

Hechos

El Presidente del Senado ordenó el 24 y 25 de junio de 2010 que se desalojara al público y a miembros de la prensa de las gradas del Senado mientras se efectuaba la sesión plenaria del Senado en que se discutiría el presupuesto del país. El presidente senatorial alegó como fundamento para el desalojo y cierre de las gradas que un fotoperiodista tomó varias fotografías de documentos que se encontraban en el estrado presidencial que contenían análisis y recomendaciones, producto del trabajo de sus asesores, sobre el presupuesto y otras medidas. También alegó que el fotoperiodista intentó tomar fotos de la pantalla de su celular. El 28 de junio un senador del P.P.D. presentó una demanda en la que alegó que el cierre afectaba su derecho a la información pública y el de sus representados. El 29 de junio varias organizaciones de periodistas instaron un *mandamus* en jurisdicción original ante el Tribunal Supremo para que le ordenara al presidente senatorial que cumpla con la disposición constitucional que ordena que las sesiones de las cámaras sean públicas. Ese mismo día el presidente senatorial emitió una orden administrativa para regular el uso de cámaras en las gradas y las reabrió. El 2 de julio solicitó al TS que desestimara por académico el recurso de los periodistas. Además, indicó que el mandato constitucional del carácter público de las sesiones no implica un derecho constitucional a estar presente en las gradas del hemiciclo senatorial. Ese mismo día el senador popular enmendó su demanda ante el TPI e incluyó a otros senadores populares y a un ciudadano particular para alegar que el cierre les impide cumplir su función legislativa de informar y fiscalizar. El ciudadano alegó que se le impedía mantenerse al tanto de los procesos legislativos y que si hubiera asistido a la sesión habría sido excluido. El presidente senatorial solicitó que se certificara la demanda ante el Tribunal Supremo. Así se hizo y se consolidó con el caso de los periodistas.

Asunto

Si la orden administrativa del presidente senatorial convirtió en académico los pleitos y no aplica la excepción de recurrencia.

Decisión del TPI

No hubo porque el pleito se elevó al TS mediante certificación intrajurisdiccional.

Decisión del TA

No hubo porque el pleito se elevó al TS mediante certificación intrajurisdiccional.

Decisión del TS

Desestimó el *mandamus* y la demanda por académicos.

El Juez Presidente señor Hernández Denton concurre con opinión escrita. La Jueza Asociada señora Rodríguez Rodríguez disiente con opinión escrita. La Jueza Asociada señora Fiol Matta disiente al entender que el análisis de la doctrina de academicidad que se requiere en este caso corresponde a la excepción sobre la ausencia de visos de permanencia en la conducta del demandado, en vez de la excepción de recurrencia que utiliza la opinión mayoritaria. De igual forma, entiende que la conducta del demandado que tornó académica la controversia no refleja suficientes visos de permanencia y deja al arbitrio de la parte demandada incurrir nuevamente en la conducta impugnada, tal y como lo resolvió el TS en *Universidad de Puerto Rico vs. Laborde*, 2010 T.S.P.R. 225.

Juez ponente

Juez Asociado señor Martínez Torres

Disposiciones tratadas

Constitución de Puerto Rico:

Artículo III, sección 11 - Las sesiones de las cámaras serán públicas.

Reglamento del Senado:

Sección 26.1 – sesión pública

Sección 26.11 – palco para los representantes de medios noticiosos

Orden Administrativa 10-63 de 29 de junio de 2010 - “Regular el uso de cámaras o equipo para captar imágenes en el Hemiciclo del Senado de Puerto Rico”.

Discusión normativa

Para que una controversia sea justiciable debe evaluarse si:

- (1) es tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico;
- (2) el interés es real y substancial que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente;
- (3) es propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio.

No es justiciable una controversia en la que:

- (1) se trata de resolver una cuestión política;
- (2) una de las partes no tiene legitimación, activa;
- (3) después que ha comenzado el pleito, hechos posteriores la convierten en académica;
- (4) las partes buscan obtener una opinión consultiva;
- (5) se promueve un pleito que no está maduro.

Un caso es académico cuando se trata de obtener un fallo sobre una controversia disfrazada, que en realidad no existe, o una determinación de un derecho antes de que éste haya sido reclamado o una sentencia sobre un asunto, que al dictarse, por alguna razón no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente.

Una controversia puede convertirse en académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial torna en ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva sobre asuntos abstractos.

Constituyen excepciones a la academicidad cuando se plantea ante el tribunal:

- (1) una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir;
- (2) cuando el demandado ha modificado la situación de hechos, pero el cambio no aparenta ser permanente;
- (3) cuando aspectos de la controversia se tornan académicos pero subsisten consecuencias colaterales que tienen vigencia y actualidad.

