que se hacen con cargo a las asignaciones vigentes. Este mandato constitucional abarca todas las asignaciones, por lo que resulta improcedente el argumento de las partes demandantes de pretender excluir a la Rama Legislativa del mismo. Adviértase que si el Gobernador viene obligado a excluir a dicha Rama de los ajustes, requiriéndosele que desembolse la totalidad de la asignación vigente, ello implicaría que el peso de los ajustes recaería desmedidamente en las otras Ramas de Gobierno, comprometiendo la facultad para cumplir con el pago de la deuda pública y el resto de la norma de prioridades a las que alude la Constitución.

La Asamblea Legislativa no puede pretender excluirse del grave problema fiscal que afronta el Gobierno arguyendo que cualquier ajuste que se realice en los desembolsos con cargo a sus asignaciones debe ser vedado. El estándar legal que las partes demandantes pretenden adelantar, que impediría cualquier ajuste por mínimo que sea, no encuentra apoyo ni en las autoridades legales ni en el sentido común ni en un sentido sano de justicia social. Veamos.

---

<sup>14</sup> Adviértase que, como cuestión de derecho constitucional, los tribunales deben hacer un esfuerzo por identificar, aun fuera del texto de la ley, principios inteligibles en aquella legislación que delegue facultades discrecionales a la Rama Ejecutiva. Véase, *Amalgamated Meat Cutters v. Connally*, 337 F. Supp. 737 (1971); *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980).

En primer lugar, dicha teoría no surge del texto de la Constitución. Resulta evidente que si los constituyentes hubiesen querido adoptar una teoría tan radical como la propuesta por los demandantes la hubiesen hecho constar por escrito sin dejarla como un derivado difuso y genérico de la doctrina de separación de poderes. Adviértase que la propuesta de los demandantes es tan extrema e infundada que tendría la inevitable consecuencia de exigirle a la Rama Legislativa que siempre le asigne a la Rama Ejecutiva, y a la Judicial, un presupuesto igual o mayor al que rigió el año anterior aunque exista una situación deficitaria, pues cualquier disminución, por mínima que sea, constituiría una actuación presuntamente inconstitucional de su parte.

En segundo lugar, el argumento de los demandantes tampoco encuentra apoyo alguno en el historial de la Asamblea Constituyente. Por el contrario, tanto el texto como el historial de la Constitución demuestran que la intención específica de los constituyentes fue que el Gobernador fuera el funcionario con la competencia legal para autorizar los desembolsos en situaciones como la de autos.

En tercer lugar, la teoría de los demandantes resulta totalmente improcedente como cuestión de política pública toda vez que impondría en las otras Ramas de Gobierno el peso de los recortes y crearía un incentivo para que la Asamblea Legislativa nunca llegue a un acuerdo con la Rama Ejecutiva sobre la aprobación de un presupuesto de compromiso o de nuevas leyes de recaudos, en tanto siempre disfrutaría de la totalidad de la asignación, aunque estemos en déficit. Por todas estas razones, el argumento de las partes demandantes no puede prosperar.

2. El Gobernador tiene facultad legal para realizar el ajuste cuestionado a tenor con (i) los poderes deficitarios que le otorga la Constitución y; (ii) la facultad estatutaria que le concede la Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 de Presupuesto General.

El Gobernador tiene facultad legal para realizar el ajuste cuestionado a tenor con (i) los poderes deficitarios que le otorga la Constitución y; (ii) la facultad estatutaria que le concede la Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 de Presupuesto General.

- (a) La Sección 6 del Art. VI de la Constitución dispone que el Gobernador será quien autorice los desembolsos en aquellas instancias en que no se aprueba un presupuesto.

La Sección 6 del Art. VI de la Constitución dispone que el Gobernador será quien autorice los desembolsos en aquellas instancias en que no se aprueba un presupuesto. Por virtud de la Sección 7, Art. VI, el Primer Ejecutivo debe “cuadrar” este presupuesto heredado y, de los recursos no ser suficientes, proceder con los desembolsos de acuerdo a la norma de prioridades que dispone la Sección 8, Art. VI, de la Constitución, según implementada por el Artículo 4(c) y (d) de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104(c) y (d). Esto fue precisamente lo que hizo el Gobernador mediante la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005. Así, aunque las asignaciones permanecieron inalteradas, los desembolsos que se hacen con cargo a éstas tuvieron que ser ajustados para balancear el presupuesto y atender prioritariamente lo dispuesto en la citada Sección 8 y en el Artículo 4 de la Ley Núm. 147. Claro, en la medida que los recursos del Estado aumenten, sería posible desembolsar la totalidad de las asignaciones. Véase, por ejemplo, *New England Division of American Cancer Society v. Commissioner of Administration*, 769 N.E.2d 1248, 1257 (Mass. 2002) (“[Since] the Governor can reduce only the allotment; the underlying appropriation remains fully in force to establish an upper limit on what may be spent for that line item, should sufficient revenue be forthcoming.”). Sin embargo, mientras los recursos no aumenten, procede acatar el mandato Constitucional de cuadrar el presupuesto. De tal mandato, la Asamblea Legislativa no se puede eximir

