

**EL REQUISITO DE CASO O CONTROVERSIA Y LA DOCTRINA DE
LEGITIMACIÓN ACTIVA COMO LÍMITES AL ACCESO A LA JUSTICIA**

ARTÍCULO

LUIS ARMANDO VEGA BERRÍOS¹

Introducción	1030
I. Acceso a la justicia	1032
II. El requisito de caso o controversia	1033
A. Prohibición del <i>dominis litis</i> o pleito colusorio	1037
III. Interés público	1039
A. Jurisprudencia sobre la excepción de interés público	1040
IV. Legitimación Activa	1043
A. Acciones estatutarias	1044
i. <i>Salas Soler v. Secretario de Agricultura</i>	1044
ii. <i>Comisión de la Mujer v. Secretario de Justicia</i>	1046
B. Acciones constitucionales	1047
i. <i>Sánchez v. Secretario de Justicia</i>	1047
C. Casos Ambientales (procedimientos administrativos)	1048
i. <i>Fundación Surfrider v. ARPE</i>	1049
ii. <i>Lozada Sánchez v. Junta de Control Ambiental</i>	1051
iii. <i>Municipio de Aguada y Municipio Autóctono de Aguadilla v. Junta de Calidad Ambiental</i>	1053
VI. Propuestas y recomendaciones	1054
A. Caso o controversia	1054
i. Ceñirse al requisito de caso o controversia (criterio estricto de <i>Aguayo</i>)	1054
ii. Ceñirse al requisito de caso o controversia (criterios objetivos que definan qué es una controversia)	1055
iii. Ceñirse al requisito de caso o controversia y permitir la excepción del interés público	1055
iv. Adoptar opiniones consultivas	1056
v. Tribunal Constitucional	1060
B. Legitimación Activa	1061
i. Ampliar el concepto de legitimación activa	1061

¹ Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Redactor de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Quiero agradecer al compañero José Javier Colón García, estudiante de segundo año y a la compañera Yadeliz Mangual Córdova, estudiante de tercer año, por sus colaboraciones en la redacción y edición del escrito.

ii. Que el Tribunal tome conciencia de los derechos bajo el manto de la Constitución y por ende flexibilice el concepto de legitimación activa en cuanto a estos.....	1061
iii. Que la Asamblea Legislativa amplíe la legitimación sobre reclamaciones estatutarias	1062
Conclusión	1063

El papel del precedente continúa desvirtuándose, con las consecuencias nocivas que ello acarrea para la estabilidad y salud de nuestro Derecho.

—José Julián Álvarez González²

Es la interpretación de las leyes el único y limitado plano que la Constitución nos depara en este proceso del desarrollo político de nuestro país. Mientras más pronto hayamos cumplido esa función, mejor serviremos a toda la comunidad.

—Hon. Luis Blanco Lugo³

INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia está siendo lacerado por la inconsistencia de la aplicación de la doctrina de legitimación activa y el requisito de *caso o controversia*. Algunas veces esta incongruencia ha sido producto de la importación de interpretaciones de la jurisprudencia federal al ordenamiento jurídico puertorriqueño. Otras veces ha sido por distanciamiento de los precedentes, de manera momentánea, por parte de nuestro máximo foro judicial; aunque luego continúan recurriendo a ellos, creando así confusión.

En tiempos recientes la literatura jurídica puertorriqueña ha desatendido el requisito de *caso y controversia*, sin embargo, las normas vigentes en la jurisprudencia local hacen imperativo cuestionar sus fundamentos e incluso su existencia en nuestro ordenamiento. A ese fin, a través de este artículo se propone definir qué es el requisito de *caso o controversia*, de dónde surge y qué función desempeña en nuestro ordenamiento. Además, se pretende discutir las repercusiones que tiene este requisito sobre el *acceso a los tribunales* para personas y grupos que han sido excluidas de participar como partes en el proceso judicial. Enfocaremos nuestro análisis, también, en la doctrina de legitimación activa,⁴

² José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 REV. JUR. UPR 637, 738 (1992).

³ PPD v. Ferré, 98 DPR 338, 427 (1970).

⁴ La legitimación activa requiere que el demandante demuestre que, "(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una

una de las doctrinas de justiciabilidad derivadas del requisito de *caso o controversia*. La teoría restrictiva de legitimación activa adoptada recientemente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico actualmente funciona como una de las principales barreras que limitan el acceso a la justicia en el país.⁵ Aunque el tema de legitimación activa ha sido tratado extensamente en literatura jurídica reciente,⁶ su relación con el acceso a la justicia es un asunto que amerita un tratamiento renovado.

El requisito de *caso o controversia* establece que una controversia debe ser definida y concreta, afectar intereses antagónicos, y tener carácter concluyente con relación a un asunto.⁷ Esta norma proviene de la Constitución federal⁸ y no obliga a los estados ni a los territorios, a pesar de ello, en Puerto Rico se adoptó mediante jurisprudencia.⁹ De aquí nace la confusión en cuanto a si la interpretación del requisito en Puerto Rico es de carácter constitucional o simplemente prudencial.¹⁰ De este requisito se deriva el principio de la justiciabilidad, el cual está a su vez constituido por una serie de doctrinas las cuales hay que tener en cuenta a la hora de que un tribunal determine si existe un *caso o controversia*. Estas normas constitutivas de la justiciabilidad funcionan como una especie de guía para evaluar el cumplimiento con dicha doctrina general. Estas incluyen la prohibición de opiniones consultivas y de pleitos colusorios, la doctrina de legitimación activa, academicidad, madurez y cuestión política.¹¹

Para poder adentrarnos en el análisis del requisito caso controversia y sus limitaciones en cuanto al acceso a la justicia, discutiremos algunas decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico que atienden el requisito de caso o controver-

relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la [reclamación] debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley". Fund. Surfrider v. ARPE, 178 DPR 563, 572 (2010).

⁵ Véase Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental, 184 DPR 898, (2012); *Fundación Surfrider*, 178 DPR 563.

⁶ Véase Yomara L. Lizasoain, *La legitimación activa en el derecho ambiental en Puerto Rico: Antes y ahora*, 49 REV. JUR. U. INTER. PR 515 (2015); Verónica Rolón Nieves, *Conceptualización del daño en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico en casos de legitimación activa. Daños ambientales: ¿Hasta dónde llegan los daños hedónicos?*, 54 REV. DER. PR 119 (2014); Norliz Polanco Frontera, *La constitucionalización del derecho al medio ambiente adecuado como un derecho humano fundamental: Herramienta para mitigar el impacto de la pobreza en Puerto Rico*, 10 REV. ESTUDIOS CRITITICO D. 117 (2014); Alexandra Verdiales Costa, *El derecho a un medio ambiente adecuado y el acceso a los tribunales*, 81 REV. JUR. UPR 113 (2012); Luis José Torres Asencio, *A las puertas del tribunal*, 46 REV. JUR. U. INTER. PR 333 (2011-2012).

⁷ *Id.*

⁸ U.S. CONST. art. III, § 2, cl. 1

⁹ En *ELA v. Aguayo* es que se adopta la normativa de que los tribunales solo intervendrán cuando tengan ante sí "un caso o controversia". *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

¹⁰ Cuando se interpreta con carácter constitucional como en la esfera federal, es imprescindible resolver una controversia, cuando es con carácter prudencial el tribunal evaluará si debe o no entrar en los méritos.

¹¹ JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES* 89 (2009).

sia y la legitimación activa. Especialmente la jurisprudencia ambiental, que es el ejemplo más claro de cómo esta norma limita el acceso a la justicia. Si bien el Tribunal Supremo se caracterizaba por ser liberal y flexible a la hora de interpretar la legitimación activa de los litigantes en materia ambiental, esta cambió dramáticamente desde el caso *Fundación Surfrider v. ARPE* y su progenie.¹² Sin embargo, en otras materias tal liberalidad ha prevalecido. De ahí que este artículo también persiga llamar la atención sobre la necesidad de acrecentar el grado de seguridad jurídica en esta área del Derecho y los efectos limitativos que esta incertidumbre implica en términos del acceso a la justicia.¹³

Si buscamos la congruencia en el Derecho garantizamos seguridad jurídica. Por tal razón es necesaria una debida revisión del requisito de caso o controversia y la doctrina de legitimación activa, ya que podría redundar en un efectivo y adecuado acceso a la justicia de ciertos grupos sociales y controversias que han sido excluidas en su adjudicación. Cuando las normas son claras y congruentes, podemos evitar el ejercicio de arbitrariedad en su aplicación.

I. ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia ha sido definido en varias vertientes. La visión más tradicional define el acceso a la justicia como la habilidad de la sociedad para acudir a los tribunales para proteger sus derechos y hacer sus reclamos. Dentro de esta vertiente, hay definiciones del concepto que lo catalogan como un *derecho fundamental* de todo ciudadano a que los organismos que imparten la justicia actúen de manera pronta, completa e imparcial.¹⁴ Incluso se ha sugerido que el acceso a la justicia es, en efecto, el más importante de los derechos humanos y que, más importante que su proclamación es su ejercicio pleno.¹⁵

La segunda vertiente del concepto de acceso a la justicia responde a una visión más holística, que toma en consideración la multiplicidad de factores que contribuyen a justiciar ciertos asuntos. Definiciones más apegadas a esta segunda vertiente afirman que el acceso a la justicia abarca todas las condiciones que facilitan o dificultan el uso equitativo de mecanismos o procedimientos que bus-

¹² *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 572 (2010). Para un cambio doctrinal sobre legitimación activa en la esfera federal se puede véase *Summers v. Earth Island Institute*, 555 U.S. 488 (2009); *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972); *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

¹³ Por seguridad jurídica, entendemos: “el deber del Estado de aplicar las normas a los ciudadanos de una manera consecuente y predecible, de forma que ellos puedan regular su comportamiento y conocer con claridad y suficiencia todas las consecuencias de este”. Federico Hernández Denton, *Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho*, 81 REV. JUR. UPR 1129, 1131 (2012).

¹⁴ CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA XIV, REGLAS DE BRASÍLIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD (2008), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=6fe6feca-4300-46b2-a9f9-fib6f4219728&groupId=10124.

¹⁵ *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 DPR 898, 986 (2012) (Fiol Matta, opinión disidente) (*citando a HAYDEE BIRGIN & BEATRIZ KOHEN, ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE IGUALDAD: INSTITUCIONES, ACTORES Y EXPERIENCIAS COMPARADAS 16-17 (2006)*).

can alguna solución o remedio legal.¹⁶ Esta perspectiva enfatiza cómo la equidad desempeña una función importante dentro del acceso a la justicia y devela la exclusión de una amplia gama de posibles litigantes y controversias bajo diversos fundamentos legales. Para efectos de este artículo y las doctrinas que evaluaremos, nos enfocaremos en la vertiente tradicional sobre el *acceso a los tribunales*. Por tanto, atenderemos principalmente las limitaciones desarrolladas por la jurisprudencia respecto a qué acciones pueden llevarse, quién las puede llevar y cuándo, entre otras.

Cuando hablamos del acceso a la justicia no podemos ignorar la estricta y directa relación que esta tiene con la cuestión económica. Específicamente con la manifestación de la pobreza reflejada en el acceso a la justicia.¹⁷ Esto se debe a muchos factores, pero el más simple y sencillo es el costo de los servicios legales para personas de escasos recursos. Los litigios son caros y no todas las personas pueden pagarlos.¹⁸ Hay casos que se combaten en los tribunales y allí se dirime la justicia, pero ¿y los que no pueden adentrarse en un litigio largo? ¿Dónde consiguen su justicia? Si bien es cierto que el asunto de acceso a la justicia es uno multisectorial y son muchos los factores y autores que lo facilitan, no es menos cierto que la Rama Judicial puede aportar a este sin que ello se reduzca simplemente al acceso a los tribunales. Va más allá de la primera vertiente, cuya limitación precisamente es enfocarse en la entrada física de las personas a los tribunales, sin que ello necesariamente signifique una justicia sustantiva.