La excepción de recurrencia aplica si concurren tres elementos específicos:

- (1) la probabilidad razonable de recurrencia - requiere que la controversia pueda repetirse y evada su adjudicación o revisión porque es de muy corta duración:
- (2) la identidad entre las partes involucradas – se refiere a la posibilidad de que la recurrencia sea entre las mismas partes;
- (3) la probabilidad de que el asunto sea capaz de evadir la revisión judicial - requiere que el daño sea inherentemente de tan corta duración que sea probable que la controversia siempre se torne académica antes de que la litigación se complete.

A todas luces, la controversia ante nos no cumple con el requisito probabilidad de recurrencia. Concluir que la supuesta conducta desplegada por el Presidente del Senado en las sesiones legislativas volverá a ocurrir, conllevaría “adentrarnos en el campo de la especulación.

Tampoco estamos ante la excepción de cese voluntario temporal por parte de la parte demandada. Con la vigencia de la Orden Administrativa 10-63, existe la obligación de los demandados de cumplir con su mandato. No estamos ante una orden de aprobación temporal; se trata de una orden con vigencia inmediata y sin límites de tiempo para su eficacia.

No olvidemos que los demandantes cuentan con la oportunidad de acudir a los tribunales de incumplirse con la orden decretada. Por esa razón, la controversia no escaparía la revisión judicial.

Un legislador personal y directamente afectado por una actuación gubernamental puede cuestionar la constitucionalidad de una ley o de una actuación estatal al amparo de los derechos de terceras personas igualmente perjudicadas, siempre que cumpla con los requisitos estrictos de la doctrina de *ius tertii*.

Se debe reconocer la capacidad para invocar el *jus tertii* en todo caso, excepto: (1) cuando el tribunal crea razonablemente que el litigante no representará debidamente el interés de los terceros concernidos, o (2) cuando el cuadro de hechos no sea lo suficientemente concreto como para permitir la adjudicación de las cuestiones presentadas, conforme las normas relativas a la madurez de las controversias.

Un legislador tiene legitimación activa cuando:

- (1) la controversia trata sobre la elegibilidad del legislador a ocupar un escaño legislativo;
- (2) alguna de las cámaras ha autorizado a uno o varios legisladores a vindicar derechos y prerrogativas de dicha cámara;
- (3) se cuestionan reglas de una cámara que coartan sus derechos constitucionales a participar en las etapas esenciales y significativas en las comisiones de ésta;
- (4) un legislador se ve afectado directamente en su carácter personal por acciones gubernamentales, éste puede impugnar la constitucionalidad de una ley o actuación gubernamental;
- (5) sufre un daño claro e inmediato a sus prerrogativas legislativas que son la garantía que tiene todo legislador a ejercitar plenamente su facultad constitucional a legislar. Los tribunales deberán quedar convencidos de que no se trata de un traslado del debate legislativo al foro judicial y sí de una verdadera lesión a sus prerrogativas legislativas.

Tenemos que concluir que éstos no han podido demostrar que se les haya causado un daño claro e inmediato a sus prerrogativas legislativas. En ningún momento se privó a estos legisladores de ejercer su derecho a votar en contra de una legislación, ni a discutir y convencer a sus opositores de los defectos de la legislación. Mucho menos se les requirió que abandonaran su escaño en el hemiciclo.

Él ciudadano particular alega únicamente que si hubiera acudido en el día de los hechos al hemiciclo a presenciar los procesos legislativos, se le habría negado la entrada. En ningún momento arguye que acudió al Senado a presenciar los trabajos legislativos, pero se le negó la entrada. Por tanto, sus argumentos son meras especulaciones de lo que le pudo haber sucedido de haber acudido al hemiciclo senatorial. Los daños que alega son puramente hipotéticos y abstractos, pues nadie le negó acceso a las graderías del Senado, a las que nunca acudió.

Doctrina reiterada

Jurisdicción sobre la materia.
Legitimación activa en general.

Opinión concurrente Juez Presidente señor Hernández Denton

No suscribe las expresiones de la mayoría sobre el manejo realizado por el TPI al recurso presentado por el senador popular.

Opinión disidente Jueza Asociada señora Rodríguez Rodríguez

Señala que los senadores demandantes tienen legitimación activa puesto que, fiscalizar, informar y debatir asuntos de interés público, son potestades constitucionales del legislador y la limitación de cualesquiera de estas facultades, se configura como un daño real y concreto y no hipotético. Cerrar las gradas del Senado al acceso de la ciudadanía, impide que un Senador pueda informarle directamente y de manera efectiva a la ciudadanía el tenor de su labor como tal.

