

DERECHO CONSTITUCIONAL: *E.L.A. V. AGUAYO* O LOS ALBORES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL PUERTORRIQUEÑA

*Carlos E. Ramos González**

Con el triunfo del Partido Popular Democrático en las elecciones generales de 1948, se inicia en Puerto Rico un gobierno de claro carácter populista, bajo un carismático líder y una consigna política muy arraigada a la realidad del momento: Pan, Tierra y Libertad. Los grandes latifundistas y una economía marcadamente controlada por intereses ausentistas hacen que el desarrollo de viviendas de interés social fuera punta de lanza del nuevo gobierno. El apoyo del gobierno federal y el respaldo abrumador de los electores hacía que este programa de vivienda gozara de un amplio apoyo de diversos sectores de la sociedad.

Cuando Don Raúl Serrano Geyls inicia su labor como Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico un 10 de diciembre de 1957, el apoyo político hacia la gestión gubernamental del Partido Popular Democrático estaba en su máximo apogeo. La Constitución del Estado Libre Asociado tenía apenas cinco años y medio de vigencia. ¿Qué derroteros habría de seguir la doctrina de revisión judicial en Puerto Rico? ¿Tendría que necesariamente ser como la del gobierno federal y la de los diversos estados de la unión norteamericana? ¿Cuáles eran los posibles cursos de acción para un tribunal que apenas *renacía* luego de varias décadas de ser fuerza y cómplice de los intentos de asimilación y colonialismo? ¿Cuán independiente iba a ser *de facto* de las otras ramas del gobierno? ¿Cómo afirmar su independencia judicial sin enfrentar o entorpecer el reto extraordinario, parti-

* Decano y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana.

cularmente de carácter socio-económico, que tenían las ramas políticas del gobierno?

Estas interrogantes marcaban el entorno inarticulado cuando se produce la opinión y sentencia en *E.L.A. v. Aguayo*,¹ suscrita por el Juez Raúl Serrano Geys y apoyada unánimemente por todos los miembros de la Alta Curia de entonces. Se trata de una de las más importantes opiniones emitidas en la historia de nuestro Tribunal. Conviene repasar brevemente el trasfondo fáctico del caso.

Presionada abiertamente por sectores del gobierno federal (funcionarios encargados de la administración del programa federal de viviendas) y por abogados de firmas de bonistas que financiaban proyectos de vivienda, la Autoridad de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico decide *fabricar* una controversia que obligara al Tribunal Supremo de Puerto Rico a pasar juicio sobre la constitucionalidad de ciertas leyes y reglamentos de renovación urbana. Estas leyes eran el motor para el desarrollo vigoroso de un amplio programa de construcción de viviendas de interés social. Estas presiones incluso se convirtieron en “amenazas de suspender ayuda federal,... apoyándose en la idea de que no se podía continuar poniendo en riesgo grandes cantidades de dinero de los Estados Unidos desconociéndose si las leyes estatales eran o no válidas....”²

De esta manera resume el Tribunal la actuación colusiva de las partes:

En resumen, el peso abrumador de los hechos probados ante este Tribunal demuestra concluyentemente que: Primero, la demandante Autoridad sobre Hogares gestionó se incoara este recurso y participa en el mismo con el único propósito de obtener una opinión de este Tribunal sobre la constitucionalidad de las leyes de renovación urbana para así disipar las dudas de ciertos funcionarios federales y de los abogados de los bonistas de la Autoridad. Segundo, (a) el demandado Martín Aguayo nunca ha tenido ni tiene interés personal y real en este litigio y no desea proseguir con el mismo, (b) inicialmente accedió a figurar como demandado porque esa acción no le representaba gastos y molestias de clase alguna, (c) al recibir el dinero de la Autoridad creyó le había vendido su propiedad, y (d) aceptó más tarde continuar con el litigio por motivaciones de “patriotismo y civismo” y para “complacer” a un amigo. Tercero, no puede haber tampoco el menor resquicio de duda de que la Autoridad sobre Hogares dominó completamente ambos lados de este litigio, (a) al seleccionar el abogado del demandado, (b) sufragar todos los gastos, (c) encargarse de todos los trámites, (d) controlar el estudio y redacción

¹ 80 D.P.R. 552 (1958).