- (b) La Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927 concede facultad estatutaria independiente al Gobernador para realizar las transferencias impugnadas.

Con independencia de los poderes y deberes constitucionales del Gobernador en situaciones deficitarias como la de autos, la Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 927, vigente por virtud de la Sección 6, Art. VI, de la Constitución, concede facultad estatutaria para realizar las transferencias impugnadas. Según mencionamos, dicho estatuto dispone que: “[c]uando los

intereses del servicio y necesidades apremiantes de las agencias lo requieran, así como para asegurar que al cierre de cada año fiscal las operaciones de las agencias terminen con un presupuesto balanceado, se podrán realizar transferencias entre las asignaciones de un mismo organismo, así como entre las asignaciones hechas en esta Resolución Conjunta.”

La Cámara de Representantes, así como la partida de “Actividades Conjuntas”, de la cual la Asamblea Legislativa ha decidido unilateralmente nutrir la Superintendencia del Capitolio,<sup>15</sup> están sujetas a la citada Resolución Conjunta toda vez que están comprendidas en la misma. Por ello, ante la existencia de “necesidades apremiantes”, producto de la falta de aprobación de un presupuesto y de la necesidad de atender las circunstancias del País en estas circunstancias, resulta permisible efectuar transferencias entre las asignaciones contenidas en la Resolución Conjunta; ajustando los desembolsos con cargo a las asignaciones de las partes demandantes para cumplir con las prioridades legales establecidas en el Artículo 4 de la Ley Núm. 147, así como con los mandatos de política pública establecidos en las leyes orgánicas de cada agencia que recibe fondos de la Resolución Conjunta.

(c) El ajuste impugnado de ninguna manera le impide a la Asamblea Legislativa ejercer su función constitucional.

En vista de todo lo anterior, el ajuste impugnado es enteramente válido. Sin duda, el mismo no le impide a la Asamblea Legislativa ejercer su función constitucional. Como cuestión de realidad, de lo que estamos hablando es que la Cámara de Representantes sólo ha recibido un ajuste de menos de un trece por ciento (13%) en comparación con su presupuesto del año anterior (de \$47 millones a \$41 millones). En cuanto al Senado, este Tribunal podrá advertir del Anejo III de la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58, que el ajuste de dicho Cuerpo es de menos de un doce por ciento (12%) (de \$38 millones a \$33.5 millones). Bajo ninguna

---

<sup>15</sup> Recuérdese que, por virtud del Art. 11 de la Ley Núm. 4 de 21 de julio de 1977, 2 L.P.R.A. § 661, las asignaciones de fondos de la Superintendencia del Capitolio están sujetas a la legislación y reglamentación **que aprueben los Presidentes de las Cámaras Legislativas**.

circunstancia puede concluirse que un ajuste de este tipo es de tal grado que le impida a la Asamblea Legislativa ejercer su función constitucional.

De hecho, una determinación de este tipo, relativa a que un ajuste presupuestario le ha impedido a otra Rama ejercer sus funciones constitucionales, es particularmente **excepcional** y requeriría circunstancias realmente **extraordinarias** que deben ser probadas por la Rama solicitante. Ello no ocurre en este caso. Véase, por analogía, *Rose v. Palm Beach County*, 361 So. 2d 135, 138 (Fla. 1978) ("The doctrine of inherent power [to compel funding] should be invoked only in situations of **clear necessity**. [...] [I]t is with **extreme caution** that this Court approaches the issue of the power of trial courts to order payments by local governments for expenditures deemed essential to the fair administration of justice.") (énfasis suplido); *Matter of Salary of Juvenile Director*, 552 P.2d 163, 176 (Wash. 1976) ("Lacking **clear, cogent and convincing proof** of a reasonable need for additional funds, it is unlikely the court would be willing to use its contempt power to enforce compliance with its fiscal determination.") (énfasis suplido); *Beckert v. Warren*, 497 Pa. 137, 439 A.2d 638, 647 (Pa. 1981) ("the burden is on the plaintiff court to prove the "reasonably necessity" of its funding requests. . . . [A]n expenditure which is 'reasonably necessary' for constitutional purposes is one absent which the judiciary will be unable 'to carry out its mandated responsibilities, and its powers and duties to administer Justice.'").<sup>16</sup>