Debido a que se nos solicita que ordenemos al Presidente del Senado cumplir con lo que aparenta ser un deber ministerial de carácter constitucional, ajeno al ejercicio de su discreción, los demandados no están protegidos por la inmunidad parlamentaria.

Opera la excepción de recurrencia porque el lenguaje amplio de la Orden Administrativa Núm. 10-63 le confiere al Presidente del Senado la facultad de “cancelar en cualquier momento la autorización” conferida a un miembro de la prensa que según su criterio “actúe contrario al orden y al decoro del Cuerpo”.

Lo argüido en las peticiones de desestimación, lejos de garantizar que no se suscitarán nuevamente las alegadas actuaciones ilegales, reafirman que la postura del Presidente del Senado y de la mayoría de ese Cuerpo es que éstas constituyen ejercicios válidos de sus prerrogativas y no lesionan la disposición constitucional que exige que las sesiones legislativas sean públicas. Tal posición, evidentemente, dista mucho de constituir una garantía de que no se repetirá la alegada conducta ilegal. Por el contrario, sugiere la inclinación de repetir actuaciones como las impugnadas si, bajo el solo criterio del Presidente del Senado, ello es necesario para mantener sus propios estándares de orden y decoro en el hemiciclo del Senado.

La Sección 11 del Artículo III de nuestra Constitución establece que “las sesiones de las cámaras serán públicas”. Considero que la nitidez del verbo utilizado en la mencionada cláusula deja una sola interpretación posible. Se trata de un lenguaje sucinto y sencillo -pero tajante- cuyo significado es evidente: las sesiones de cada una de las Cámaras estarán abiertas al público para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda presenciar los trabajos de aquellos y aquellas que los representan. Como afirmó el Informe de la Comisión de la Rama Legislativa de la Asamblea Constituyente, el propósito de dicha cláusula es “asegurar al pueblo la oportunidad de escuchar los debates legislativos”.

Esta cláusula constitucional estructura un mecanismo adicional para que los legisladores individuales puedan cumplir con una de sus funciones principales: informar. Esto porque le permite un contacto directo con sus constituyentes para informarles, de forma inmediata y abierta, sus ideas, preocupaciones y proyectos.

El hecho de que la Constitución exija que se desarrolle un diario de sesiones, no implica que se pueda desatender el requerimiento de que las sesiones camerales sean públicas. Las cláusulas no son mutuamente excluyentes; al contrario, se coadyuvan en el objetivo que permea el Artículo III de mantener los procedimientos legislativos transparentes y a la ciudadanía bien informada. Si hubiese sido suficiente para brindar información y transparencia a la ciudadanía sobre los asuntos públicos el mantener un diario de sesiones, la Asamblea Constituyente no hubiese incluido una disposición específica y separada de aquella que lo exige, ordenando que las sesiones camerales fueran públicas.

Critica que casos que tratan asuntos públicos se resuelvan mediante certificación porque no permiten que maduren apropiadamente y se atienden sin que hayan determinaciones de hechos realizadas por un tribunal inferior.

Sindicato de Bomberos Unidos vs. Cuerpo de Bomberos, 2011 T.S.P.R. 12
Fecha: 26 de enero de 2011

Hechos

El Sindicato de Bomberos Unidos, la organización sindical Servidores Públicos Unidos y la Federación Central de Trabajadores (FCT) instaron varios recursos en los que cuestionaban la constitucionalidad de la Ley 7 por los mismos planteamientos que ya fueron adjudicados en *Domínguez Castro*, y algunos adicionales.

El Sindicato pidió un interdicto contra las cesantías porque señala la nulidad de las cartas de cesantía ya que quien las firmó como jefe interino de la agencia no había sido designado por el Gobernador ni confirmado por el Senado.

La SPU pidió un interdicto porque alegó que la notificación de las cartas viola unas disposiciones de la Ley 7 puesto que las notificaron con menos de 30 días de antelación y en otros casos alegó que se efectuaron cesantías sin notificación alguna. Además, alegó que la ley es inconstitucional porque contiene más de un solo asunto que no está expresado en el título.

Estos dos recursos se elevaron al Tribunal Supremo mediante certificación intrajurisdiccional.

La FCT solicitó la revocación de las cesantías porque las cartas tienen que notificarlas simultáneamente al empleado y a la organización sindical que lo representa mediante comunicaciones escritas separadas e independientes. A la FCT le notificaron las cesantías de sus afiliados mediante la entrega de un expediente que contenía copia de las cartas enviadas a éstos.