II. EL REQUISITO DE CASO O CONTROVERSIA

Es menester que exista un *caso o controversia* para que un tribunal pueda entrar en los méritos de un caso.¹⁹ Es decir, una controversia debe ser “real y substancial” y permitir “un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, a diferencia de una opinión [consultiva] que exprese cuál sería el derecho aplicable a unos hechos hipotéticos”.²⁰ Este requisito nace de la autoridad de los tribunales para determinar si los casos que están ante sí son ficticios, colusorios,²¹ o académicos.²²

¹⁶ Véase Efrén Rivera Ramos, *Las múltiples caras del acceso a la justicia*, en PRIMER CONGRESO ACCESO A LA JUSTICIA: XXII CONFERENCIA JUDICIAL 8 (2005).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ “[E]l financiamiento de los gastos del litigio y el costo de la solución de las disputas constituyen una de las principales barreras que se entrecruzan con otras para probocar la impenetrabilidad al sistema de justicia.” LUIS ESTRELLA MARTÍNEZ, ACCESO A LA JUSTICIA: DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL 20 (2017).

¹⁹ *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

²⁰ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 584 (*citando a Aetna Life Insurance Co. v. Haworth*, 300 U.S. 227, 240 (1937)).

²¹ Un caso ficticio o colusorio es aquel en el cual solo se pretende obtener una opinión del tribunal o en el cual el demandado solo es una figura decorativa cuyo rol es darle jurisdicción. *Id.* en la pág. 585.

Un caso o controversia existe cuando hay una aseveración activa y antagónica de un derecho frente a otra parte que niega la existencia de ese derecho y de esta forma surja un conflicto.²³ Es decir, el tribunal debe enfrentarse a realidades, no determinar derechos futuros ante la posibilidad de que estas ocurran o no.²⁴ Por tanto, es un principio firmemente establecido que no existe una controversia real cuando una de las partes domina ambas partes del litigio y se convierte en el *dominis litis*.²⁵

Tampoco existe caso o controversia cuando un caso no es *justiciable*. La justiciabilidad es un concepto o principio que engendra un conjunto de doctrinas que deben cumplirse para una debida adjudicación en los méritos.²⁶ Determinan la existencia de una controversia. Algunas de las doctrinas de justiciabilidad, como hemos mencionado antes, son: (1) legitimación activa, la facultad en derecho que tiene una persona para comparecer y formar parte en el pleito;²⁷ (2) academicidad, cuando se trata de obtener un fallo sobre una controversia disfrazada que no existe o que por alguna razón no tiene efectos prácticos sobre la controversia;²⁸ (3) madurez, es decir, que la acción esté lo suficientemente desarrollada para que se pueda reclamar, y (4) cuestión política, aquellos asuntos que no son casos o controversias y que solo son pertinentes a las ramas políticas. Consecuentemente, se prohíben las opiniones consultivas, cuando se solicita que el tribunal pase juicio sobre una controversia hipotética, o sobre conducta futura o especulativa, y los pleitos colusorios, en el cual solo se pretende obtener una opinión del tribunal o aquellos en donde el demandado solo es una figura decorativa cuyo rol es proveer la jurisdicción necesaria.²⁹

La justiciabilidad es un concepto incierto, lo cual se debe en parte a su relación ambigua con el requisito constitucional de *caso o controversia*.³⁰ El problema de la justiciabilidad es el desconocimiento en cuanto a su significado, exten-

²² “Esta autoridad nace del elemental principio de que los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. *Id.* en la pág. 558-59.

²³ No perdamos de vista que el requisito de caso o controversia es de carácter jurisdiccional; en ciertos países está dispuesto en sus constituciones. Proviene del sistema anglosajón y el deber de los tribunales en la práctica de investigar “las circunstancias [que] originan y desarrollan los litigios”. *Id.* en la págs. 559-60 (*citando a* Edwin Borchard, *Declaratory Judgments* 33 (1941) (donde se considera la experiencia de los Estados Unidos, Australia, Canadá, África del Sur, Nueva Zelandia, Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela)).

²⁴ *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 493 (1954).

²⁵ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 586.

²⁶ *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824, 835 (1992).

²⁷ *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 700 (1975).

²⁸ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 584.

²⁹ *Id.* en la pág. 585.

³⁰ Harry N. Padilla Martínez, *El Poder Judicial en Puerto Rico: Su estructura, funciones y limitaciones*, 50 REV. JUR. UPR 357, 401 (1981) (discutiendo el concepto de justiciabilidad).

sión y su origen.³¹ El juez Felix Frankfurter sugirió que esta pudo haber sido adoptado de las prácticas de la corte de Westminster.³²

De otra parte, hay incertidumbre en cuanto a su mezcla con “requisitos constitucionales y consideraciones de prudencia”.³³ Un aspecto problemático de esta doctrina es precisamente determinar si proviene de la Constitución o si es meramente una consideración de prudencia.³⁴ La Corte Suprema federal ha reconocido como criterio constitucional que surge del requisito de caso o controversia, la vertiente del requisito de legitimación activa: (1) que se haya sufrido un daño, real y concreto y no especulativo; (2) que haya una relación causal entre el interés y la acción impugnada, y (3) que la intervención judicial pueda remediar el daño.³⁵ En Puerto Rico se ha añadido uno más; el que la causa de acción surja bajo el palio de la Constitución o de una ley.³⁶ Ahora bien, como requisitos prudenciales adicionales se han reconocido que la acción sea llevada a cabo por derecho propio y no en representación de terceros, que el daño sea particular y no compartido con la ciudadanía, y que la queja esté situada dentro de la zona de intereses de la disposición constitucional que se invoca.³⁷

No obstante, en la esfera estatal ciertos casos conciben el requisito de *caso o controversia* y la doctrina de *justiciabilidad* como uno de aparente carácter constitucional,³⁸ al igual que en la Corte federal, mientras en otros casos se considera como un requisito meramente prudencial.³⁹ Tales requisitos pueden obviarse cuando se interpretan como meramente *prudenciales*, lo cual da paso a que cues-

31 *Id.*

32 *Id.* (citando a *Joint Anti Fascist Committee v. Mc Groth*, 341 U.S. 123, 150 (1951); *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433, 460 (1939)).

33 *Id.* (citando a *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 94-97 (1968)).

34 Véase Padilla Martínez, *supra* nota 30, en la pág. 401 (citando a *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 94-97 (1968)).

35 *Luján v. Defenders of Wildlife*, 504 US 555 (1992); *Warth v. Seldin*, 422 US 490 (1975).

36 *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000); *Asoc. de Maestros v. Torres*, 137 DPR 528 (1994); *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824 (1992).

37 *Duke Power Co. v. Carolina Env'tl. Study Group*, 438 U.S. 59 (1978); *Singleton v. Wulff*, 428 U.S. 106 (1976); *United States v. Richardson*, 418 U.S. 166 (1974).

38 En *ELA v. Aguayo*, el Tribunal citó la jurisprudencia federal e indicó que ante la carencia del carácter adversativo el tribunal está obligado a destimar la causa. Además, añadió que la prohibición del *caso estipulado* no solo es imperativo de ley si no de la constitución. Si bien el tribunal distingue que en la esfera federal la prohibición está expresa en la constitución, a diferencia de la de Puerto Rico. Véase *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 582 & 586; *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR 70, 74-75 (2005) (“Por mucho tiempo se ha debatido si las doctrinas de justiciabilidad tienen rango constitucional o si meramente constituyen reglas prudenciales de autolimitación judicial”).

39 Véase *Torres Montalvo v. García Padilla*, 194 DPR 760 (2016). En la esfera federal el profesor Erwin Chemerinsky se plantea: “[W]hat makes some constitutional and the others prudential? . . . The only apparent answer sounds terribly cynical: a requirement is constitutional if the Court says it is, and it is prudential if the Court says it is that. Nothing in the content of the doctrines explains their constitutional or prudential status”. Erwin Chemerinsky, *A Unifed Approach to Justiciability*, 22 CONN. L. REV. 677, 692 (1990).

tiones de interés público puedan resolverse en los méritos cuando el tribunal así lo determine.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dictaminado que la doctrina de justiciabilidad proviene del artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos, es decir, del requisito de *caso o controversia*.⁴⁰ Según mencionado anteriormente, este artículo aplica únicamente a las cortes federales, por lo cual no vincula a tribunales estatales ni territoriales.⁴¹ El Tribunal Supremo ha expresado que la justiciabilidad impone una doble limitación a los tribunales: (1) que exista una controversia genuina y antagónica entre las partes, y (2) que no intervendrá en áreas sometidas al criterio de otras ramas de gobierno.⁴² No obstante, dicho Tribunal también ha postulado que la doctrina de justiciabilidad es una autoimpuesta, por lo que un tribunal podrá a su discreción prescindir de ella y resolver en los méritos.⁴³

Este requisito aparenta ser una manera razonable y pragmática de condicionar el que un tribunal atienda un caso, pues busca evitar que controversias ficticias ataponen los tribunales. Sin embargo, como veremos más adelante, en la medida en que los tribunales interpretan este requisito a base de consideraciones discrecionales, la razonabilidad y propósito de este se desvirtúa. A partir de *ELA v. Aguayo*, el Tribunal ha utilizado el requisito de caso o controversia como un fundamento para desestimar casos por no ser justiciables. No obstante, existe jurisprudencia en la cual, a pesar de no cumplirse con el requisito de caso o controversia, el Tribunal ha resuelto el caso en sus méritos.⁴⁴

Según ya señalamos, el requisito de caso o controversia que recoge la Constitución de los Estados Unidos y la doctrina de justiciabilidad que de allí han derivado las cortes federales no vincula a los estados ni territorios; estos pueden optar por emplear otro *requisito* de revisión judicial. En otras palabras, el requisito de caso o controversia en Puerto Rico puede ser sustituido mediante un cambio doctrinal impulsado por el Tribunal Supremo o por la Asamblea Legislativa. Al estos asuntos tener un origen distinto, que provienen de particularidades y de una idiosincrasia distinta, no podemos adoptar —como si fuera nuestra— toda la interpretación rigurosa que la Corte federal le da al requisito de *caso o controversia* sin hacer antes algún tipo de análisis y/o distinción. Nuestros derechos constitucionales son más liberales y protectores; además, dicho requisito no figura de manera expresa en nuestra Constitución. La razonabilidad y eficacia del requisito de caso o controversia debe depender en primer lugar, de la norma adoptada por cada jurisdicción para sus cortes estatales, y en segundo lugar, de la amplitud que decidan otorgarle los jueces a dicho concepto.

⁴⁰ Com. Asuntos de la Mujer v. Giménez Muñoz, 190 DPR 715, 720 (1980).

⁴¹ *Id.* en la pág. 715.

⁴² *Id.* en la pág. 720.

⁴³ Torres Montalvo v. García Padilla, 194 DPR 760, 766 (2016).

⁴⁴ Véase *Torres Montalvo* 194 DPR 760.