Como cuestión de hecho, debe subrayarse que las diferentes dependencias de la Rama Ejecutiva han recibido ajustes y recortes similares, y aun mayores a los de la Rama Legislativa y la Rama Judicial. (como, por ejemplo, la Administración de Servicios Generales, con un recorte de más de un 60%; la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico, con un recorte del 33%; el Departamento del Trabajo, con un recorte de más de un 27%).

---

<sup>16</sup> En cuanto a este asunto, valga advertir que la dificultad para cumplir con el referido estándar podría ser particularmente mayor para la Rama Legislativa, a diferencia de la Judicial, toda vez que la primera ostenta remedios políticos; tales como aumentar los recaudos, emitir asignaciones nuevas o realizar compromisos de carácter político con la Rama Ejecutiva.

- (d) La partida de "Actividades Conjuntas" es una partida adicional al presupuesto de los cuerpos legislativos, del cual también se pueden sufragar los gastos de funcionamiento de la Superintendencia del Capitolio.

Para resaltar aún más que el ajuste de autos no le impide a la Asamblea Legislativa ejercer su función constitucional, valga destacar que dicha Cámara recibe fondos adicionales bajo la partida de "Actividades Conjuntas", identificada en la Resolución Conjunta Núm. 927, para ejercer sus funciones. Dicha partida, según ajustada, alcanza \$10.78 millones.<sup>17</sup> Así, aunque la parte demandante, Superintendencia del Capitolio, prefiere destacar el hecho aislado del ajuste en dicha partida (de la cual se nutre), resulta importante aclarar que la misma es adicional al presupuesto de ambos cuerpos legislativos, el cual sólo ha recibido ajustes mínimos. Además, debe notarse que las funciones de la Superintendencia del Capitolio, encargada de la "conservación, mantenimiento, ampliación, construcción [y] remodelación [...] del Capitolio Estatal"<sup>18</sup>, son unas que sustantivamente pueden ser ajustadas en época deficitaria para cumplir con las prioridades fijadas por la Sección 8, Art. VI, de la Constitución y el Art. 4 de la Ley Núm. 147, 23 L.P.R.A. § 104 (pago de la deuda pública; obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito, y la reputación y el buen nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; conservación de la salud pública; etc.). Ante la realidad deficitaria que afronta el País, la Superintendencia del Capitolio no puede seguir operando como de costumbre, sino que tendrá que realizar ajustes y posponer las obras de mejoras que estime adecuadas, como el resto del Gobierno. Además, y de particular importancia, es el hecho que la Asamblea Legislativa está en completa libertad para utilizar la porción que crean necesaria y conveniente de los otros \$74.5 millones del presupuesto de ambas Cámaras para financiar las actividades de la Superintendencia del Capitolio. Exactamente cómo la Asamblea Legislativa distribuye su presupuesto total es un asunto de la estricta competencia de la Asamblea Legislativa.

<sup>17</sup> Valga destacar, no obstante, que esta cifra no incluye la cantidad de \$17.684 millones a desembolsarse con cargo a asignaciones especiales para otras actividades conjuntas de la Asamblea Legislativa. Véase, Exhibit C.

<sup>18</sup> Véase, Art. 1 de la Ley Núm. 4 de 21 de julio de 1977, según enmendada, 2 L.P.R.A. § 651.

**B. *Procede que se dicte sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados al ser contundente el derecho, según discutido, y al no haber cuestiones de hecho por adjudicar.***

El caso de autos versa estrictamente sobre un asunto de derecho; a saber, si el Gobernador tiene facultad constitucional y estatutaria para ajustar los desembolsos que se hacen con cargo a las asignaciones de la Asamblea Legislativa. No existe ninguna controversia fáctica que impida disponer del caso mediante sentencia sumaria. Veamos.

1. El contenido del Presupuesto Constitucional es un asunto de puro derecho y las partes demandantes no han esbozado error legal alguno en la determinación del mismo.