Asunto

La notificación de las cartas de cesantías según la Ley 7 y la constitucionalidad de esta ley porque contiene más de un asunto distinto al expresado en su título.

Decisión del TPI

Declaró nulas las cesantías porque se notificaron en violación a la Ley 7 y emitió un interdicto permanente al efecto. Ordenó el pago de todos los haberes dejados de percibir por los empleados cesanteados desde la fecha en que fueron despedidos.

Decisión del TA

Confirmó al TPI.

Decisión del TS

Declara No Ha Lugar las solicitudes de interdicto del Sindicato y de SPU y revoca la sentencia del TA en el caso de la FCT.

Devuelve el caso de la SPU al TPI por no contar con prueba fehaciente que revele si los empleados despedidos y, de ser el caso, la organización sindical que los representa, fueron o no notificados de sus cesantías. Si no hubo notificación el TPI deberá ordenarla según lo aquí pautado. Si hubo notificación deberá dictar sentencia de conformidad con esta Opinión.

Juez ponente

Juez Asociado señor Rivera García.

Disposiciones tratadas

Constitución de Puerto Rico:

Artículo III, sección 17 - procedimiento legislativo, regla de un solo asunto.

Ley Número 7 de 9 de marzo de 2009, *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*:

Artículo 37.04 – procedimiento plan de cesantías fase II.

Discusión normativa

La sección 17 del Artículo III de la constitución establece la llamada regla de un solo asunto, la cual exige que toda ley o estatuto aprobado por la Asamblea Legislativa regule una sola materia. Ello requiere que el asunto tratado por la ley debe surgir de su título, de lo contrario la parte de la ley omitida del título será nula. Ello es así debido a que el título de una ley tiene por objeto informar al público en general y a los legisladores en particular, el asunto que es objeto de la ley, de forma que el primero pueda oponerse a su aprobación si la considera lesiva a sus intereses y los segundos estén en condiciones de emitir su voto conscientes del asunto objeto de legislación.

Sin embargo, no debe entenderse que el título debe contener una minuciosa descripción de la ley. Basta que exprese en términos generales cuál es su objeto, siempre que, desde luego, no induzca a error.

La regla de un solo asunto no está diseñada como subterfugio para destruir legislación válida, sino como garantía de que el proceso legislativo se realice de forma transparente, de manera que cada proyecto de ley se discuta y se analice a cabalidad antes de ser aprobado. Lo que comprende un sólo asunto se interpreta liberalmente, sin dejar de lado el propósito y objetivo de la exigencia constitucional. En ese tenor, un estatuto puede comprender todas las materias afines al asunto principal y todos los medios que puedan ser justamente considerados como accesorios y necesarios o apropiados para llevar a cabo los fines que están propiamente comprendidos dentro del asunto general.

La Ley 7 es un estatuto especial de naturaleza económica y su propósito es salvar el crédito de Puerto Rico dada la emergencia fiscal por la cual atraviesa el Estado. El título de ésta revela claramente que el único asunto o materia regulado es las finanzas del erario. En consecución de ello, el legislador adoptó un método compuesto, el cual se desprende también del título de la referida ley y consiste en declarar un estado de emergencia fiscal y establecer un plan integral para estabilizar la emergencia fiscal declarada.

Como es una ley de corte económico que regula las finanzas del erario, ello implica –naturalmente- que dicho estatuto tendrá un alcance amplio. De igual forma, esto presupone que se emplearán mecanismos de naturaleza económica, tales como medidas de ingresos, de reducción de gastos y medidas de corte financiero, sin necesidad que todas ellas sean expresadas minuciosamente en el título de la ley.

El título de la Ley Núm. 7 es lo suficientemente descriptivo con relación al asunto que regula y la forma en que ha de regularlo; el asunto regulado no introduce materias ajenas o incongruentes entre sí, como tampoco induce a error.

El inciso (15) del Artículo 37.04(b) dispone que la agencia tiene que informar los despidos con al menos 30 días de anticipación a la fecha de efectividad. La cesantía se informará mediante comunicación escrita dirigida al empleado y, además, a la organización sindical que lo representa. A su vez, la referida misiva contendrá la fecha de efectividad del despido y un apercibimiento sobre su derecho a solicitar revisión de la decisión de la agencia ante la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). Además, cuando el empleado de carrera despedido esté representado por una organización sindical, hay que informarle la cesantía a ésta mediante una comunicación escrita aparte de la enviada al empleado despedido y su contenido deberá reflejar la información requerida por el referido artículo.