A. *Prohibición del dominis litis o pleito colusorio*

Ahora bien, ¿qué ocurre cuándo no existe una controversia? Precisamente, “[u]n ‘pleito colusorio’ es aquel donde no hay controversias entre las partes y el mismo se presenta con el fin de lograr una determinación judicial que sea obligatoria”.⁴⁵ Es decir, cuando una de las partes se convierte en el *dominis litis* (domina el litigio) y no existe una controversia o adversariedad real entre ellas, estamos frente a un pleito colusorio.⁴⁶ Estos están prohibidos en nuestra jurisdicción porque nuestros tribunales se basan en el principio elemental de que existen únicamente para resolver controversias genuinas entre partes opuestas, con interés real en obtener un remedio que afecte sus relaciones jurídicas.⁴⁷ No obstante, hay casos en los cuales se permiten presentar recursos sin que exista una controversia o adversidad real entre las partes, como por ejemplo los casos *ex parte*, los cambios de nombre y los divorcios por consentimiento mutuo.⁴⁸

En *ELA v. Aguayo*,⁴⁹ el Tribunal se enfrentó a un caso en que no existía controversia real. En este caso el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico demandaron a Martín Aguayo solicitando expropiación forzosa al amparo de la Regla 7(d) de las Reglas de Enjuiciamiento Civil con el propósito de reurbanizar. La controversia giraba en torno a la constitucionalidad de las leyes que autorizaban el programa de reurbanización y sobre si todo contrato, resolución y determinaciones hechas bajo esas leyes eran nulos. Sin embargo, a raíz de expresiones de un abogado en una vista, el Tribunal se percató que ya el señor Aguayo había vendido su terreno y no tenía interés alguno en la controversia. También se enteró que el abogado que representaba al señor Aguayo era abogado de la Autoridad y le ofreció sus servicios gratuitamente. Consecuentemente, el Tribunal entendió que una de las partes llevaba una controversia ficticia, controlada por ambas partes que carecían de carácter adversativo con el único fin de obtener una opinión favorable del Tribunal Supremo sobre la constitucionalidad de las leyes, contratos y resoluciones mencionadas. En fin, nuestro máximo foro judicial resolvió que el pleito no constituía una controversia real y determinó que solicitar legitimación activa basado en el *interés público* envuelto, por sí solo, sin existir controversia, no justifica una adjudicación en los méritos. A pesar de que la Regla 7(d) de Enjuiciamiento Civil disponía que al no existir una controversia real procedía desestimar el caso, el Tribunal entendió prudente y necesario importar el requisito de *caso o controversia*

⁴⁵ Noriega Rodríguez v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 443 (1994) (*citando a Aguayo*, 80 DPR 552, 584-85).

⁴⁶ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 586.

⁴⁷ *Id.* en las págs. 559-60.

⁴⁸ *Nater v. Ramos* 162 DPR 616, 631 (2004) (discutiendo el carácter no contencioso de los procedimientos de divorcio por consentimiento mutuo); *Ex parte Andino Torres* 152 DPR 794 (2000).

⁴⁹ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 601.

a nuestra jurisdicción, y al citar la jurisprudencia federal al respecto, lo hizo como si la misma fuera de carácter constitucional.

Las reglas de autolimitación judicial fueron adoptadas en *ELA v. Aguayo*, para guiar la interpretación de juzgar la validez constitucional de medidas legislativas en su mayoría recogidas por la Corte Suprema en su decisión *Ashwander v. Tennessee* son las siguientes:

1. La Corte no juzgará la validez constitucional de una ley en un procedimiento amigable, no adversativo, rehusando hacerlo porque es legítimo decidir esas cuestiones únicamente como último recurso, y cuando es necesario en la determinación de una real, genuina y seria controversia;
2. La Corte no se anticipará a decidir una cuestión constitucional antes que sea necesario hacerlo;
3. La Corte no formulará una regla de derechos constitucional más amplia que la que requieran los hechos precisos a los cuales ha de aplicarse;
4. La Corte no juzgará una cuestión constitucional aunque haya sido sometida propiamente en los autos, si también se somete un fundamento de otra índole que permita disponer del caso;
5. La Corte no juzgará la validez de una ley a petición de uno que no puede probar que su aplicación le causa daños;
6. La Corte no juzgará la constitucionalidad de una ley a instancia de uno que se ha valido de sus beneficios;
7. Cuando se cuestiona la validez de una ley del Congreso, y aun cuando se suscite una duda seria sobre su constitucionalidad, es un principio cardinal que esta Corte primero se asegurará de si existe una interpretación razonable de la ley, que le permita soslayar la cuestión constitucional,
. . . [8.] la Corte no entenderá en una cuestión constitucional si los autos no son adecuados para hacer una determinación de esa índole.⁵⁰

De esta forma se fortaleció en nuestra jurisdicción el principio de la presunción de constitucionalidad.

No obstante, en *Figueroa Ferrer v. ELA*, el Tribunal identificó la primera excepción a la norma, aun tras haberse mostrado renuentes en el pasado a aceptar que los divorcios se tramitaran de forma no adversativa. El Tribunal expresó:

El resultado ha sido la creación de un doloroso dilema para muchos seres humanos forzados a escoger entre hacer entrega de su derecho a la intimidad o convertirse en cómplices de una triste comedia para obtener el divorcio a tono con la "ley" y en burla de la ley. *Es inevitable la brecha entre derecho y realidad en tales circunstancias*. La verdadera situación en Puerto Rico es que existe *de facto* hace tiempo el divorcio por acuerdo mutuo. De lo que trata este caso simplemente es si, en aras de respeto debido a la dignidad e intimidad del ser humano y a la propia integridad de la ley y de los procesos judiciales, se debe reconocer formalmente lo que ya es realidad en nuestro país.⁵¹

⁵⁰ *Id.* en la pág. 597.

⁵¹ *Figueroa Ferrer v. ELA*, 107 DPR 250, 271 (1978) (énfasis suplido).

Este pronunciamiento de nuestro Tribunal Supremo atemperó el estado de derecho a una realidad viviente y actual. Uno de los problemas que planteaba la norma anterior era que las parejas mentían respecto a su relación con tal de colocar el procedimiento dentro de una de las causales de divorcio estatutariamente reconocidas. En otras palabras, utilizaban causales como subterfugio para poder separarse, ya que no existía un mecanismo mediante el cual pudieran hacerlo de manera conjunta y estando de acuerdo.⁵² Esto es un ejemplo de una situación en la cual se perfeccionó el sistema de derecho al hacerlo más congruente con la realidad social en donde se ubica. La función del Derecho no debe ser la obstaculización, sino la resolución, de disputas, dilemas e incongruencias. Así evitamos que se burle el Derecho mediante otros mecanismos y en consecuencia se viole la ley.

No obstante, el Derecho solo puede ser útil de esta manera cuando goza de seguridad jurídica y cuando, precisamente, se reduce la dependencia en subterfugios, ya sean fácticos o jurídicos, para lograr el remedio legal deseado. En la próxima sección, atendemos una *muletilla* que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha utilizado para entrar en los méritos aun cuando no se han cumplido los requisitos exigidos por la doctrina de justiciabilidad. Con esto nos referimos a lo que podríamos llamarle el criterio prudencial en contra de las quejas generalizadas, que si bien el Tribunal no lo ha reconocido expresamente, como excepción ha entrado a resolver algunos asuntos de “alto interés público”.

III. INTERÉS PÚBLICO

El concepto de *interés público* puede definirse como aquellos asuntos que le competen a la sociedad en general, que se efectúa en busca del bienestar de la sociedad. El ex juez presidente José Trías Monge expresó que en una sociedad, como la nuestra, en la cual el Estado se adentra a regular la conducta de sus ciudadanos, es difícil encontrar asuntos enteramente desvinculados del *interés público*.⁵³ Por su parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha entendido que la presencia de un interés público en sí mismo no es suficiente para otorgarle jurisdicción y permitirle adjudicar un caso en los méritos.⁵⁴ Aun así, existe jurisprudencia que —contrario a esta decisión— claramente endosa que los tribunales diriman los méritos de un caso no justiciable por razón de que este plantea asuntos de alto interés público.

Por ejemplo, en *Fuster v. Busó* nuestro Tribunal Supremo discutió los méritos del caso aun después de reconocer que la legitimación activa de los demandantes era controvertible.⁵⁵ En este caso, el Tribunal ofrece como fundamento

⁵² *Id.* en la pág. 272.

⁵³ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 600.

⁵⁴ *Id.* en la pág. 601.

⁵⁵ *Fuster v. Busó*, 102 DPR 327 (1974). Los requisitos para vindicar derechos de terceros son los siguientes:

para entrar en los méritos “[e]l interés público del asunto y que est[aba]n envueltas en él varias disposiciones constitucionales, una disposición de la Ley Electoral y una actuación de la Junta Estatal de Elecciones”.⁵⁶ ¿Ha querido decir el Tribunal que cuando haya disposiciones constitucionales envueltas en conjunto con cuestiones de interés público, esto será suficiente para prescindir del requisito de caso y controversia y entrar en los méritos? ¿Se ha añadido la del interés público sin expresamente reconocerlo? La respuesta a estas interrogantes es que *no*, sin embargo el profesor David Helfeld parece proveer una contestación más precisa cuando afirma que:

Debe reconocerse que cuando se trata de un problema de [interés público] de gran envergadura, el Tribunal siempre utilizará el lenguaje del Derecho Constitucional, de la doctrina de justiciabilidad o, quizás, de la separación de poderes, pero si a fin de cuentas está convencido de que la solución del problema requiere su plena participación, es previsible que los jueces ejercerán su poder judicial.⁵⁷

Entonces el problema recaería en el desconocimiento y la falta de previsibilidad de cuando los jueces queden convencidos.

En los casos que discutiremos a continuación el Tribunal ha decidido interpretar algunas doctrinas de justiciabilidad, como la legitimación activa y la madurez, de manera tan liberal que pareciera ser que el único requisito de justiciabilidad es el *interés público*.

A. *Jurisprudencia sobre la excepción de interés público*

En *Pacheco Fatricelli v. Cintrón Antonsanti*, una corporación sin fines de lucro encargada de coordinar las fiestas culturales en el pueblo de Yauco demandó al municipio impugnando la validez constitucional de unas ordenanzas que prohibían que cualquier entidad organizara y realizara una actividad pública sin la autorización previa del municipio. El Tribunal de Primera Instancia determinó que las ordenanzas eran vagas y excesivamente amplias, y violentaban el debido proceso de ley, la igual protección de las leyes y la libertad de expresión y asociación de los demandantes. Además, las declaró inconstitucional. El municipio apeló, y el Tribunal Supremo acogió el recurso, y a pesar de no tener ante sí una controversia sobre la legitimación de los apelantes, optó por considerar el asunto, aludiendo a su tendencia liberal de la legitimación activa reconocida en los

-
1. Índole del interés del litigante;
 2. La importancia del derecho invocado;
 3. La sustancialidad de la relación entre el reclamante y los terceros, y
 4. La factibilidad de que los terceros pueden hacer valer sus propios derechos.

ELA v. PR. Tel. Co., 114 DPR 394, 397 (1983).

⁵⁶ *Fuster*, 102 DPR en la pág. 328.

⁵⁷ David M. Helfeld, *Derecho Constitucional*, 77 REV. JUR. U.P.R. 557, 566 (2008).

casos de *Salas Soler v. Secretario de Agricultura y Hernández Agosto v. Romero Barceló*.⁵⁸ El Tribunal además, identificó el interés público involucrado —la paralización de las actividades culturales de mencionado municipio— y concluyó que era correcto aceptar el recurso porque una instrumentalidad gubernamental (el municipio) estaba involucrada.⁵⁹

En *Partido Nuevo Progresista v. Carrasquillo*, un caso sobre academicidad, los peticionarios demandaron al alcalde del municipio de Humacao solicitando que cesara de publicar anuncios y letreros al comienzo del periodo de veda electoral. Desde que se instó la demanda, el municipio retiró los anuncios por lo que el Tribunal Supremo desestimó el caso por resultar académico. No obstante, el Tribunal planteó que, frente a cuestiones constitucionales revestidas de un alto interés público, es plausible entrar en los méritos: “Ello se debe a que la gran importancia de los intereses en pugna en casos como éstos . . . lleva a atender la controversia lo antes posible para . . . imprimirle un significado claro y concreto a nuestros valores constitucionales”.⁶⁰ La opinión mayoritaria además arguyó que si bien los peticionarios expresaron que la actuación del Alcalde violentaba el axioma de igualdad electoral, esto no constituía un valor constitucional de la más alta jerarquía.⁶¹

Recientemente, en *Torres Montalvo v. Gobernador*, se planteó la controversia sobre si el nombramiento del cargo de Juez Presidente debe ser ejercido por el Gobernador de Puerto Rico.⁶² En este caso el peticionario solicitaba que se dejara sin efecto la confirmación de la entonces jueza asociada Maite Oronoz Rodríguez como Jueza Presidenta ya que ni la Constitución ni ninguna otra ley sustentaban esta práctica. La opinión mayoritaria del juez asociado Roberto Feliberti Cintrón reiteró que la doctrina de justiciabilidad es una autoimpuesta y que los tribunales deben evaluar si es o no apropiado en determinado caso ejercer discreción en cuanto a su poder constitucional. Expresó que el recurrente no poseía legitimación activa ya que no demostró tener un interés adverso al nombramiento.