La reactivación del presupuesto al amparo del Artículo VI, Sección 6, de la Constitución es una cuestión estrictamente de derecho. Corresponde a la Rama Judicial dilucidar si un estatuto constituye una ley de asignación que se reactiva por virtud de la Constitución. Las leyes de asignaciones vigentes para este año están debidamente identificadas en la quinta columna del Anejo I de la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. OE 2005-58. Los demandantes **no** plantean que alguna de dichas leyes deba excluirse del presupuesto reactivado. Por ello, se trata de un asunto del cual este Tribunal puede disponer como cuestión de derecho según aquí expuesto y solicitado.

2. La existencia de una situación deficitaria es incuestionable como cuestión de derecho por haberse determinado por las agencias con el peritaje para ello.

Aunque las partes demandantes demuestran una inclinación por trasladar al ámbito judicial aspectos de la disputa política sobre si existe un déficit en el País, la realidad es que los organismos técnicos con competencia legal (el Departamento de Hacienda y la Oficina de Gerencia y Presupuesto) han determinado que la contabilidad de las leyes de asignaciones arroja una cifra que excede los recursos disponibles calculados. El aspecto técnico y contable de dicha proyección económica merece la mayor deferencia por parte de la Rama Judicial. Por ello, ausente un cuestionamiento legal sobre el

presupuesto, procede admitir como concluyente dicha determinación contable, emitida por las agencias con competencia legal para realizarla.

3. Toda vez que el caso de autos versa estrictamente sobre una cuestión de derecho procede dictar sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados bajo la Regla 36 de Procedimiento Civil.

Toda vez que el caso de autos versa estrictamente sobre una cuestión de derecho, respetuosamente se solicita que, de conformidad con la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III, R. 36, este Tribunal dicte sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados decretando la facultad del Gobernador para realizar el ajuste aquí impugnado ante una situación deficitaria que resulta incuestionable.

Como se sabe, la sentencia sumaria es un mecanismo procesal que tiene como propósito facilitar la solución justa y rápida de los litigios y casos civiles que no presenten controversias genuinas de hechos materiales y que, por lo tanto, no ameritan la celebración de una vista en su fondo. Véase, *Estado Libre Asociado de Puerto Rico v. Cole Vázquez*, res. el 13 de abril de 2005, 2005 TS PR 46. La utilización de dicho mecanismo permite dictar sentencia sin la necesidad de celebrar una vista evidenciaria, cuando de los documentos no controvertidos que se acompañan en la solicitud de la misma, y de la totalidad de la evidencia presentada en autos, surge que no existe controversia sobre los hechos materiales, por lo cual sólo resta y corresponde aplicar el derecho. *Id.*

Precisamente, la única cuestión planteada en este caso es una estrictamente de derecho, relativa a la facultad constitucional del Gobernador para realizar ajustes a los desembolsos con cargo a las asignaciones vigentes. Los hechos aquí expuestos no están en controversia y constan en la Orden Ejecutiva Núm. 58 de 30 de agosto de 2005, Boletín Administrativo Núm. CE 2005-58; documento oficial que, en nuestro ordenamiento, tiene efecto de ley. Véase, *Comisión Independiente de Ciudadanos para Evaluar Transacciones Gubernamentales v. Oficina de Ética Gubernamental*, KLRA0200575, 2004 WL 1609182 (T.C.A. 2004) ("toda orden ejecutiva que se promulgue a tenor con la autoridad concedida al Primer Ejecutivo de Puerto Rico, bien sea por la

Constitución o por la Legislatura, tiene efecto de ley"); *Bauermeister v. Roselló González*, KLCE0000829, 2001 TCA 1176 ("Toda orden ejecutiva que se promulgue a tenor con la autoridad concedida al Ejecutivo [...] tiene efecto de ley"); Gregorio Igartúa de la Rosa, *Aspectos Legales: Promulgaciones de Órdenes Ejecutivas y Proclamas por el Gobernador de Puerto Rico*, 21 Rev. Der. Puertorriqueño, 271, 276 (1982); Op. Sec. Just. Núm. 1981-22.

## V. CONCLUSIÓN

Sin duda alguna, las controversias legales planteadas en el presente caso resaltan asuntos de fundamental importancia para la democracia y para nuestro sistema constitucional de gobierno. El espectro de la concentración excesiva de poder en cualquier Rama de gobierno no debe tomarse livianamente y debe ser asumido con toda seriedad y responsabilidad por cada una.