Este artículo -analizado en su totalidad- no requiere que las cesantías decretadas sean notificadas simultáneamente al empleado despedido y a la organización sindical que lo representa. Su lenguaje es claro, explícito y no presenta ambigüedad alguna.

El texto de la ley no refleja que la voluntad del legislador haya sido exigir que las cartas de cesantía tengan que ser notificadas simultáneamente al empleado cesanteado y a la unión que lo representa. De haberlo querido, así lo hubiese expresado.

El término de 30 días de anticipación comenzará a calcularse desde la fecha en que la carta de cesantía es notificada a la última parte que debe ser notificada.

El hacerle entrega a la FCT de un expediente que sólo contenía copias de las cartas de cesantía notificadas a los empleados despedidos que ésta representa -sin que dichas copias reflejen la fecha en que se notificó a la organización sindical- constituye una notificación defectuosa. Debieron cursarle a la unión una comunicación escrita aparte, acompañada o no de anejos, que cumpliera con todos los requisitos contemplados por el Artículo 37.04(b) e informara claramente la fecha en que la organización sindical fue notificada.

Sin embargo, la notificación defectuosa a la FCT no refleja que el derecho de revisión de los empleados cesanteados haya sufrido lesión alguna. Éstos han gozado y ejercido diligentemente todas las garantías que emanan del debido proceso de ley y siempre tuvieron disponible el foro con jurisdicción para ejercer su derecho de revisión.

A igual conclusión llegamos en cuanto a las alegaciones de SPU sobre las notificaciones de sus cesantías con menos de 30 días de anticipación.

Todo empleado público de carrera en un puesto cuya clasificación es superior a la del puesto para el cual tiene nombramiento oficial ejerce ese puesto superior en calidad de interinato. Así, cuando el empleado asume el cargo en calidad de interinato, también asume todas las obligaciones, responsabilidades y facultades que dicho cargo conlleva. Este interinato no podrá subsistir más allá del final de la sesión legislativa siguiente a la fecha en que se produjo la vacante que se llenó mediante el interinato.

En este caso el jefe interino de los bomberos ocupó el cargo hasta que su sucesora fue confirmada antes que finalizara la primera sesión legislativa siguiente a la fecha de la vacante; por lo que tenía plena capacidad para firmar las cartas de cesantías.

Doctrina reiterada

Domínguez Castro vs. E.L.A., 2010 T.S.P.R. 11.

Herrero vs. Alcaraz Emmanuelli, 2010 T.S.P.R. 95; *Laboy vs. Corporación Azucarera Saurí & Subirá*, 65 D.P.R. 422 (1945) – regla de un solo asunto.

Molini Gronau vs. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, 2010 T.S.P.R. 140 –remedio a la notificación defectuosa.

Opinión disidente del Juez Presidente señor Hernández Denton

Disiente sin opinión escrita y se reafirma en las expresiones vertidas en su opinión disidente en el caso *Domínguez Castro* que en esencia pauta la norma de derecho aplicable a las controversias medulares de este caso.

Opinión disidente de la Jueza Asociada señora Fiol Matta

Disiente sin opinión escrita.

Opinión disidente Jueza Asociada señora Rodríguez Rodríguez

Disiente sin opinión escrita y se reafirma además, en lo expresado en su opinión disidente en *Domínguez Castro* donde se resolvió, fundamentalmente, el derecho aplicable a la controversia de epígrafe.

Centro Médico del Turabo (HIMA) vs. Departamento de Salud, 2011 TSPR 35

Fecha: 16 de marzo de 2011

Hechos

El Grupo HIMA San Pablo impugnó un reglamento de emergencia que promulgó el Departamento de Salud que reglamentaba los formularios de consentimiento informado que debían firmar los pacientes antes de una operación. El reglamento prohíbe que los formularios contengan cláusulas legales de selección de foro, restricciones de cualquier tipo al derecho del paciente terminal a recibir consultoría espiritual y ordena el establecimiento de comités de asuntos ético-hospitalarios. Alegó que el reglamento es nulo *ab initio* porque el Departamento de Estado no hizo el aviso público dentro de los 25 días a partir de su presentación, según la sección 2.8(d) de la L.P.A.U. Sostuvo que tal falta de notificación suspendió el término para la impugnación de su faz según la sección 2.7 de la L.P.A.U. También alegó la nulidad porque la certificación emitida por el Gobernador no consignaba suficientes circunstancias que justificaran la aprobación del reglamento de emergencia, según dispone la sección 2.13 de la L.P.A.U.

Asunto

Cómo se fundamentan detalladamente, en la certificación que emite el Gobernador, las circunstancias que exigen la utilización del procedimiento de aprobación de reglamentos de emergencia; y cuándo comienza a transcurrir el término para impugnar de su faz un reglamento de emergencia.