² *Id.* en la pág. 564.

de todos los documentos (excepto el escrito de apelación) incluyendo la Estipulación y los alegatos de ambas partes, y (e) al canalizar, a través de sus abogados, las relaciones puramente nominales. Solamente alterando los hechos para acomodarlos a un resultado preconcebido podría arribarse a conclusiones distintas.³

Movidos todos por el extraordinario interés público que revestía el asunto, fueron protagonistas principales de los hechos reconocidos abogados como Jorge V. Toledo, Aurelio Torres Braschi, Rafael B. Pérez Mercado y Rafael Rodríguez Emma, entre otros. Aunque no participó directamente del conocimiento de la situación, ante el Tribunal Supremo defendió la posición del Estado Libre Asociado, representando al Secretario de Justicia J. B. Fernández Badillo, el entonces exSecretario de Justicia y miembro de la Convención Constituyente, José Trías Monge.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico adjudica el asunto mediante opinión emitida por uno de los jueces de menor antigüedad de entonces, Raúl Serrano Geyls. La opinión es extensa ocupando unas cincuenta y dos páginas del Tribunal Supremo de Puerto Rico y se divide en cinco partes. Para llegar a las inequívocas conclusiones de hecho antes citadas que mostraban clara colusión, el Tribunal señaló una vista ante dicha Alta Magistratura que duró dos días (8 y 9 de enero de 1958) cuya naturaleza incluyó el recibo de un amplio testimonio oral habiendo testificado diez personas. El Juez Asociado Serrano Geyls, quien había tomado posesión del cargo apenas un mes atrás, inicia así su corta, pero extraordinaria carrera judicial.

En las primeras dos partes de la opinión, se establece la premisa básica que guiará las conclusiones y disposición del caso.

El Tribunal se plantea de inmediato la raíz de la controversia, la cual apenas unos años antes hubiera pasado desapercibida: ¿de dónde nace la autoridad de los tribunales para dilucidar únicamente controversias surgidas entre partes opuestas? La respuesta ofrecida sigue constituyendo la base de la doctrina de la revisión judicial puertorriqueña cuarenta y dos años después de emitida esta opinión:

Este requisito es un derivado del origen antropológico de los organismos judiciales.⁽²⁾ Es de carácter jurisdiccional y tiene rango constitucional en diversos países.⁽³⁾ Complemento indispensable de esa limitación tiene que ser la facultad inherente y el deber de cada tribunal de investigar, en las ocasiones necesarias, las circunstancias en las cuales se originan y desarrollan los litigios. Esa facultad ha sido reconocida desde hace largo tiempo en el sistema anglosajón de justicia⁽⁴⁾ y numerosísimas sentencias le

³ *Id.* en las págs. 580-81.

sirven de apoyo.^{(5) 4}

Obsérvese cómo el Tribunal fundamenta esta trascendental apreciación en juristas como Jerome Frank y Edwin Borchard. El trabajo de este último permite ubicar esta visión de los tribunales y su *origen antropológico* en la experiencia de países tanto del *common law* como de raíces civilistas. Posteriormente, respaldado por abundante jurisprudencia de la jurisdicción federal y varios estados, la opinión subraya la necesidad de que exista una controversia real entre las partes. Este requisito es de tal magnitud que su ausencia obliga la desestimación del recurso con independencia de cómo adviene al Tribunal el conocimiento sobre "hechos indicativos de que un pleito es ficticio, colusorio o académico ni quién sea la persona que provea información."⁵