Como evidencia el proceso ordinario de aprobación presupuestaria, la separación absoluta de poderes entre las diversas Ramas del gobierno "nunca ha existido y nunca se pretendió que existiera." *Banco Popular v. Corte*, 63 D.P.R. 66, 71 (1944). Realmente, la división departamental del poder aspira a proteger a los ciudadanos contra el trato arbitrario y abusivo en manos de un solo ente que ostente autoridad impune y no verificada efectivamente por otros. "La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, bien de una, algunas o muchas personas, y ya sea por herencia, nombramiento propio o electivo, puede declararse con razón que es la definición exacta de la tiranía" *Id.* a la pág. 72 (citando a *El Federalista*) (énfasis en original).

Por eso, todo análisis constitucional debe tener en perspectiva que los problemas de separación de poderes no necesariamente se limitan a examinar si hay traslapo entre funciones legislativas y ejecutivas. Después de todo, "Hay funciones de gobierno que traspasan la línea divisoria y son ejercidas por una rama de naturaleza distinta a dichas funciones". *P.P.D. v. Gobernador*, 98

D.P.R. 338, 454 (1970) (Op. Disidente del Juez Asociado señor Rigau).<sup>19</sup> Por ello, el hecho de que el Gobernador ejerza cierta discreción en cuanto a cómo manejar una situación presupuestaria deficitaria y que, al ejercer esta discreción tome decisiones de política pública dentro de límites estatutarios y constitucionales, no le coloca en un terreno constitucionalmente indebido. El traslapo entre funciones constitucionales no sólo es permitido, sino que es parte integral de nuestro sistema constitucional.

Lo realmente importante es que, en la atribución de facultades, **ninguna Rama** de Gobierno reclame para sí facultades que representen un agrandamiento de funciones de tal magnitud que provoque una concentración tendente al abuso de poder o que reduzca sustancialmente las funciones esenciales de otra Rama. Con ello en mente, en el presente caso este Honorable Tribunal debe examinar las controversias legales planteadas considerando varias dimensiones constitucionales en diversos niveles de generalidad.

Por un lado, a un nivel de generalidad específico, hemos expuesto extensamente en esta Moción sobre las diferentes disposiciones constitucionales específicas que, con impresionante previsión, atiende precisamente el contexto histórico presente: (a) la falta de aprobación de un

---

<sup>19</sup> Véase, *id.* a las págs. 455-56:

Algunos ejemplos de estos son los siguientes:

El Gobernador, jefe de la rama ejecutiva, participa de la función legislativa (a) al someter anualmente a la Asamblea Legislativa el ante proyecto de presupuesto y un informe que, por mandato constitucional, "contendrá los datos necesarios para la formulación de un programa de legislación." Además, (b) puede convocar a la Asamblea Legislativa o al Senado a sesión extraordinaria cuando a su juicio los intereses públicos así lo requieran. Y (c) aprueba o desaprueba los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa decreta. Participa en la función judicial al suspender la ejecución de sentencias en casos criminales, al conmutar penas, condonar multas y al conceder indultos.

El Senado, la cámara alta de la rama legislativa, participa de la función ejecutiva al confirmar o rechazar nombramientos hechos por el Gobernador. El Tribunal Supremo, el más alto cuerpo de la rama judicial, participa de la función legislativa al adoptar reglas de evidencia y códigos de procedimiento civil y criminal. El Juez Presidente, el más alto funcionario judicial, participa de la función ejecutiva al tener a su cargo una de las responsabilidades administrativas mayores del gobierno: ser responsable de la administración de los tribunales. Constitución, Art. IV, sec. 4; Art. V, sec. 7. Además, las Juntas y Comisiones autónomas creadas por ley ejercen funciones legislativas al promulgar reglas y reglamentos, judiciales al celebrar vistas, decidir casos e imponer sanciones, y ejecutivas al supervisar la administración de sus respectivas leyes.