No obstante, el Juez razonó que, aunque el criterio de prudencia exige que el Tribunal se abstenga de adjudicar en los méritos, en dicho caso el alto interés público en juego lo justificaba. En fin, el Tribunal resolvió que, si bien la Constitución nada dice sobre la elección del Juez Presidente, la tradición ha sido que el Gobernador lo nombra, al igual que nombra a los candidatos a jueces.

⁵⁸ *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229, 237 (1988) (citando con aprobación a *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982); *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716 (1974)).

⁵⁹ *Fraticelli*, 122 DPR en la pág. 236 (1988) (“Estas entidades gubernamentales son células básicas de nuestro complejo tejido social, político y económico. Su intervención con la persona y la vida comunitaria parece intensificarse”).

⁶⁰ *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR 70, 77 (2005) (citando a O.M. Fiss, *Foreword: The Forms of Justice*, 93 HARV. L. REV. 1, 9 (1979)).

⁶¹ *Carrasquillo*, 166 DPR 70, 79 (2005).

⁶² *Torres Montalvo v. Gobernador del ELA*, 194 DPR 760 (2016).

En este último caso, el Tribunal emitió unas expresiones a pesar de que no existía controversia alguna; ello es evidente, puesto que la misma opinión mayoritaria reconoce que la parte promovente no estaba legitimada para llevar la acción.⁶³ Al Tribunal expresarse sobre la disputa sin tener jurisdicción, sus expresiones se vuelven *obiter dictum*,⁶⁴ o expresiones que no vinculan ni crean precedente. Esto crea confusión, debido a que, si el Tribunal en futuras disputas aludiera a este caso como precedente, parecería ser que ha adoptado la excepción de interés público sin delinear unas guías para su aplicación como excepción al requisito de caso o controversia. En la alternativa, parecería ser que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha emitido opiniones consultivas sin así decirlo.⁶⁵

¿Por qué todavía los casos que suscitan asuntos de alto interés público y ameritan ser resueltos se desestiman por razón de una visión estricta del requisito de caso o controversia y otros no? La norma no es uniforme, sino que responde a la discreción de los tribunales.⁶⁶ Ante esta situación, ciertamente es preferible la prohibición absoluta de tal discreción según estipulada en *Aguayo*.⁶⁷ Sin embargo, no es justificable invocar dicha prohibición para luego ignorarla.⁶⁸

En fin, la jurisprudencia nos indica que en ciertos casos el Tribunal ha entendido que el interés público es suficiente, pues funciona como una especie de criterio prudencial que les permite entrar en los méritos de una disputa que bajo *Aguayo* no podrían atender. Sin embargo, el precedente parece no haber cambiado, ya que el Tribunal sigue haciendo referencia a la norma de *Aguayo* e incluso desestimando acciones que presentan asuntos de alto interés público apli-

⁶³ “El peticionario no tiene legitimación activa para incoar este pleito. No ha demostrado que tiene un interés propio adverso que se vería afectado por el nombramiento de la Jueza Presidenta”. *Id.* en la pág. 767.

⁶⁴ En particular, el Tribunal expresó sobre un *obiter dictum*:

[U]n *obiter dictum* sólo implica que, al resolver, el tribunal incurre en pronunciamientos innecesarios sobre otros asuntos que no están en controversia o que no le han sido propiamente planteados en el caso. A diferencia de una opinión consultiva, el *obiter dictum* emitido por un tribunal simplemente se debe tener por no puesto, ya que no constituye parte necesaria del fallo, sino que muchas veces son meras expresiones judiciales excesivas e innecesarias.

Ortíz Rivera v. Panel FEI, 155 DPR 219, 252-53 (2001).

⁶⁵ El caso menciona que:

[L]a doctrina constitucional de “opinión consultiva” aplica sólo cuando el asunto sobre el cual un tribunal se expresó no cumplía con el requisito constitucional de “justiciabilidad”, es decir, no se trataba propiamente de un “caso” o una “controversia”. Los tribunales deben estar atentos de que los asuntos ante su consideración sean justiciables. De lo contrario, procede desestimar, sin mayor explicación.

Id. en la pág. 252.

⁶⁶ Véase Hernández Torres v. Gobernador, 129 DPR 824 (1992) (donde el interés público fue insuficiente para obviar el requisito de caso o controversia); Fuster v. Busó, 102 DPR 327 (1974) (donde el interés público fue suficiente para obviar el requisito de caso o controversia).

⁶⁷ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 2, en la pág. 99.

⁶⁸ *Id.*

cando estrictamente las doctrinas de justiciabilidad.⁶⁹ Ante esta incertidumbre, se produce la opinión disidente de la jueza asociada Mildred Pabón Charneco,⁷⁰ quien recurre a *Aguayo* para establecer que el interés público no es suficiente para entrar en los méritos y que por tanto procede la desestimación.

Este asunto del interés público parece estar atravesado por una *arbitrariedad jurídica rampante*. No obstante, ¿hasta qué punto se puede incurrir en esta práctica sin trastocar el precedente y evitar la arbitrariedad?

Ciertamente, cambiar el precedente es necesario y justificable en algunas instancias. No obstante, el vaivén entre dos normas encontradas entre sí lo que da la impresión de que pueden ser utilizadas a conveniencia. ¿Qué sucede con casos importantes que no logran tal conveniencia? ¿A dónde recurren los promoventes? Estos no tienen derechos reclamables, porque no tienen un lugar donde poder reclamarlos. Estos mecanismos procesales imposibilitan la reclamación de derechos y más aun cuando son aplicados arbitrariamente, a tal punto que podría violar la igual protección de las leyes. Entiendo que los tribunales deben tener espacio para resolver todo este tipo de controversias de interés público o no. Sin embargo, no puede depender de mecanismos con fallas como las doctrinas de justiciabilidad, en especial la legitimación activa, para evaluar tan siquiera la entrada al tribunal.⁷¹

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

Como mencionamos anteriormente, la legitimación activa es una de las doctrinas de justiciabilidad utilizadas por el Tribunal para auto-limitarse. Recordamos que esta requiere que el demandante demuestre: (1) que ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el daño es real, inmediato, preciso y no abstracto o hipotético; (3) que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley.⁷²

⁶⁹ Véase *Municipio de Aguada v. JCA*, 190 DPR 122 (2014); *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 DPR 898 (2012); *Fundación Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010); *Hernández Torres*, 129 DPR 824 (1992); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

⁷⁰ *Torres Montalvo*, 194 DPR 760, 843 (2016) (Pabón Charneco, opinión concurrente en parte y disidente en parte). La opinión disidente de la jueza asociada Pabón Charneco en *Torres Montalvo* parece ser la más acertada al establecer que el caso no es justiciable. La Jueza cita jurisprudencia en la cual el Tribunal ha sido firme en desestimar casos no justiciables. Véase, por ejemplo *PIP v. ELA*, 186 DPR 1, 11 (2012); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011); *Moreno v. Pres. UPR II*, 178 DPR 969 (2010); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958). Además, que la mayoría se estaba valiendo del alto interés público y la dignidad del Tribunal para adquirir jurisdicción sobre la controversia.

⁷¹ Véase Jorge M. Farinacci Fernós, *Derecho Constitucional*, 86 REV. JUR. UPR 662, 671-74 (2017) (argumentando que, luego de *Torres Montalvo*, el Tribunal volverá a interpretar restrictivamente los requisitos de legitimación activa en el futuro).

⁷² Véase *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000). *Asoc. de Maestros v. Torres*, 137 DPR 538 (1994). *Hernández Torres*, 129 DPR 824.

De los primeros tres requisitos podemos inferir que la legitimación activa se concede bajo el estándar del daño, siendo la persona que lo sufre la idónea a poseerla. Esto es así, por la premisa de que la persona que sufre un daño es la persona quien llevará el pleito vigorosamente, contando con el beneficio de conocer todos los hechos concretos del caso. En otras palabras, conforme a la doctrina de legitimación activa, los daños definen las partes. Según anticipado, existe controversia en cuanto a si es un requisito de carácter prudencial o un requisito constitucional.⁷³ Ahora bien, según la visión tradicional, el propósito principal de la doctrina de legitimación activa es defender la separación de poderes del gobierno tripartita republicano.⁷⁴

La jurisprudencia sobre legitimación activa ha sido catalogada como “disonancia doctrinal”.⁷⁵ La Corte Suprema federal ha expresado que la generalidad del requisito de legitimación activa lo hace completamente inservible.⁷⁶ Otros creen que estas doctrinas son utilizadas para “decidir los méritos de un caso sin tener que decidir el caso en sus méritos”.⁷⁷ De lo que podemos estar seguros, sin embargo, es que la jurisprudencia ha cambiado de parecer en cuanto a la legitimación liberal que caracterizaba al Tribunal Supremo de Puerto Rico cuando se trataba de recursos amparados en un estatuto.⁷⁸

A. Acciones estatutarias

Las llamadas *acciones estatutarias* son aquellas acciones donde el demandante invoca o reclama la protección de un derecho expuesto en un estatuto. En esta parte discutiremos el tratamiento que da Tribunal Supremo de Puerto Rico a estas acciones.

i. Salas Soler v. Secretario de Agricultura

En *Salas Soler v. Secretario de Agricultura* se presentó una controversia en torno a la *Ley sobre política pública ambiental*, la cual requería que ciertas agencias gubernamentales pertinentes prepararan un informe de impacto ambien-

⁷³ La jurisprudencia puertorriqueña se limita a decir que existen dos vertientes: la constitucional y la prudencial. No obstante, la jurisprudencia federal resume mejor la diferencia al decir que el requisito constitucional requiere: (1) que el promovente tenga algún interés afectado, real y concreto no hipotético o especulativo; (2) relación causal entre el interés y la inconstitucionalidad, y (3) que la intervención judicial pueda remediar el daño sufrido. Por su parte, la legitimación activa en su vertiente prudencial requiere: (1) que la acción que se impugna violente un derecho propio y no de un tercero y (2) que sea un daño particular y no generalizado. *Warth v. Seldin*, 444 U.S. 490 (1975).

⁷⁴ Algunos autores indican que existe debate en torno qué propósito perseguía esta doctrina en sus orígenes en el derecho común.

⁷⁵ Véase José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 73 REV. JUR. UPR 561 (2004).

⁷⁶ *Data Processing Service v. Camp*, 397 U.S. 150, 151 (1970).

⁷⁷ Álvarez González, *supra* nota 75, en la pág. 562.