Esta visión sobre la naturaleza de los tribunales refleja un jurista preocupado por el rol de una rama judicial que opera bajo un sistema de separación de poderes. Al establecer estas premisas esenciales, la opinión allana el camino para declinar la invitación que le haría la rama ejecutiva para que la rama judicial facilite una fundamental obra de gobierno. Se trata en efecto de un cauteloso ejercicio del poder y una visión prudente sobre la naturaleza de los tribunales, asumida en un tiempo histórico donde las grandes mayorías simpatizaban con la posición que entonces asumía la rama ejecutiva. Debe recordarse que para entonces un solo partido político controlaba la rama ejecutiva y legislativa. El poder que sobre ambas ejercía Don Luis Muñoz Marín no ha tenido paralelo en nuestra historia.

La rama ejecutiva fundamentaba su alegato principalmente en dos argumentos: lejos de ser un caso fabricado se trataba de un caso estipulado conforme disponía la Regla 7 (d) de las Reglas de Enjuiciamiento Civil y segundo, en la necesidad de resolver el recurso en los méritos por la consideración de vasto interés público que el mismo planteaba.⁶

⁴ *Id.* en la pág. 559:

(2) Jerome Frank, *Courts on Trial* (1949), págs. 5-9. (3) Véase Edwin Borchard, *Declaratory Judgments* (1941), pág. 33, donde se considera la experiencia de los Estados Unidos, Australia, Canadá, Africa del Sur, Nueva Zelanda, Brazil, Colombia, Perú y Venezuela. (4) En *Coxe v. Philips*, 95 Eng. Rep. R. 152 (1736) citado en Diamond, *Federal Jurisdiction to Decide Moot Cases*, 94 U. of Pa. L. Rev. 125 (1946) se resolvió que una tentativa para someter un caso ficticio constituía desacato en la corte. Se suspendieron los procedimientos y se ordenó la encarcelación de los ofensores. (5) Gran parte de la jurisprudencia de los Estados Unidos se encuentra recogida en Diamond, *op. cit.*, pág. 126; Borchard, *op. cit.*, págs. 81-86; Robertson y Kirkham, *Jurisdiction of the Supreme Court of the United States* (1951), págs. 493-536.

⁵ *Id.* en la pág. 580.

⁶ *Id.* en la pág. 581.

Sobre la primera alegación el Tribunal discute ampliamente la naturaleza de la regla antes enunciada. Luego de examinar cuidadosamente el contenido de la regla, su diferencia y similitud con reglas procedentes de varios estados, el Tribunal concluye que aun en un "caso estipulado" las reglas requieren que exista una "controversia real y efectiva."⁷ Aprovecha entonces para hacer una exégesis sobre el significado de esta frase para concluir justamente que deben existir intereses opuestos o antagónicos entre las partes que, al ser resueltos, afecten las relaciones jurídicas de los litigantes.

El Tribunal analiza cuidadosamente la jurisprudencia citada por el Estado para justificar su posición, particularmente allí donde se pretende establecer una distinción entre partes privadas en colusión contra el interés público *vis-a-vis* un pleito colusorio entre partes públicas y privadas a favor del interés público. Al rechazar tal distinción es categórico y firme en su apreciación de la naturaleza de la función de los tribunales:

La cuestión crucial es si se trata o no de un pleito colusorio, ficticio o académico y no de quiénes son los litigantes. Obviamente, no podemos permitir a persona alguna, no importa su condición o categoría, hacer uso indebido de los procedimientos judiciales. Tampoco que sepamos lo ha permitido ninguna otra jurisdicción.⁸

Vemos como el alegato del demandado se transforma entonces en uno que favorecerá la tesis del Tribunal.

La segunda alegación de los demandados se discute en la parte IV de la opinión y la misma es caracterizada como la cuestión vertebral del caso: "¿Debe este Tribunal emitir un fallo sobre los méritos de las cuestiones planteadas en este recurso en vista del innegable interés público que revisitan tales cuestiones?"⁹ Sin duda, constituye esta parte de la opinión la que contiene las afirmaciones más contundentes y trascendentales. En apoyo a su pretensión el Estado citó jurisprudencia proveniente de cinco estados de la unión norteamericana. De forma muy directa y para dramatizar el rechazo que hará el Tribunal a esta alegación, la opinión *añade* en nota al pie de página que hay jurisprudencia adicional de otros estados que son similares a las autoridades citadas por los demandados.