presupuesto al cerrar un año fiscal, Art. VI, Sección 6 de la Constitución, y concurrentemente, (b) una situación deficitaria, Art. VI, Sección 8 de la Constitución. El balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo está trazado en nuestra Constitución y en la interpretación que de ella hagan los tribunales puertorriqueños. Por eso, el hecho de que en circunstancias ordinarias el balance establecido por la Constitución promueva una mejor coordinación entre las Ramas al aprobar un presupuesto, no excluye que los forjadores del texto escogiesen un arreglo de poderes alterno y secundario, un "plan B", ante un tranque presupuestario o ante una situación de déficit. Y es que, precisamente, esa fue la decisión que se tomó. La Constitución decidió este asunto por todos nosotros y, precisamente para evitar reproducir las circunstancias que hayan conducido a la falta de consenso, se dirigió a una sola Rama provisionalmente, no para que sustituya al Poder Legislativo en casos de crisis política o económica, sino para que evite que el País se vaya a la deriva en la tempestad y lo navegue cuidadosamente entre fronteras claramente definidas hasta llegar a puerto seguro: hasta que se balance el déficit, "hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes", Art. VI, Sección 6 de la Constitución, o ambas.

A un nivel de generalidad más alto, debemos considerar cuál es el efecto de estas facultades constitucionales del Ejecutivo en un análisis integral que intente medir el balance correlativo de las fuerzas. Es decir, en lugar de concentrarse sólo microscópicamente en los poderes constitucionales conferidos por las cláusulas presupuestarias, este Foro debe considerar con mayor perspectiva cómo quedan alineadas las fuerzas entre los poderes en un nivel más general. Un análisis honesto y desapasionado de esta configuración demuestra que, el Poder Ejecutivo, lejos de acercarse al poderoso Leviatán imperturbado por otras fuerzas o límites estructurales y democráticos, que la en una posición similar o incluso de mayor desventaja a la que estaba antes de utilizar los referidos poderes. En este sentido, el espectro de una concentración de poderes avasalladora por el Ejecutivo a expensas de la Rama Legislativa es una ilusión.

Como se ha descrito, las cláusulas presupuestarias de la Constitución proveen un remedio minimalista, temporal y provisional ante un tranque presupuestario. Toda vez que lo que se transfiera son leyes de asignaciones particulares pertenecientes a un año anterior, el presupuesto constitucional que se hereda no contempla aquellos gastos gubernamentales reales que, como es natural, incrementarán progresiva y exponencialmente al pasar el tiempo. Así, aun en el caso hipotético en que el Gobierno tenga más recursos que los necesarios para satisfacer las asignaciones legisladas, si se hereda un presupuesto a causa de tranque, la Rama Ejecutiva estaría impedida de gastar más allá de las asignaciones heredadas, e imposibilitada de satisfacer las necesidades **reales** de la población.

En este sentido, lo que superficialmente podría parecer un poder que permite prescindir de la Asamblea Legislativa, no es tal. Por un lado, la discreción del Ejecutivo está limitada por claros parámetros legislativos y constitucionales. Ello impide que establezca prioridades de política pública nuevas de envergadura y evita que se concentre el poder excesivamente. Sólo le permite al Gobernador mantener la marcha del Gobierno y evitar mayores debacles.

De otro lado, toda vez que la Constitución confía en el Gobernador la responsabilidad de mantener la viabilidad de la gestión pública cotidiana, la responsabilidad política o "accountability" se diluye y se confunden las señales tradicionales que normalmente dirigirían a la población hacia **todos** los responsables de las decisiones importantes de política pública. De no existir una cláusula de continuidad presupuestaria, la población sentiría un golpe muy duro, rudo e inmediato que provocaría una reacción hacia los responsables políticos visibles del tranque (razón por la cual, tal vez, no se produciría el tranque en primera instancia). Cuando se hereda un presupuesto que, por definición, es insuficiente para satisfacer necesidades incrementales, el golpe y la visibilidad política se diluyen, y se redirige la atención casi exclusivamente hacia el depositario de la responsabilidad de resolver la crisis, el Ejecutivo. Así pues, se opaca la responsabilidad política de otros actores

constitucionales. En la medida que la Constitución delega funciones en este contexto a una Rama principalmente, el costo político de las decisiones difíciles ante un presupuesto insuficiente lo sentirá casi exclusivamente la que ostenta la responsabilidad.<sup>20</sup> De ahí que la idea de que el Ejecutivo se beneficie de administrar el País varios años con un mismo presupuesto heredado es irreal. El incentivo está en la Rama Legislativa para negarse a ponerse de acuerdo en un presupuesto para que la población dirija su atención hacia quien en última instancia tiene que tomar las decisiones. Por eso, de acceder este foro a lo propuesto por los demandantes se acentuaría este incentivo por secuestrar al Poder Ejecutivo con un presupuesto de antaño. Ello, porque la Rama Legislativa podría amarrarlo con cortes presupuestarios sustanciales y progresivos, mientras que preservaría para sí al menos un presupuesto funcional sustancial que, en el balance de poderes y a la larga, le colocará en una posición de fuerzas correlativas ventajosa.