⁷⁸ *Id.* en la pág. 569-75.

tal.⁷⁹ El remedio que proveía la ley era el auto de *mandamus*. El Instituto de Estudio Ambiental, Inc. y uno de sus miembros instaron un *mandamus* en contra del Secretario de Agricultura para obligarlo a someter las declaraciones de impacto ambiental que requería la ley y dejar sin efecto el reglamento promulgado hasta que se cumpliera con la legislación vigente. En su demanda, los promoventes plantearon que los productos que había reglamentado el Secretario eran venenosos y por ende peligrosos para los ecosistemas. El Tribunal hizo la distinción de la legitimación en acciones estatutarias *vis-à-vis* no estatutarias, afirmando claramente que en este caso se configuró la primera modalidad. Este explicó que nuestro estatuto va más allá que el federal —del cual surgió el nuestro— y permite legitimación a todo aquel que se haya afectado por la no implementación de dicha ley.⁸⁰ Según el Tribunal, una persona afectada por una acción gubernamental no tiene que demostrar daño económico; este puede ser ambiental, recreativo, espiritual y estético.⁸¹

El Tribunal Supremo estableció además, la regla de hermenéutica legal para determinar si el promovente de una acción está legitimado para instarla. Según el Tribunal, a la hora de conceder legitimación activa al amparo de un estatuto, es necesario acudir al texto del mismo y revisar cuál era la intención legislativa de manera que su aplicación no frustre dicho propósito. En este caso, el *mandamus* descrito en el estatuto otorgaba legitimación activa al pueblo sin que se necesitara probar interés especial en el resultado.⁸² Si nos detenemos en esa expresión, vemos que el Tribunal validó el que la Legislatura, so color de interés público, legitimara al pueblo en general para llevar esa acción. Además, le concedió legitimación activa para solicitar el recurso descrito en la ley *sin probar interés específico*. Precisamente esta interpretación del estatuto contraviene la normativa del requisito de *caso o controversia* según expuesta en *Aguayo*. Recordemos que allí el Tribunal proscribió entrar en los méritos de un caso que no

79 Salas Soler v. Srio. de Agricultura, 102 DPR 716 (1974).

80 *Id.* en la pág. 721.

81 *Id.* en la pág. 723. El Tribunal expresó además que

No es necesario, por supuesto, proceder al deslinde de teorías en este caso ya que, como hemos indicado, la actual controversia gira en esencia sobre un problema de interpretación estatutaria que no abarca la totalidad de variantes de la doctrina referente a la capacidad para demandar, siendo indispensable tan solo referirnos a parte de ella como trasfondo útil para precisar la intención legislativa en este caso.

Id. en la pág. 724.

82 Nos dice el Tribunal que:

Tratándose de cuestiones de interés público, sostiene la mayoría de las autoridades que interpretan preceptos similares al nuestro, que cuando la cuestión envuelta es de interés público y el *mandamus* tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.

Salas Soler v. Srio. de Agricultura, 102 DPR 716, 722 (1974) (*citando a* Asoc. de Maestros v. Pérez, Gobernador Int., 67 DPR 849, 851 (1947)).

presentara una controversia genuina solo porque este plantee asuntos de interés público. ¿Es constitucional tal normativa en Puerto Rico?⁸³ A pesar de que el Tribunal Supremo de Puerto Rico también alude al carácter constitucional de este criterio la adopción de esa normativa fue mediante jurisprudencia y la legislatura podría dar pase libre al interés público en sus estatutos en cuanto a legitimación activa al no ser un requisito de carácter constitucional.

Sin embargo, *Salas Soler* fue un gran avance para las acciones en que esté involucrado algún estatuto. Aunque uno de los requisitos de la legitimación activa es el sufrimiento de un daño, en este caso esa concepción del daño se amplía para incluir el ambiental, el recreativo, el espiritual y el estético. Siendo un perfecto ejemplo de la amplitud y liberalidad que el Tribunal otorgaba a la legitimación activa, particularmente en la concepción del daño que se había reconocido en acciones presentadas ante funcionarios y agencias gubernamentales.⁸⁴

ii. Comisión de la Mujer v. Secretario de Justicia

En *Comisión de la Mujer v. Secretario de Justicia*, una mujer víctima de violación sexual impugnó la constitucionalidad de la Regla 154 de Procedimiento Criminal, la cual requería que se corroborara el testimonio de las víctimas si se demostraba que hubo relaciones amorosas, amistosas o de otra índole *previo* a la comisión del delito.⁸⁵ Esta norma estaba basada en la presunción inarticulada de que las víctimas en dicho contexto tienden a mentir. Junto con la víctima, demandó la Comisión de la Mujer. El Tribunal sin más, reconoció legitimidad a la Comisión —a base de la Ley Núm. 57 del 30 de mayo de 1973— para iniciar acciones en representación de parte interesada con el fin de evitar actos discriminatorios. “[Se] le ha sido concedida por ministerio de ley y resulta incuestionable. . . . Tal entidad hace una defensa vigorosa de los derechos de toda mujer colocada en la situación de A.I.A.R., elemento que robustece el cumplimiento del requisito de ‘caso y controversia’”.⁸⁶ Añadió el Tribunal que “[d]el mismo modo, el interés del Estado en la constitucionalidad de nuestras leyes, asegura la debida defensa ante el foro judicial”.⁸⁷ Nuevamente, el Tribunal aludió a la ley como

⁸³ Véase *Moreno v. Pres. UPR* II, 178 DPR 969, 973 (2010) (*citando a Lewis v. Continental Bank Corp.*, 494 U.S. 472, 477 (1990)) (“Una controversia abstracta, ausente un perjuicio o amenaza real y vigente a los derechos de las parte que los reclama, no presenta el caso y controversia que la Constitución exige para que los tribunales puedan intervenir”); *Smyth Puig v. Oriental Bank*, 170 DPR 73, 76 (2007) (“[L]os propios tribunales deben preguntarse y evaluar si es o no apropiado entender en un determinado caso, mediante un análisis que les permite ejercer su discreción en cuanto al límite de su poder constitucional”). Sin embargo, el Tribunal también ha expresado que: “[n]uestro ordenamiento contiene una serie de requisitos, de origen constitucional o de creación judicial, que los tribunales deben observar antes de pronunciarse sobre los méritos de una controversia”. *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR 70, 74 (2005).

⁸⁴ *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532 (1997).

⁸⁵ *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980).

⁸⁶ *Id.* en la pág. 724.

⁸⁷ *Id.*

fuelle de legitimación. Ahora bien, el hecho de que cierta entidad haga defensas vigorosas aunque no tenga legitimación concedida estatutariamente y no cumpla con el criterio prudencial para vindicar derechos de terceros,⁸⁸ ¿no debería ser criterio suficiente para cumplir con el carácter de adversariedad del requisito de *caso o controversia* que, a fin de cuentas, es el único que hay que seguir estrictamente ya que este garantiza la no violación de la separación de poderes? Al parecer en este caso no fue suficiente. La confusión de doctrinas por parte del Tribunal Supremo parece sospechosa en la medida que no se puede prescindir del requisito de “legitimación activa” y de la “madurez” como criterio prudencial. Más aun cuando el Tribunal distinguió la legitimación activa de los demás “ingredientes” de la justiciabilidad, debido a que de esta surge la acción y secundariamente las cuestiones a adjudicarse, porque es un requisito procesal esencial que garantiza el acceso al tribunal.

Así pues, nuestro máximo foro judicial expresó que es objeto de discusión si el requisito de daño o “zona de intereses del estatuto o disposición constitucional . . . son requisitos constitucionales” o si solo son prudenciales cuando el estatuto así no la confiera.⁸⁹ Asimismo, postuló que cuando el estatuto otorga legitimación debe inferirse que se ha sufrido un daño ya que de esta forma desaparece una posible violación a la separación de poderes. Esto porque no ha sido la rama judicial, si no la legislativa la que lo ha conferido y en ese caso no hay miedo a que se estén usurpando poderes de la Rama Legislativa.

Ahora bien, si el Tribunal se negara a otorgar legitimación a un demandante que lleva una acción estatutaria, aun cuando se pueda inferir una intención legislativa de precisamente conferir legitimación bajo el estatuto, ¿se estaría violentando la separación de poderes? Más adelante retomaremos este asunto cuando discutamos *Fundación Surfrider v. ARPE*.

B. Acciones constitucionales

Las llamadas *acciones constitucionales* son aquellas acciones donde el demandante invoca o reclama la protección al amparo un derecho expuesto en la constitución.

i. Sánchez v. Secretario de Justicia

En este caso, los peticionarios solicitaron que se declarase inconstitucional el artículo 103 del Código Penal, el cual prohíbe sostener relaciones sexuales con

⁸⁸ Los factores para decidir si una parte puede invocar derechos de terceros son: “(1) la índole del interés del litigante, (2) la importancia del derecho invocado, (3) la sustancialidad de la relación entre el reclamante y las terceras personas, y (4) la factibilidad de que los terceros puedan hacer valer sus propios derechos”. El criterio más importante es si el litigante es un representante adecuado de los terceros ausentes, cuyos derechos invoca. *ELA v. PR Tel. Co.*, 114 DPR 394, 397 (*citando a Zachry International v. Tribunal Superior*, 104 DPR 267, 272 (1975)).

⁸⁹ *Com. de la Mujer*, 109 DPR 715, 724 (1980).

personas del mismo sexo y el crimen contra natura. Alegaron que el artículo violaba el derecho de intimidad y de igual protección de las leyes al criminalizar actos íntimos.⁹⁰ Estas personas no habían sido acusadas, pero tenían la preocupación de serlo ya que el estatuto les aplicaba. El Tribunal Supremo arguyó que el estatuto llevaba cien años sin haberse aplicado y que, ante la falta de peligro de la procesabilidad o peligro inminente, no existía ningún daño que justificara la legitimación de los demandantes.

¿Por qué existe un estatuto que no se utiliza, que es ley muerta, y aparte no le otorga legitimación a las personas que les aplica? En este caso no había un daño inmediato, según el Tribunal, pero incluso hasta el propio Procurador General entendía que se les debía reconocer legitimación.⁹¹ El propio Secretario de Justicia anunció que tenía la intención de procesar las violaciones a esa ley.⁹² Los reclamantes sí estaban en peligro de ser procesados. El Tribunal resolvió que no había controversia alguna, al los peticionarios no haber sufrido un daño o estar expuestos a uno. Si bien supongamos que estos en realidad no sufrían un daño, no poseían legitimación y por ende no existe una controversia real. ¿No deberíamos dilucidar esas controversias? Los peticionarios no estaban inventando un asunto. Estos trajeron a colación su situación, que en nada fue inventada, ni era hipotética y que claramente era una controversia que les iba a afectar. Lo cierto es que el caso no es de legitimación activa, sino de la doctrina de madurez. Siendo la madurez un criterio prudencial, no veo alguna razón para no acogerlo.

Segundo, suponiendo como el Tribunal que el artículo era letra muerta, el hecho de que se tenga este estatuto sin efecto, pero vigente desmoraliza nuestro derecho. Esta incongruencia de por un lado hacer un llamado a la ciudadanía de obedecer las leyes, y por otro lado el mensaje contrario, con leyes que no exijan su cumplimiento. Preferible es que el derecho se actualice con la realidad, para que no haya disonancia doctrinal a la hora de las personas informarse sobre las consecuencias jurídicas de sus actos. Una es una doctrina de legitimación activa más liberal pudiera ser una manera de despojar el derecho de aquellos componentes que no se atemperen a las realidades sociales del país.

C. Casos Ambientales (procedimientos administrativos)

Contrario a los casos que discutiremos en esta sección, el Tribunal Supremo de Puerto Rico había tenido conciencia del mandato Constitucional expreso a la protección del medioambiente.⁹³ Esto se veía reflejado en una larga lista de decisiones donde mostraba la tendencia liberal y flexible con la que el interpretó la doctrina de legitimación activa.

⁹⁰ Sánchez v. Srio. de Justicia, 157 DPR 360 (2002).

⁹¹ *Id.* pág. 392 (Hernández Denton, opinión disidente).

⁹² *Id.* en la pág. 402.