Luego de examinar cuidadosamente en la opinión cada caso citado por el Estado, y distinguir cada uno de ellos, con suma prudencia indica el Tribunal: "Sin que se entienda que estamos aprobando las normas que en ella

⁷ *Id.* en la pág. 583.

⁸ *Id.* en la págs. 589, 90 (se omiten citas).

⁹ *Id.* en la pág. 590.

se aceptan, repetimos que ninguna de las decisiones judiciales citadas por los demandantes son aplicables a los hechos del caso presente....”¹⁰ Para el Tribunal es fundamental que para todos los efectos se pretendía invocar la jurisdicción del Tribunal justificada *únicamente* en el interés público que revestía el caso sin que existiese precedente o autoridad persuasiva que lo justificara.

Más aún: el Tribunal se expresa decididamente sobre el alcance y naturaleza de la doctrina de revisión judicial en Puerto Rico, particularmente cuando se trata de ejercer el control sobre la constitucionalidad de una ley. Al recordar al Juez John Marshall y la historia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la opinión invoca la necesidad de criterios de autolimitación cuando se ejerza la *grave y delicada función* de juzgar la validez constitucional de medidas legislativas.¹¹

Incorpora expresamente la célebre opinión del Juez Asociado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, William Brandeis en el caso *Ashwander v. Tennessee*.¹² En lo que podría considerarse como paradigma de una postura en contra del llamado *activismo judicial*, el Juez Serrano señala:

¿Qué fundamento tienen esas limitaciones? ¿Han sido creadas para satisfacer las exigencias de un preciosismo técnico, o están por el contrario sustentadas por una convicción, a la cual abonan la razón y la experiencia, de cómo debe ejercitarse la gravísima responsabilidad judicial de juzgar la constitucionalidad de las actuaciones legislativas?...¹³

El Tribunal encuentra apoyo en la Constitución de Puerto Rico para asumir esta postura al reflexionar sobre el requisito constitucional de una mayoría del número total de jueces que componen el Tribunal Supremo para poder decretar la inconstitucionalidad de una ley.¹⁴ Examina los debates de la Convención Constituyente y llega a la conclusión que "...la Convención tuvo plena conciencia de la 'gravedad y delicadeza' de esta función judicial y actuó para limitarla aún más de lo que voluntariamente lo han hecho los tribunales federales....”¹⁵

Acceder a la pretensión de los demandantes de asumir jurisdicción justificada exclusivamente en consideraciones de *interés público* sería conce-

¹⁰ *Id.* en la pág. 594.

¹¹ *Id.* en la pág. 595.

¹² 297 U.S. 288, 346 (1935).

¹³ *Aguayo*, 80 D.P.R. en la pág. 597.

¹⁴ CONST. E.L.A. art. V, § 4.

¹⁵ *Aguayo*, 80 D.P.R. en la pág. 599.

der un poder *aterrador* a jueces nombrados de por vida lo cual inevitablemente convertirá al Tribunal Supremo en una *tercera cámara*.¹⁶ Resolver un asunto donde no existe una controversia real derrotaría el "principio básico de la revisión judicial: la constitucionalidad de un acto de gobierno sólo puede juzgarse dentro de los límites de una controversia real entre litigantes opuestos...."¹⁷

Finalmente, el Tribunal exime de responsabilidad a los abogados involucrados en el pleito al concluir que aun aquéllos que tenían plena conciencia del acto colusivo, la hacían sin intención de desacatar o cometer fraude ante el Tribunal. De hecho, reconoce la opinión el gran número de precedentes de la jurisprudencia federal y de los estados que permitían hacer interpretaciones contradictorias sobre el asunto.