Decisión del TA

El Departamento cumplió con los requisitos de aprobación de reglamentos de emergencia sin previa publicación por lo que el reglamento es válido y el término para impugnarlo no está suspendido. Además, suspendió la vigencia del reglamento porque no contaba con los elementos para evaluar si la situación justificaba el uso del procedimiento de vigencia sin publicación, pues el Departamento todavía no había realizado el proceso de publicación y comentarios según las secciones 2.1-2.3 de la L.P.A.U.

Decisión del TS

Declara nulo *ab initio* el reglamento adoptado por el Departamento de Salud y revoca al TA.

Juez(a) ponente

Juez Presidente señor Hernández Denton.

Disposiciones tratadas

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme:

- sección 2.7 (3 L.P.R.A. § 2127) – impugnación de reglamento por nulidad de su faz
- sección 2.8(d) (3 L.P.R.A. § 2128) – publicación en periódicos de síntesis de reglamento radicado
- sección 2.13. (3 L.P.R.A. § 2133) – reglamentos de emergencia

Reglamento Núm. 117-A, Reglamento Núm. 7634 de 17 de diciembre de 2008 - sobre licenciamiento, operación y mantenimiento de los hospitales.

Discusión normativa

La *Administrative Procedure Act* (A.P.A.), 5 U.S.C.A. § 500 *et seq.*, es el estatuto federal que regula, la aprobación y publicación de reglas y reglamentos por parte de las agencias federales. Su sección 553 (b) permite que si una agencia determina que existe justa causa para obviar los requisitos de notificación y participación ciudadana, podrá hacerlo siempre y cuando lo justifique e incorpore las razones en la regla o reglamento que se apruebe.

La justa causa contemplada en la A.P.A que exime del requisito de notificación y participación ciudadana, por ser ello impráctico, innecesario o contrario al orden público, se interpreta de forma restrictiva.

La aplicabilidad de la acción de nulidad sobre reglamentos de emergencia es incierta. En estos casos la agencia reglamentadora tiene que cumplir con el procedimiento ordinario de publicación, comentarios y vistas públicas, con posterioridad a la puesta en vigencia del reglamento, no tendría sentido que la parte afectada tenga que esperar a que se complete ese proceso para poder impugnar la validez del reglamento. Ello porque tendría que cumplir con él y, a la vez, tener que participar del procedimiento ordinario para exigirle a la agencia que cumpla con la ley.

Por ello, en reglamentos de emergencia el término para llevar una acción de impugnación bajo la sección 2.7 está suspendido. Así se salvaguarda la potestad de impugnar ya sea porque no se incluyó la certificación del

Gobernador, porque existen deficiencias en la certificación o porque no se radicó en el Departamento de Estado, conforme a la sección 2.13. La acción de nulidad tiene que estar disponible hasta 30 días después de que se complete el procedimiento ordinario.

El propósito de los procedimientos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación es garantizarle a los ciudadanos que serán notificados y tendrán una oportunidad de que se consideren sus puntos de vista antes de que se adopte una norma que impacte sus derechos y les imponga obligaciones.

En el ámbito administrativo, el concepto emergencia no necesariamente se limita a una circunstancia imprevista, sino que comprende un suceso o combinación y acumulación de circunstancias que exigen actuación inmediata. Emergencia es sinónimo de urgencia, prisa.

Mientras que situación extraordinaria es una situación en la que existe una inminente lesión a la salud, seguridad o el interés o bienestar público, de modo que una demora en la expresión gubernamental ofenda el sentido de la justicia; ocasione daños irreparables; perjudique los derechos constitucionales de la ciudadanía; derrote el orden de la ley e incida indefectiblemente sobre la sana convivencia social.

Para que la actuación sumaria esté justificada debe estar en juego un interés apremiante del estado que pudiera ser afectado por una situación extraordinaria que no pueda protegerse mediante los mecanismos ordinarios del andamiaje gubernamental. En tales casos, el derecho a ser oído debe ceder.

El mecanismo excepcional que la sección 2.13 provee que se desvía del procedimiento ordinario de aprobación de reglas y reglamentos debe interpretarse de forma restrictiva. Por ello, resolvemos que la certificación allí dispuesta debe consignar en el expediente del reglamento las razones que justifican el uso del mecanismo extraordinario, de forma tal que, tanto el público que se vea afectado por el reglamento, como los tribunales, estén en mejor posición de entender y revisar las razones que tuvo el Estado para actuar de forma inmediata.