⁹³ “Será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad . . .” CONST. PR art. VI, § 19.

i. Fundación Surfrider v. ARPE

Jennymar Corporation solicitó a ARPE la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un desarrollo residencial en un solar ubicado en un distrito de zonificación residencial turístico en Rincón. Fundación Surfrider es una entidad cuyo propósito es la conservación de océanos y protección del acceso a playas.⁹⁴ El señor Richter era el otro demandante cuya residencia estaba cerca del proyecto y se estaba siendo afectado por un problema de agua. Tras varios reveses en la agencia administrativa, los demandantes recurrieron al Tribunal Supremo, el cual limitó la presentación del recurso de revisión a dos requisitos: (1) que el peticionario sea parte, y (2) que se encuentre *adversamente afectado* por la decisión administrativa. El Tribunal aplicó el término “*adversely affected or aggrieved*” —que se adoptó al estatuto estatal imitando del federal— conforme la interpretación dada en *Sierra Club v. Morton*.⁹⁵ A base de esta lógica el Tribunal contundentemente negó legitimación a los demandantes.

Fundación Surfrider es el caso en donde se vierte toda la jurisprudencia liberal en cuanto a la legitimación activa.⁹⁶ Luego de que *Aguayo* había mencionado que el interés público por sí solo no otorgaría legitimación, el Tribunal fue considerando y adentrándose en controversias a sabiendas de que las personas no tenían legitimación activa, utilizando el interés público para concederlas y por consiguiente resolverlas.⁹⁷ Este caso paraliza el acceso a los tribunales porque los litigantes no demostraron el daño real predicado por la doctrina, según el Tribunal. Dicho cuerpo, como bien mencionamos, emplea la interpretación que la Corte Suprema federal utilizó en *Sierra Club v. Morton*, conforme al cual para ostentar legitimación activa es menester que el daño sufrido fuese propio y que la misma agencia lo certifique.⁹⁸

Esta decisión dificulta la amplia participación que existía para intervenir en los procesos administrativos.⁹⁹ Además, bajo la norma de este caso, el requisito de caso o controversia se activa una vez la agencia haya realizado la determinación, a la que solo la parte adversa tiene acceso, estableciendo así un estándar excesivamente restrictivo.¹⁰⁰ De esta forma, esta decisión dificultó que el sector ambientalista acudiera en revisión judicial. El Tribunal Supremo ha utilizado

94 Fund. Surfrider v. ARPE, 178 DPR 563 (2010).

95 *Id.* en las págs. 577-78 & 608.

96 Véase García Oyola v. J.C.A., 142 DPR 532 (1997); Salas Soler v. Srio. de Agricultura, 102 DPR 716 (1974); Cerame Vivas v. Srio. de Salud, 99 DPR 45 (1970).

97 Véase Asoc. de Maestros v. Pérez, Gob. Int. 67 DPR 848 (1947).

98 *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

99 William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, 80 REV. JUR. UPR 637, 652 (2011).

100 *Id.* en la pág. 652

esta normativa para negarle acceso a los tribunales a sectores opuestos a ciertos proyectos respecto la aprobación de los mismos.¹⁰¹

El Tribunal utilizó las reglas de hermenéutica para interpretar del estatuto en controversia y fue correcta su determinación de que si hay un vacío de interpretación, se debe acudir a la interpretación que la jurisdicción de la cual se importó el estatuto le ha dado a la misma.¹⁰² Sin embargo, en este caso no había un vacío de interpretación en la medida que la jurisprudencia anterior a *Fundación Surfrider* ya tenía un norte y guía en cuanto a la legislación ambiental donde el Tribunal recalca:

Recuérdese, además, que el Art. 4 de la Ley sobre Política Pública Ambiental ordena en su primer párrafo que 'al máximo grado posible: (i) las normas, reglamentos y leyes del Estado Libre Asociado deberán interpretarse y administrarse de acuerdo con las políticas expuestas en esta ley. . .', las cuales claramente responden a lo dispuesto en la Sec. 19 del Art. VI de la Constitución de Puerto Rico.¹⁰³

Nuestra Rama Judicial en instancias, al igual que las ramas políticas, ha adoptado normas y estatutos foráneos sin tomar en cuenta las realidades de la sociedad puertorriqueña. Un ejemplo de esto es la importación de la jurisprudencia federal sobre la legitimación activa a Puerto Rico. Esto ha tenido como consecuencia que los mismos litigantes ambientales puertorriqueños estén en una posición más desventajosa para acudir a los tribunales y lograr acceso a la justicia que sus contrapartes estadounidenses.¹⁰⁴

101 Luis José Torres Asencio, *A las puertas del tribunal*, 46 REV. JUR. UIPR 333 (2012) (discutiendo controversias relacionadas al Corredor Ecológico del Noreste, el Hotel Marriot en Isla Verde y el Centro Villa Mi Terruño en Culebra).

102 En cuanto a la interpretación de un estatuto:

Es un principio bien establecido, tanto en la ley [a]mericana como en la [e]spañola que cuando un Estado adopta una ley de otro, la interpretación que los [t]ribunales de este último Estado hayan dado [a] dicha ley merece gran consideración en la interpretación . . . presumiéndose que la Legislatura al adoptar el texto de las citada ley tenía la intención de que había de darse tal interpretación. . . . Nosotros estamos ciertamente autorizados para seguir las numerosas y altamente respetables autoridades citadas en la presente, especialmente cuando el razonamiento es tan sano y convincente

El Pueblo v. Rivera (a) Panchito, 7 DPR 332, 353 (1904).

103 *Salas Soler v. Srio de Agricultura*, 102 DPR 716, 723 (2016). Nuestra Constitución ordena la protección del medio ambiente, la jurisprudencia local así lo reconocía, por tanto *Fundación Surfrider* importa una interpretación federal extraña y contraria a nuestro ordenamiento.

104 Véase Torres Asencio, *supra* nota 101, en la págs. 365-66. Para apoyar tal premisa, el autor menciona que en los foros apelativos del sistema judicial federal los litigantes no quedan desprovistos de remedios ya que pueden incluir declaraciones y documentos que no son partes del expediente de la agencia para demostrar su legitimación. Sin embargo, si bien estos mecanismos están disponibles en Puerto Rico, solo son ante los Tribunales de Primera Instancia ya que los foros apelativos no fueron creados para pasar juicio sobre los hechos y derecho en la mayoría de los casos. Tampoco se contempla la celebración de vistas evidenciaras a nivel apelativo, que no fueron parte del proceso administrativo o del Tribunal de Instancia.

La revisión judicial de las determinaciones de las agencias en la esfera federal ocurre frente a una Corte de Distrito, es decir, de primera instancia; en Puerto Rico, se atiende en el Tribunal de Apelaciones. Como consecuencia, un litigante ambientalista en Puerto Rico no tiene disponible los métodos de presentación de evidencia utilizados en los foros primarios y además tiene que presentar su caso frente a un tribunal apelativo que por definición le debe deferencia en cuanto a la apreciación de la prueba al foro primario.¹⁰⁵ Otro asunto relevante para el cambio de jurisprudencia en Puerto Rico se debe al cambio ideológico que sufrió su Tribunal Supremo a partir del 2009 en adelante; ahora, predomina en el foro una visión conservadora que percibe al sector ambientalista como una amenaza al desarrollo económico del país.

La Constitución de Puerto Rico establece como política pública la más eficaz conservación de sus recursos naturales.¹⁰⁶ Por tanto, cuando está en juego en los tribunales y agencias asuntos para los cuales la Constitución se ha expresado y es clara al respecto, es una falta a nuestro Derecho Constitucional hacerle caso omiso y resolver mecánicamente según las reglas de hermenéutica. La Constitución está ahí para interpretarla y hacerla valer, no para recurrir a ella so color de prudencia judicial cuando produzca resultados deseados. Esto engendra incongruencia y deteriora nuestro estado de derecho.

ii. *Lozada Sánchez v. Junta de Control Ambiental*

[La opinión mayoritaria] . . . parece indicar que cuando una persona alega algún daño ambiental tiene que esperar a que suceda una *catástrofe* para poder ser *escuchada* en nuestros tribunales.

—Hon. Liana Fiol Matta¹⁰⁷

Lozada versa sobre la orden para desarrollar proyectos que fomentaran fuentes alternas al petróleo para la generación de energía como el gas natural.¹⁰⁸ En este caso el gobernador de Puerto Rico, Luis G. Fortuño Buset aprobó un Bole­tín Administrativo en el que se establece que Puerto Rico enfrenta una crisis energética debido a que el 70% de la energía depende del petróleo. El Gobernador declaró estado de emergencia y ordenó que se activara el proceso expedito en situaciones de emergencias establecidos en la Ley Núm. 76-2000.¹⁰⁹ En este caso, los criterios establecidos en *Fundación Surfrider* se extienden a los procesos

¹⁰⁵ *Id.* en las pág. 365.

¹⁰⁶ CONST. PR art. VI, § 19.

¹⁰⁷ *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*, 184 DPR 898, 929 (2012) (Fiol Matta, opinión disidente) (énfasis suplido).

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.* en las págs. 903-04.

administrativos. Además, al igual que en *Fundación Surfrider*, el Tribunal resolvió que los peticionarios carecían de legitimación activa y por tanto desestimó el recurso.

Este es un caso particular y de dudoso cuestionamiento debido a que en *Fundación Surfrider* se establecieron unas guías para probar el daño real e inmediato que sufrían los recurrentes. En *Lozada*, se presentaron los residentes del lugar por donde pasaría el gasoducto. Se preparó y presentó un análisis de peritos sobre el impacto a sus terrenos y a la agricultura.¹¹⁰ Además, hubo apoyo de muchos recurrentes y estadísticas sobre explosiones en varios estados de los Estados Unidos. Por tanto, la prueba sobre el daño era tal que la magnitud y alcance del mismo resultaban más que evidentes.

En fin, el Tribunal que consistentemente expresó que se le debía dar deferencia a las agencias administrativas (por su conocimiento especializado) y a los tribunales inferiores (porque tuvieron ante sí la prueba) es el mismo que revocó “indicando que todos los daños claros y los datos suficientes que examinó el Tribunal de Apelaciones son meras especulaciones”.¹¹¹ No obstante, a pesar de los recurrentes haber presentado “argumentos jurídicos, estudios científicos, informes oficiales e información histórica”,¹¹² nuestro Tribunal Supremo adujo que la prueba era insuficiente y especulativa, y que no estaban ante daños particulares.

Al Tribunal resolver que estas revisiones de decisiones administrativas al amparo de la ley se permiten bajo el proceso de *emergencia*, este en efecto obvió la declaración de impacto ambiental y la posibilidad real de daño ambiental. Parecería ser que se utilizó este proceso como subterfugio para evitar cuestionar la declaración de impacto ambiental en su fondo.¹¹³

La opinión recalcó que bajo el principio internacional de prevención que adoptó la *Ley sobre política pública ambiental* no se requiere demostrar la posibilidad de daños con certeza científica. Además, la ausencia de prueba sobre peligros no recae sobre el ciudadano común, sino en el proponente del proyecto al cual la ciudadanía alerta sobre el posible daño ambiental.¹¹⁴ No hay un mejor ejemplo de un efecto adverso requerido en *Surfrider* que el testimonio, prueba y

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 928 (Fiol Matta, opinión disidente). La declaración de Impacto Ambiental Final (DIA-F) había señalado la peligrosidad del gasoducto, su impacto en las áreas ecológicas y en la agricultura. La opinión disidente demuestra que la mayoría del Tribunal realizó un examen excesivamente restrictivo de los daños alegados por los vecinos en su revisión administrativa, y tras ser apoyados con evidencia, la opinión mayoritaria los tilda de especulativos. A todas luces, se necesitaría una catástrofe para poder entrar a nuestros tribunales. En este caso, los recurrentes tenían un interés propietario, se afectarían sus terrenos, por lo cual se les debería garantizar su debido proceso de ley.