El Tribunal decide desestimar el recurso con independencia de las consecuencias políticas, económicas y sociales que ello implicaba. En el proceso reafirma la independencia judicial y la doctrina de revisión judicial, todo ello mientras postula una visión cautelosa y hasta cierto punto conservadora del rol de los tribunales en un sistema de separación de poderes. Resulta sumamente interesante que el Tribunal llega a afirmar que las ramas políticas, incluyendo aquellas del gobierno federal, han debido presumir la constitucionalidad de la ley objeto de la controversia. Incluso en las notas al pie de página 49 y 50 da a entender cómo leyes similares, así como el ejercicio de poder constitucional de expropiación, han pasado el cedazo constitucional en otros contextos tanto ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico como el de los Estados Unidos.¹⁸ Dicho de otro modo: a cambio de resolver un problema a la rama ejecutiva, se le pide innecesariamente un precio muy alto a la rama judicial. Es curioso un dato histórico: unos quince meses después de decidirse *ELA v. Aguayo*, el Tribunal Supremo decide el caso de *ELA v. Sucesión de Felipe Gautier*,¹⁹ donde precisamente se reafirma la constitucionalidad de las leyes y reglamentos de expropiación que estaban en controversia en *ELA v. Aguayo*.²⁰ La opinión fue emitida por el Juez Serrano Geyls.

El jurista extraordinario que ha sido Don Raúl Serrano Geyls dio muestras de su grandeza como juez y su sitial preferente en la historia del

¹⁶ *Id.* en la pág. 601.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.* en la pág. 602-603.

¹⁹ 81 D.P.R. 580 (1959).

²⁰ Ley de Expropiación Forzosa del 12 de marzo de 1903, Ley núm. 126 de 6 de mayo de 1938, Ley número 97 de 9 de mayo de 1947, Ley núm. 364 de 10 de mayo de 1952, Resolución Conjunta núm. 46 de 8 de junio de 1954 y la Ley Nacional sobre Hogares (Housing Act of 1949, Pub. L. No. 171, 81st Congress).

Tribunal Supremo de Puerto Rico. *ELA v. Aguayo* es paradigma de la independencia judicial y la doctrina de revisión judicial puertorriqueña. Escrita apenas unos años después de establecerse la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la opinión incorpora continuamente jurisprudencia y tratadistas norteamericanos. El Tribunal pudo discutir a fondo los posibles modelos de adjudicación derivados de países de raíz civilista. De hecho, se ha cuestionado que al resolver como la hace, se perdió una oportunidad de crear una doctrina autóctona de derecho puertorriqueño relacionada con la revisión judicial y la adjudicación de controversias de naturaleza constitucional.²¹ Nuestro planteamiento va dirigido a subrayar que en el contexto histórico en que se produce la opinión, el Tribunal de forma dialéctica sienta una base fundamental del derecho patrio en tanto reafirma decididamente la independencia judicial.

Hemos mencionado que en su acercamiento metodológico y su concepción de la revisión judicial el Juez Serrano ciertamente no se muestra como un *activista judicial*. De hecho, la opinión cita en varias ocasiones a juristas norteamericanos considerados como grandes conservadores ilustrados tales como Félix Frankfurter y Learned Hand. Considérese que, en partes de su obra, posteriormente publicada, sobre el Derecho Constitucional de Puerto Rico y Estados Unidos, el profesor contrasta las expresiones de *ELA v. Aguayo* con aquéllas del Juez Trías Monge en *Figuroa Ferrer v. ELA*,²² estas últimas como representativas de un activismo judicial.²³ Este acercamiento provoca una necesaria reflexión. ¿Era ésta la postura que exigía el momento? Para el Juez Serrano Geyls, ¿es el llamado *activismo judicial* una amenaza a la estabilidad que promulga a la Constitución en un estado de Derecho? ¿Constituye la resolución de este caso la expresión madura y juiciosa de un tribunal de recién nacimiento? ¿Qué efectos tiene esta opinión en el desarrollo posterior de nuestro alto tribunal?