En este caso el Departamento de Salud no cumplió con el estándar requerido para aprobar un reglamento de emergencia. La certificación es en extremo sucinta y carece de una explicación de las razones específicas para el uso del mecanismo de emergencia para aprobar el reglamento. El Estado no explicó las razones para utilizar el trámite de emergencia, suprimió innecesariamente la notificación a las partes afectadas por la nueva reglamentación, impidió la participación ciudadana y más importante aún, dejó fuera del expediente razones suficientes para poner a la Rama Judicial en posición de evaluar efectivamente su actuación. El reglamento es nulo *ab initio*.

Doctrina reiterada

Procedimiento de reglamentación para reglas legislativas - notificación, participación ciudadana, presentación y publicación.

San Gerónimo Caribe Project vs. A.R.P.E., 2008 T.S.P.R. 130; *Acevedo Vilá vs. C.E.E.*, 172 D.P.R. 971 (2007); *R&B Power vs. E.L.A.*, 170 D.P.R. 606 (2007); *Meléndez vs. Valdejully*, 120 D.P.R. 1 (1987) – conceptos de “situación extraordinaria” y “estado de emergencia”.

Hechos

Trece estudiantes y egresados de la Universidad Interamericana (la Inter) la demandaron en daños y perjuicios porque cursaron el bachillerato en Ciencias de Aviación con concentración en Sistemas Electrónicos de Aviación que no estaba aprobado por la *Federal Aviation Administration* (FAA), distinto a lo que se expresaba en los catálogos de la universidad. El TPI declaró que la Inter indujo a los demandantes a matricularse en tal bajo la creencia de que lograrían obtener un empleo luego de culminar sus estudios. Los cursos ofrecidos no cumplieron su promesa de preparar a los estudiantes para las funciones que debían desempeñar como técnicos o especialistas en sistemas electrónicos de aviación. Ello debido a la abundancia de materias teóricas y a la falta de cursos prácticos que les permitieran a los estudiantes aplicar los conocimientos adquiridos. Por ello declaró que incurrió en dolo contractual y la condenó a pagar una suma en exceso de \$500,000 por concepto de daños y perjuicios, así como las costas del litigio y \$10,000 por concepto de honorarios de abogado.

La Inter solicitó nuevo juicio y presentó como nueva prueba cierta correspondencia intercambiada con la FAA de la cual se desprendía que el Programa de Sistemas Electrónicos de Aviación estuvo certificado por dicha agencia federal durante el período relevante al caso. La UIPR también señaló que los documentos hallados apuntaban a que la FAA les ofreció empleo a los estudiantes egresados del mencionado programa académico dentro del periodo comprendido en la reclamación de los peticionarios. Los demandantes se opusieron. Dos años después de presentada la moción y a nueve días antes de la vista de nuevo juicio, la Inter sometió documentos adicionales esenciales y relevantes, además de una nueva declaración jurada de su perito que de haber tenido acceso a la nueva información su informe y testimonio en el juicio hubiesen sido materialmente diferentes.

Asunto

Si una moción de nuevo juicio bajo la Regla 48 sustentada en el descubrimiento de nueva evidencia, puede enmendarse o suplementarse mediante la presentación de documentos y declaraciones juradas adicionales a aquellas sometidas en la solicitud original.

Decisión del TPI

Denegó la moción suplementaria a la solicitud de nuevo juicio.

Decisión del TA

Revocó al TPI al resolver Razonó que la moción suplementaria no afectaba los procedimientos posteriores a la sentencia ya que se presentó antes que expirara el término para apelar y previo a que se celebrara la vista para dilucidar la moción original de nuevo juicio.

Decisión del TS

Revoca al TA y devuelve los autos al TPI Instancia para la continuación de los procedimientos conforme a lo resuelto en la opinión.

La Jueza Asociada señora Rodríguez Rodríguez no intervino.

Juez ponente

Juez Asociado señor Rivera García.

Disposiciones tratadas

Reglas de Procedimiento Civil:

Regla 48 – moción de nuevo juicio; la norma pauta en la presente opinión es igualmente aplicable a la interpretación de la Regla 48.2 de Procedimiento Civil de 2009.

Discusión normativa

Nuestra Regla 48 procede, en su mayoría, de la Regla 59 de Procedimiento Civil Federal. En ese sentido, la exégesis conferida en el ámbito federal al mecanismo de nuevo juicio es persuasiva para este Tribunal en la medida que no sea contraria al texto de nuestra regla o al marco interpretativo de nuestras normas procesales civiles.