¹¹¹ *Id.* en la pág. 930.

¹¹² *Id.*

¹¹³ “El DIA-F indic[aba] que el movimiento de terrenos para la construcción del proyecto [podría] degradar la calidad del agua, provocar turbidez, arrastrar contaminantes y matar organismos acuáticos al disminuir el oxígeno disuelto que utilizan para respirar”. *Id.* en la pág. 938.

¹¹⁴ *Id.* En la pág. 940.

peritaje de los recurrentes en *Lozada*. Ante esta frustrante situación la jueza Fiol Matta expresa lo siguiente:

En el fondo de esta controversia legal yace un problema de acceso a la justicia. El acceso a la justicia “es el principal derecho —el más importante de los derechos humanos— en un sistema legal moderno e igualitario que tenga por objeto garantizar, y no simplemente proclamar, los derechos de todos” y requiere un sistema judicial que garantice su ejercicio pleno.¹¹⁵

El uso de una interpretación altamente restrictiva de la doctrina de legitimación activa para los procesos administrativos, obviando el mandato constitucional y la intención legislativa sobre los procesos ambientales, tiene el efecto de dejar desamparados a una comunidad que busca justicia:

Después de todo, la llamada liberalización de los requisitos de legitimación activa solo busca garantizar una oportunidad real de participación a personas con interés legítimo en una controversia¹¹⁶. . . .

. . . .
[L]os derechos constitucionales realmente existen cuando hay el acceso a la justicia; no por el mero hecho de que se hayan plasmado en la constitución de un país, sino porque a través de los tribunales se asegura al ciudadano el poder vindicarlos.¹¹⁷

iii. Municipio de Aguada y Municipio Autóctono de Aguadilla v. Junta de Calidad Ambiental

El caso de *Municipio de Aguada y Municipio de Aguadilla v. Junta de Calidad Ambiental* establece que los criterios de *Fundación Surfrider* en cuanto a la revisión judicial en procesos administrativos aplican también a procesos informales.¹¹⁸ Los recurrentes reclamaban que los documentos de declaración de impacto ambiental son de naturaleza informal, por lo cual no estaban sujetos a adjudicación alguna para considerarse completados.

El Tribunal, tras un debate sobre la legislación aplicable y ante el mencionado reclamo, hizo caso omiso. Nuestro máximo foro judicial, tras reconocer que el legislador entendió la evaluación de documentos ambientales de forma informal y no contenciosa, estableció que quien solicite revisión de una resolución final debe hacerlo bajo las disposiciones de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (LPAU). El mero hecho de que no sean *partes iguales* ni se trate de un

¹¹⁵ *Id.* en la pág. 986 (notas omitidas) (citando a HAYDEE BIRGIN & BEATRIZ KOHEN, *ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE IGUALDAD: INSTITUCIONES, ACTORES Y EXPERIENCIA COMPARADAS* 16-17 (2006)).

¹¹⁶ *Id.* en la pág. 989 (citando a *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 611 (2010) (Fiol Matta, opinión disidente)).

¹¹⁷ *Id.* en las págs. 990-91 (citando a *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 611 (2010) (Fiol Matta, opinión disidente)).

¹¹⁸ *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122 (2014).

procedimiento adjudicativo formal no puede facultar al tribunal a interpretar el requisito de legitimación de manera desigual. Por tanto, aplica la LPAU y dispone que será el único mecanismo de revisión, sea formal o informal. El Tribunal desestimó la acción por falta de legitimación.

Municipio de Aguada es el claro ejemplo que se proyectó en la disidencia de *Fundación Surfrider* y de la dificultad que conllevará demostrar los daños en futuros casos ambientales ante una agencia administrativa. Aquí se alegan nuevamente daños claros y específicos donde la comunidad sufría problemas de inundaciones. Además, la construcción del Proyecto podía alterar aún más el problema de inundación. Se imposibilita que los casos ambientales entren siquiera al Tribunal por un análisis de legitimación que a su vez —como anteriormente mencionamos— es un asunto dispuesto por nuestra Constitución. Hay que tener en cuenta que este mismo Tribunal en *Salas Soler* mencionó que la doctrina de legitimación activa se interpreta amplia y liberalmente cuando el asunto es presentado contra agencias y el ente gubernamental. Lo cierto es que la doctrina de legitimación activa en Puerto Rico no ha sido consistente y el estándar depende de la acción reclamada (sea bajo la Constitución o al amparo de un estatuto).¹¹⁹ En la esfera federal, la doctrina de legitimación activa es confusa, contradictoria y desordenada.¹²⁰

VI. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Luego de discutir en detalle los problemas de inconsistencia por parte de nuestro Tribunal Supremo al aplicar el requisito de *caso y controversia* y *legitimación activa*, ofrecemos diversas aplicaciones de esta doctrina que ayudarán a tener mayor seguridad jurídica en cuanto a estos requisitos.

A. *Caso o controversia*

i. Ceñirse al requisito de caso o controversia (criterio estricto de *Aguayo*)

Una opción es seguir la doctrina establecida en *Aguayo* rigurosamente. Con esto nos referimos a seguir requiriendo un *caso o controversia* de manera estricta, en cuyo caso no exista antagonismo entre las partes según la definición tradicional, no se permita la entrada a los tribunales. En esta visión ni el interés público pudiese dar paso a la revisión judicial. Quizás esta propuesta sea congruente, clara y objetiva, pues implicaría ceñirse al cumplimiento estricto de las doc-

¹¹⁹ Véase *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360 (2002); *Hidalgo v. Mun. de Caguas*, 158 DPR 904 (2003); *vis-a-vis* las siguientes expresiones: “La doctrina de legitimación activa se interpreta amplia y liberalmente cuando la demanda es contra las agencias y los funcionarios gubernamentales”. *García Oyola v. JCA*, 142 DPR 532, 539 (1997).

¹²⁰ Véase *Padilla Martínez*, *supra* nota 22, en la pág. 416 (*citando a* 3 DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 22.18 (Supp. 1965)).

trinas de justiciabilidad al pie de la letra. Sin embargo, la norma establecida en *Aguayo* resultó insuficiente con el pasar del tiempo, como demuestran los casos de *Fuster*, *Pacheco Fraticelli*, *Partido Nuevo Progresista*, *Torres Montalvo*.¹²¹ En esas disputas en donde no hay acceso a los tribunales, salvo mediante excepciones a la norma, con esta propuesta quizá tampoco las tendrían, aunque habría congruencia y se promovería la seguridad jurídica. No obstante, esta opción doctrinal no provee acceso a los tribunales para diversos tipos de sectores vulnerables y/o disputas, por lo cual entendemos que resulta insuficiente.

ii. Ceñirse al requisito de caso o controversia (criterios objetivos que definan qué es una controversia)

Que el Tribunal Supremo de Puerto Rico establezca una definición más clara del requisito de *caso o controversia*. De esta manera, delimitaría las situaciones que vayan acorde con su definición. La definición vigente habla de una disputa entre intereses antagónicos que afecten a las partes y que se pueda otorgar un remedio particular de manera concluyente a la misma.¹²² Si la visión que queremos mantener es una conservadora sobre lo que es la separación de poderes e interpretar este requisito al igual que la Corte Suprema federal, quizá debemos ampliar la definición antes mencionada de forma que establezca unas guías sobre lo que puede o no estar sujeto a revisión judicial. Así, estas guías garantizarían y legitimarían la acción del tribunal al adjudicar un asunto que de otra manera se catalogaría como *no justiciable*. A diferencia de la propuesta anterior, esta propuesta doctrinal le permitiría a los tribunales ser más flexibles al otorgar legitimación activa, siempre y cuando se delimite mediante guías específicas que expliciten la política pública que se quiere cumplir.

iii. Ceñirse al requisito de caso o controversia y permitir la excepción del interés público

Al igual que la primera propuesta y la segunda, esta contempla mantener el requisito de caso o controversia, pero añade la excepción de *interés público*, por lo cual permitiría resolver cuestiones que quizá no cumplan necesariamente con el requisito de caso o controversia estricto, o en las cuales los litigantes no posean legitimación activa. Según discutido, nuestro Tribunal Supremo, ha resuelto disputas donde claramente no se ha cumplido con el requisito de caso o controversia por razón de la importancia que reviste el asunto o la necesidad de expresarse sobre este. No obstante, la excepción por motivo de interés público no ha sido adoptada del todo en nuestra jurisprudencia.¹²³

¹²¹ *Torres Montalvo v. Gobernador*, 194 DPR 760 (2016); *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR 70 (2005); *Fuster v. Buso*, 102 DPR 327 (1974) *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229 (1941).

¹²² *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 585 (1958).

¹²³ Véase *Torres Montalvo*, 194 DPR 760; *Pacheco Fraticelli*, 122 DPR 229 (1988) (donde el interés público fue suficiente). *Comparar con Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824 (1992); *ELA v.*

Si adoptamos la excepción sobre asuntos de interés público y delimitamos una definición de lo que puede o no ser un asunto de esta índole, daríamos coherencia y así evitaríamos conflictos en cuanto a su vigencia.¹²⁴ De esta forma también se identificaría quiénes estarían legitimados para llevar ese pleito y —de la persona que estuviese llevándolo no tener legitimación— hacer una expresión sobre quiénes sí están legitimados a raíz del interés público implicado en el caso.

No olvidemos que en *Aguayo* se mencionó que, “[s]i descartáramos [el requisito de caso o controversia] y en su lugar colocáramos el del ‘interés público’, convertiríamos [al] Tribunal en una odiosa ‘tercera cámara’ . . .”.¹²⁵ Momentáneamente hemos visto cómo el tribunal ha entrado a resolver algunas disputas que bajo la normativa actual no constituye un caso o controversia pero que bajo un estándar indefinido de *interés público* ha sido suficiente. ¿Se habrá convertido la Rama Judicial en una odiosa “tercera cámara” aun bajo la norma de *Aguayo*?

Lo cierto es que la realidad ha hecho necesario tener que adentrarse a resolver cuestiones de interés público que tendrían consecuencias nefastas o acumulativas de no ser atendidas a tiempo.¹²⁶ Para atender estas realidades y a la vez garantizar un mínimo de seguridad jurídica, es necesario establecer parámetros claros que se puedan utilizar para determinar si estas controversias pueden o no ser adjudicadas en los méritos.

iv. Adoptar opiniones consultivas

La propuesta que permite mayor acceso a la justicia y seguridad jurídica es la adopción de opiniones consultivas. Esta ha suscitado debates en varios estados de los Estados Unidos,¹²⁷ porque la prohibición constitucional de estas solo afecta

Aguayo, 80 DPR 552 (1958). Si bien en *Torres Montalvo* la mayoría del Tribunal Supremo entendió que el interés público de expresarse sobre la controversia de quién nombra al Juez Presidente del Tribunal Supremo era suficiente a pesar de que el litigante que impugnaba el nombramiento carecía de legitimación activa y en *Pachecho Fatrichelli* el que una corporación encargada de la celebración de las fiestas culturales en el pueblo de Yauco impugnara una ordenanza municipal debido a estar envuelta una instrumentalidad gubernamental y un interés público, el Tribunal no ha adoptado la excepción del interés público.

¹²⁴ “Se sigue buscando por algunas cortes el daño personal al litigante, cuando el problema es formular otro juego de normas para la consideración de cuestiones de vasto interés público”. *ELA v. PR Tel. Co.*, 114 DPR 394, 399 (1983). Esto expresa la insuficiencia y limitación del requisito de caso o controversia y la necesidad de legitimación activa ante la avalancha de casos que no podían ser resueltos según la definición establecida y el comienzo de una norma inconsistente y momentánea de interés público, que parece ser arbitraria.

¹²⁵ *Aguayo*, 80 DPR en la pág. 601.