Esto nos lleva al tercer nivel de generalidad que no puede perderse de perspectiva en este caso: las cuestiones litigiosas que aquí se presentan por necesidad ostentan una dimensión política que, como mínimo, deben animar la mayor cautela de este foro y deben motivar consideración ponderada antes de colocar al Poder Judicial en el fuego cruzado de controversias de política pública carentes de criterios adjudicativos manejables. Después de todo el concepto de separación de poderes es más 'una doctrina política' que 'una regla técnica de derecho'. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 D.P.R. 724, 751 (2000). Claro está, el hecho de que un asunto tenga dimensiones políticas no equivale a la claudicación del poder judicial. *C.f. Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45, 54 (1986) citando a *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) ("El mero hecho que el pleito busca la protección de un derecho político no quiere decir que el

---

<sup>20</sup> En la jurisdicción federal, especialmente al evaluar problemas relacionados con el arreglo vertical de poderes, el Tribunal Supremo ha mostrado preocupación con arreglos constitucionales que opaquen la transparencia que debe imperar entre la población y el gobierno. Véanse, *New York v. U.S.*, 505 U.S. 144 (1992) ("where the federal government directs the states to regulate, it may be state officials who will bear the brunt of public disapproval, while the federal officials who devise the regulatory program may remain insulated from the electoral ramifications of their decisions."); *Printz v. U.S.*, 521 U.S. 898 (1997) ("even when the States are not forced to absorb the costs of implementing a federal program, they are still put in the position of taking the blame for its burdensomeness and for its defects").

mismo presenta una cuestión política”). Sin embargo, en el presente caso hay al menos dos asuntos neurálgicos que sencillamente no son justiciables por constituir cuestión política: (a) la determinación de cuál es el total de los recaudos calculados por el Departamento de Hacienda y (b) la forma en que el Gobernador decidió utilizar su discreción al realizar los ajustes necesarios para poner en vigor las prioridades de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 L.P.R.A. § 104(c) y (d), y al realizar los ajustes correspondientes en la Resolución Conjunta Núm. 927 de 30 de junio de 2004 conforme a su Sección 2.

La doctrina de cuestión política tiene su base en consideraciones de separación de poderes. El entendido básico de la doctrina es que hay ciertos asuntos que, por su carácter eminentemente político, razones prudenciales sugieren que los tribunales no intenten resolverlos para evitar provocar enfrentamientos con otras Ramas.

Nuestro Tribunal Supremo se ha hecho eco de los criterios que en la jurisdicción federal apuntan a que un asunto no sea justiciable por considerarse cuestión política. En *Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45, 54 (1986), se señaló que

para determinar la aplicabilidad de la doctrina de cuestión política [debe existir] uno de los siguientes elementos: (1) una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) la ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) la imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) la imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) una necesidad poco usual de adherirse, sin cuestionar, a una decisión política tomada previamente, y (6) potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del Gobierno sobre un punto.

Véanse además, *Santa Aponte v. Srio. del Senado*, 105 D.P.R. 750 (1977);

*Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 D.P.R. 497 (1994).

De los criterios mencionados, es apropiado que un tribunal se abstenga de resolver un asunto por constituir cuestión política en tres instancias principales: **primero**, cuando un asunto esté delegado por la Constitución a una Rama Política, ya sea expresa o estructuralmente, de manera que, con su

intervención, los tribunales estarían interfiriendo con el ejercicio de las facultades constitucionales de esa Rama, *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 211 (1962); **segundo**, cuando no existan criterios sustantivos manejables para resolver el asunto, *id.*; o **tercero**, cuando sea imposible resolver el asunto judicialmente sin que los tribunales tengan que tomar una decisión de política pública enteramente inapropiada para la Rama Judicial, *id.* Considerando estos criterios, veamos los dos asuntos que constituyen cuestión política en este caso.