En la jurisprudencia federal la enmienda a una oportuna moción de nuevo juicio es generalmente aceptada cuando tal solicitud se lleva a cabo dentro del término concedido por la Regla 59 de Procedimiento Civil Federal para presentar la solicitud original.

El término establecido para presentar una moción de nuevo juicio fundamentada en el descubrimiento de nueva evidencia es equivalente al periodo disponible para apelar o recurrir de la sentencia. El efecto interruptor que tienen varios mecanismos posteriores a la sentencia sobre el referido periodo para apelar un dictamen implica que una vez éste quede suspendido, la moción de nuevo juicio se considerará en tiempo hasta luego de 30 días de adjudicado el remedio post-sentencia que interrumpió el término apelativo. En ese sentido, resultaría contradictorio rechazar de plano una enmienda a una oportuna moción de nuevo juicio, cuando –técnicamente- esa modificación se considera dentro del término concedido por la Regla 48 para presentar la petición original. Esto debido a que el plazo para apelar no ha finalizado.

La presentación en tiempo de una moción de nuevo juicio suspende la finalidad de la sentencia emitida e interrumpe el término para apelar el dictamen. Ello significa que la solicitud para enmendar o suplementar el petitorio fundamentado en el descubrimiento de nueva evidencia se considerará presentada en tiempo, en tanto y en cuanto el foro sentenciador no haya adjudicado la solicitud inicial sometida. Este análisis es cónsono con la posición adoptada por los tribunales apelativos federales en cuanto a la autorización de las enmiendas sometidas dentro del término dispuesto para la presentación de la solicitud original.

Ahora bien, el mero hecho que una parte solicite enmendar o suplementar una moción de nuevo juicio dentro del término dispuesto para la interposición de la petición original no presupone automáticamente que el foro sentenciador tiene que aceptarla y resolverla en sus méritos. Si bien la doctrina vigente favorece la interpretación liberal de las normas procesales civiles, el alcance de esa liberalidad no es infinito. Un ejemplo de esta filosofía la encontramos en la regulación de las enmiendas a las alegaciones.

La enmienda o solicitud para suplementar una moción de nuevo juicio fundamentada en el descubrimiento de nueva evidencia procede en cualquier momento antes que la parte contraria notifique su oposición al petitorio. Una vez sea notificada la oposición al petitorio, la moción para enmendar o suplementar la solicitud de nuevo juicio podrá ser autorizada por el tribunal en el ejercicio de su sana discreción.

El tribunal, al enfrentarse a una petición a esos fines, deberá ponderar las siguientes circunstancias: (1) el momento en que se solicita la enmienda; (2) el impacto de la solicitud en la pronta adjudicación de la cuestión litigiosa; (3) la razón o ausencia de ella para la demora e inacción original del promovente de la enmienda; (4) el perjuicio que la misma causaría a la otra parte; y (5) la naturaleza y méritos intrínsecos de la defensa que se plantea.

Estos factores deberán examinarse en conjunto, toda vez que no operan de forma aislada. En específico, un factor determinante que deberá ser examinado cuidadosamente por el tribunal es el perjuicio indebido que podría ocasionarle a la parte contraria dicha autorización. Este elemento, así como la presentación del petitorio en un momento irrazonablemente tardío, de ordinario conllevan la denegación de la enmienda solicitada.

En este caso la Inter no acreditó en su petición justa causa para la demora de más de dos años en la presentación de la enmienda, sobre todo cuando los nuevos documentos se encontraron en las mismas cajas en donde encontraron las cartas sometidas en la moción original de nuevo juicio. La petición se realizó en un momento irrazonablemente tardío. Además, el perjuicio indebido que la autorización de la enmienda podría ocasionarle a los peticionarios en vista de esta demora rebaza lo razonablemente permitido.

La autorización o denegatoria de una enmienda a la moción de nuevo juicio que descansa en la discreción del foro sentenciador deberá ser sostenida en apelación, a menos que en caso de denegatoria se demuestre abuso de discreción o que se cometió una injusticia manifiesta al denegarla.

En este caso la enmienda se interpuso después de notificada la oposición a la solicitud original de nuevo juicio, por lo que el TPI tenía que autorizarla. En el ejercicio de su sana discreción, la rechazó. Entendemos que ante las circunstancias particulares de este caso, el tribunal de primera instancia no incidió al denegar dicho petitorio.

Una parte que se opone a una enmienda a una moción de nuevo juicio tiene 15 días para presentar su oposición. Así las cosas, el corto tiempo disponible entre la notificación de la solicitud y la fecha de la vista coartó el derecho de los peticionarios a oponerse a dicho petitorio.

Doctrina reiterada

Enmienda a las alegaciones- Regla 13.