Será en otra ocasión que debemos reflexionar más a fondo sobre ello. Conviene, sin embargo, examinar muy brevemente otra de sus opiniones en materia de derecho público de forma que puedan arrojar luz a estas interrogantes. En Derecho Penal, por ejemplo, encontramos al Juez Serrano firmemente adherido a los principios que encierran los derechos civiles de las personas frente a las presiones sociales y gubernamentales que reclaman

²¹ Véase además Antonio Fernós, *El proceso de transculturación jurídica en Puerto Rico*, 59 REV. COL. ABOG., Núm. 3-4, 4 (1998).

²² 107 D.P.R. 250 (1978).

²³ 1 RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 58, 59 (1986).

combatir la criminalidad.²⁴ En *Pueblo v. Luciano*²⁵ se declara ilegal un registro y allanamiento de un acusado del llamado *Juego de la Bolita*. El Tribunal reconoce el mal social que ocasiona este juego clandestino, pero encuentra defectuosa la declaración jurada y el proceso seguido para encauzar al acusado. Afirma lo siguiente en lo que sería su última opinión en esta materia:

Esas duras realidades sociales no pueden, sin embargo, causar el relajamiento de las normas constitucionales que limitan los procedimientos de investigación y acusación criminal. Ellas son un mínimo de garantías que toda sociedad verdaderamente civilizada se da a sí misma en ánimo de conducir los procedimientos de manera responsable y equitativa, y en el entendido que la justicia humana es esencialmente falible y que urge, por tanto, rodearla de protecciones procesales que atenúen su falibilidad. El relajamiento y la desatención de esas garantías mínimas es un precio demasiado alto a pagar por una mayor eficiencia policíaca....²⁶

Así pues, la firme adherencia al texto constitucional y los derechos fundamentales que de ésta emanan—una vez más—coloca al jurista por encima de las peligrosas pretensiones de la rama ejecutiva.

El Juez Asociado Raúl Serrano Geysls ejerció su función judicial con inteligencia, compasión y prudencia. Sus decisiones en materia de derecho constitucional reflejan su preocupación constante con el ejercicio del poder público. Si tan solo gobernantes, legisladores y jueces de turno reflexionaran sobre las lecciones que nos ofrece este ilustre Magistrado durante su corta estadía judicial:

Los jueces tienen mucho poder, un poder que tiende a ser estable no sólo por selección de la magnificencia humana, sino por una larga tradición democrática. Por lo mismo, su conducta personal tiene que pertenecer a una cultura de abstención de poder. Tal

²⁴ Durante su breve estadía en el Tribunal Supremo el Juez Serrano escribió seis opiniones relacionadas con el Derecho Penal: *Pueblo v. Meléndez*, 80 D.P.R. 787 (1958), *Pueblo v. Toro*, 81 D.P.R. 473 (1959), *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 455 (1959), *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 763 (1959), *Pueblo v. Vélez López*, 83 D.P.R. 486 (1961) y *Pueblo v. Luciano*, 83 D.P.R. 573 (1961).

²⁵ 83 D.P.R. 573 (1961).

²⁶ *Id.* en la pág. 586. (se omiten citas) En *Pueblo v. Meléndez*, 80 D.P.R. 787 (1958), el Juez Serrano citaba una conocida afirmación de Jerome Frank que posteriormente sería mencionada con frecuencia por nuestro propio Tribunal: "Los ataques repetidos y no reparados a las libertades constitucionales de los humildes, destruirán las libertades constitucionales de todos. El índice de la calidad moral de una civilización es la manera como se comporta con los débiles y desvalidos."

vez la democracia toda no sea otra cosa que una cultura de abstención de poder. En cuanto alguien se olvida de esta condición especial del poder político, tiembla el orden democrático.²⁷

²⁷ *In re* Jaime Marín Báez, 81 D.P.R. 274 (1959).