Toda vez que el Secretario de Hacienda está legal y **constitucionalmente** encargado de manejar todo el aparato contributivo y de recaudaciones en Puerto Rico, véase, nota al calce 4, y, a su vez, es parte del Consejo Constitucional de Secretarios del Gobernador, este funcionario tiene una función delegada constitucionalmente (además del peritaje técnico probado) de realizar un estimado de los recaudos esperados en determinado año. En *Zequeira v. Universidad de Puerto Rico*, 76 D.P.R. 338, 342-43 (1954), el Tribunal Supremo distinguió **constitucionalmente** las funciones del Secretario de Hacienda de las funciones del Contralor y estableció que “las funciones referentes a la pre-intervención, examen y supervisión de los **ingresos y gastos públicos**, que antiguamente [(antes de la Constitución)] desempeñaba el Auditor de Puerto Rico, **pasaron por virtud de nuestra Constitución al Secretario de Hacienda**” (énfasis suplido). En este sentido, sería contrario a la delegación que constitucionalmente se ha hecho al Secretario de Hacienda para que se encargue de todo lo relativo a los ingresos y recaudos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que se pretenda que la Rama Judicial o la Legislativa cuestione el juicio de este funcionario en el estimado que éste haya hecho de los recaudos para este año.

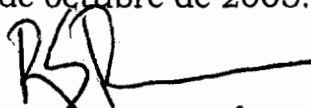
Por otra parte, para este Honorable Tribunal no existen criterios manejables que le permitan evaluar la determinación del Secretario de Hacienda sobre los recaudos estimados, toda vez que ello es un ejercicio que requiere un altísimo nivel de peritaje que, respetuosamente sometemos, este Honorable Foro carece.

En segundo lugar, cómo el Gobernador ejerció su discreción legal de ajustar partidas entre agencias u organismos gubernamentales es, sencillamente y como se ha discutido extensamente en este escrito, una función inherentemente Ejecutiva. Toda vez que el Poder Ejecutivo tiene la misión constitucional de encargarse de realizar los ajustes necesarios en momentos de déficit y de hacer los desembolsos necesarios al heredarse un presupuesto, es de su competencia constitucionalmente exclusiva cómo es que—en efecto, caso a caso y centavo por centavo—decidió cumplir con la ley de prioridades (siempre que se haya mantenido dentro de estas prioridades) o cómo realizó las transferencias entre partidas de la Resolución Conjunta (siempre que se haya mantenido dentro de los límites esbozados en esta Moción). Este Tribunal no puede, como pretenderían los demandantes, inmiscuirse en el ejercicio de política pública esencialmente Ejecutivo. Sencillamente, se trata de una función delegada contundentemente al Ejecutivo por la Constitución, para lo cual los tribunales no tienen criterios sustantivos manejables para juzgar su corrección, y para lo cual tendría el tribunal que tomar decisiones de política pública que trascienden sus funciones institucionales.

**EN MÉRITO DE LO CUAL**, respetuosamente se solicita que este Tribunal dicte sentencia sumaria a favor de los funcionarios demandados y desestime así la demanda de autos.

**RESPETUOSAMENTE SOMETIDA.**


En San Juan, Puerto Rico, a 6 de octubre de 2005.



**ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS**  
Secretario de Justicia  
Colegiado Núm. 12035



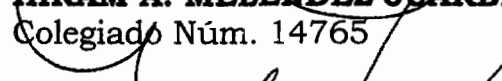
**KENNETH PAMIAS VELÁZQUEZ**  
Colegiado Núm. 14417



**JORGE R. ROIG COLÓN**  
Colegiado Núm. 14809



**HIRAM A. MELÉNDEZ JUARBE**  
Colegiado Núm. 14765



**CARLOS A. DEL VALLE CRUZ**  
Colegiado Núm. 8995  
Departamento de Justicia  
P.O. Box 9020192  
San Juan, P.R. 00902-0192  
Tel. (787) 721-7700  
Fax (787) 722-4440

**NOTIFICACIÓN**


CERTIFICO: Que en el día de hoy se ha enviado, por mensajero, copia fiel y exacta de la presente Moción a:

Lcdo. Manuel Herrero García  
Banco Cooperativo Plaza  
Suite 205-B  
623 Ave. Ponce de León  
Hato Rey, P.R. 00917

Lcdo. Richard W. Markus  
P.O. Box 21355-UPR  
San Juan, P.R. 00931-1355

Lcdo. Jorge L. M. Cintrón Pabón  
130 Wiston Churchill Ave.  
Suite 1, PMB 138  
San Juan, P.R. 00926-6013

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de octubre de 2005.



**CARLOS A. DEL VALLE CRUZ**  
Colegiado Núm. 8995  
Departamento de Justicia  
P.O. Box 9020192  
San Juan, P.R. 00902-0192  
Tel. (787) 721-7700  
Fax (787) 722-4440