¹²⁶ Véase *Hernández Torres*, 129 DPR 824 (donde se aprueba un presupuesto desbalanceado a contrario sensu de la Constitución de Puerto Rico).

¹²⁷ Véase *The State Advisory Opinion in Perspective*, 44 *FORD. L. REV.* 81 (1976); Girardeau A. Spann, *Advisory Adjudication*, 86 *TUL. L. REV.* 1289 (2012); Felix Frankfurter, *A note on advisory opinions*, 37 *HARV. L. REV.* 1002 (1924).

a las cortes federales, mas no a los tribunales estatales.¹²⁸ Las opiniones consultivas permiten juzgar la validez de un estatuto de su faz, antes de que entre en vigor e incluso antes de que surja alguna controversia a raíz de su aplicación.¹²⁹ El gobierno podría designar qué funcionarios o personas pueden solicitar la opinión. Su propósito principal es pasar juicio sobre la constitucionalidad de un estatuto previo a que surjan controversias sobre su aplicación como resultado de algún daño.¹³⁰

Algunas expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Aguayo* justifican las doctrinas de justiciabilidad como condiciones necesarias para el ejercicio discreto y tolerable del Poder Judicial, que de otro modo amenazaría el sistema democrático y convertiría a los jueces en guardianes de la comunidad. A ese argumento se le añade que los jueces susceptibles de la falibilidad del juicio humano; que la Rama Judicial no es electa por el pueblo y que se perdería su influencia y prestigio. Finalmente, que la autoridad sobrepasa los “límites de un genuino procedimiento judicial, [al pasar] juicio sobre la validez constitucional de las actuaciones legislativas y ejecutivas”.¹³¹

En otras palabras, el Tribunal Supremo expresó que tales doctrinas son condiciones necesarias para el cumplimiento cabal de la existencia de una controversia, de quien lleva la misma y del momento en que debe llevarse. Como podemos ver, estas doctrinas se sostienen en argumentos generales, hipotéticos y abstractos. Se pide discreción, tolerabilidad para ejercer la función de revisión judicial ya que amenazaría el sistema democrático y los jueces serían guardianes, ¿y si los jueces fuesen elegidos por el pueblo, igual lo amenazaría? Esto parecería ser lo más sensato, cuando aquellos que fueron electos por el pueblo no promulgan legislación acorde con la Constitución, el mandato supremo del pueblo.

Primero, el pronunciamiento sobre la falibilidad del juicio humano no tiene base alguna ya que somos seres racionales capaces de identificar nuestros errores y remediarlos. Por otro lado, si tal falibilidad se reduce a la mera anticipación de soluciones correctas a ciertos problemas, es necesario reconocer que resolverla antes, durante o después de ciertos hechos concretos no exime ni ha eximido que los jueces se equivoquen o dejen de prever ciertos aspectos que en revisión o en casos posteriores modifiquen la norma aplicada. Segundo, las opiniones que se emiten con los supuestos “hechos concretos” no están exentas de equivocación, en este caso se adelantarían soluciones, y si en el futuro hay alguna equivocación, se remedia como cualquier otro. El riesgo de equivocarse al emitir una

¹²⁸ En los siguientes estados no solo se permiten las opiniones consultivas, sino que está dispuesto en sus constituciones estatales: Colorado, Florida, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island y South Dakota. COLO. CONST. art. VI, § 3; FLA. CONST. art. 4, § 1; ME. CONST. art. VI, § 3; MASS. CONST. pt. 2, ch. 3, art. 2; N.H. CONST. pt. 2, art. 74; R.I. CONST. art. X, § 3; S.D. CONST. art. V, § 5.

¹²⁹ Véase Federico A. Cordero & Salvador E. Casellas, *El requisito de controversia real, el interés público y la determinación de la constitucionalidad de los actos del gobierno: ELA y AHPR v. Aguayo*, 80 DPR 552, 28 REV. JUR. UPR 75, 81 (1958).

¹³⁰ *Id.*

¹³¹ *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 597 (1958).

opinión en nada tiene que ver con perder la influencia y el prestigio.¹³² Ante este enunciado me parece correcto una cita del juez Francisco Rebollo López donde expresa que:

*La reputación y credibilidad de este Tribunal tiene que necesariamente afectarse mientras se continúe —apoyándose en tecnicismos legales y so color de “prudencia judicial”— eludiendo y rehusando cumplir con la función principal de este Tribunal, esto es, la de ilustrar al País y de pautar el Derecho respecto a las cuestiones fundamentales que afectan el bienestar general, y destino, del mismo.*¹³³

Por último, el Tribunal expresa que todo lo anterior son límites para un genuino procedimiento judicial. Dicha expresión ignora los efectos negativos concretos y materiales de no resolver a tiempo ciertas incongruencias jurídicas. Las opiniones consultivas facultan a la Rama Judicial a intervenir oportunamente en el proceso legislativo. Esta intervención evita los costos asociados a tener que esperar que un estatuto, después de aprobado —cuyo proceso pudo haber tomado mucho tiempo—, tenga que esperar que ocurra un daño concreto y años de litigación para su revisión y determinación final.¹³⁴

Ciertamente, inmiscuirse en el proceso legislativo en etapas tempranas pudiese violar la doctrina de separación de poderes. Sin embargo, este argumento presupone que las ramas no deben mezclarse unas con otras. Lo cierto es que el sistema republicano de gobierno se basa en *pesos y contrapesos* y las ramas siempre deben contraponerse; ese es su fin. Por ejemplo, el Ejecutivo tiene un poder de veto sobre la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.¹³⁵ Por su parte, la Legislatura puede alterar la composición y jurisdicción de los tribunales.¹³⁶ Sin embargo, la Rama Judicial —a pesar de ser concebida erróneamente por algunos como la más débil— tiene la tarea de revisar y ser el último intérprete de la ley. Por tanto, la Rama Judicial, como cuerpo independiente, tiene el poder de someter a los restantes poderes a cumplir con el ordenamiento jurídico.¹³⁷ Ahora bien, ¿por qué habría un *issue* de separación de poderes por una función que claramente le compete a la Rama Judicial por el mero hecho de hacerlo antes o después del proceso de aprobación de una ley? No podemos permitir que ante el pronunciamiento de *separación de poderes* sin más, permita que las otras ramas contravengan el mandato constitucional, cuyo origen es la expre-

¹³² En países latinoamericanos de corte civilista como Perú, Ecuador, Paraguay, Guatemala y Colombia, entre otros, mantienen su influencia en el sistema tripartita y retienen la separación de poderes con su Tribunal Constitucional independiente.

¹³³ Hernández Torres v. Gobernador, 129 DPR 824, 876-77 (1992) (Rebollo López, opinión disidente).

¹³⁴ James R. Rogers & Georg Vanberg, *Judicial Advisory Opinions and Legislative outcomes in Comparative Perspective*, 46 AM. J. POL. SCI. 379, 382 (2002).

¹³⁵ CONST. PR art. IV, § 4.

¹³⁶ CONST. PR art. V, § 2.

¹³⁷ Véase Santa Aponte v. Srio. del Senado, 105 DPR 750 (1977).

sión más grande del poder del pueblo. Para ello, habría que identificar taxativamente qué poderes la Rama Judicial está robando.

Argumentos en contra de las opiniones consultivas mencionan que estas pueden inducir a error ya que no están los hechos concretos necesarios para su completa adjudicación. La falta de adversariedad puede que no resalte algunos asuntos importantes. Aluden a la protección de la Rama Judicial como institución y evitar conflicto con las otras ramas de gobierno. Creen que no se debe entrar a resolver una controversia sino es porque dos partes necesitan adjudicación a sus derechos para remediar el daño ya causado. Además, opinan que el emitir opiniones toma mucho tiempo.¹³⁸

No obstante, hay quienes la conciben como beneficiosa para el procedimiento parlamentario como por ejemplo James R. Rogers cuando indica que:

By providing an early determination of the constitutionality of legislation, an advisory opinion can avoid the harm which is frequently caused by unconstitutional statutes. Such statutes may be in effect for years before they are struck down . . . Before it is successfully challenged, an unconstitutional statute may discourage legitimate activity; or, conversely, it may encourage reliance which, when the statute is invalidated, will prove to have been ill-founded, thus causing injury to those who have based action upon it.¹³⁹

Argumentos en contra de las opiniones consultivas tienden a ir en una misma dirección; la ausencia de hechos concretos, la no adversidad y su ambiente hipotético.¹⁴⁰ Ahora bien, este argumento solo se centra en la esfera de aplicación del estatuto, no en la evaluación de su faz. Si permitiéramos las opiniones consultivas, los estatutos que de su faz sean inconstitucionales tendrían su debida revisión. En la aplicación no siempre los estatutos son tan generales que requieran hechos altamente hipotéticos para su revisión. Sin embargo, para aquellos que sí lo sean y que requieran hechos hipotéticos, las opiniones consultivas proveen una primera revisión oportuna del estatuto. Concilian de manera temprana cualquier diferencia entre algún estatuto y la Constitución, lo cual promueve la seguridad jurídica. Si más adelante ocurren ciertos hechos no contemplados o que requieran modificar la primera revisión ofrecida, se hará como hoy día se hace, a través de litigios: se llegará a una determinación final, la cual a su vez podrá ser modificada en el futuro ante hechos distintos. La primera revisión del estatuto llenó un vacío en el Derecho, un derecho a la vanguardia de la sociedad, pensado de antemano y no uno reaccionario a asuntos que no queda de otra que resolver. Si el estatuto no sobrevivió la primera revisión, jamás debió ser estatuto y eso se identificó temprano.

138 1 RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 118 (1986).

139 Rogers, *supra* nota 134, en la pág. 382 (citando a *Advisory Opinions on the Constitutionality of Statutes*, 69 HARV. L. REV. 1302-13 (1956)).

140 *Id.* en la pág. 383.

v. Tribunal Constitucional

La creación de un tribunal constitucional —al igual que muchos países latinoamericanos— pudiese ser una solución. Consiste en la creación de un tribunal independiente, encargado —unicamente— de la revisión de constitucionalidad de estatutos y acciones. Este puede estar constituido por el número de jueces que se crea necesario; y que para su composición se tome en consideración con carácter preferente a académicos en materia de Derecho Constitucional.

Contrario al requisito de *caso o controversia* del sistema federal en los Estados Unidos, esta propuesta le permite a los tribunales revisar leyes en el proceso de pre-aprobación.¹⁴¹ Algunas de las jurisdicciones que se permiten las opiniones consultivas confieren legitimación liberal para llevar las acciones,¹⁴² en otras se permite que cualquier ciudadano pueda llevar la acción de revisar la constitucionalidad.¹⁴³ En estos procesos los ciudadanos pueden llevar la acción paralelo a su demanda o como un proceso independiente de declaración de inconstitucionalidad.¹⁴⁴ En este sentido, al ser con carácter *erga omnes*, favorece que personas que no tenían los recursos para levantar el planteamiento, conozcan y les pueda ser aplicada esa revisión de constitucionalidad. Así, se extiende el beneficio y la protección del precedente desde la aprobación de la ley, creando coherencia desde el principio y evitando tener que esperar años antes de poder cuestionar la constitucionalidad de un estatuto.

Estos países siguen el modelo de separación de poderes según el principio de Montesquieu y el modelo norteamericano, en cuanto establecen que:

Public power derives solely from the people. It shall be exercised by the state in accordance with this Constitution through the legislative, executive, and judicial organs, which shall act in a limited and separate manner, but in harmonious collaboration. This provision call on the three branches not to check, but rather to complement and reinforce each other.¹⁴⁵

En este sentido, se mantiene la separación de poderes activa en la medida en que las Ramas colaboran unas con otras sin que necesariamente se estén robando los poderes de la otra. Además ayudaría a mantener una contraposición cons-

¹⁴¹ Véase CONST. BOL. art. 132 (2009); CONST. BRAZ. art. 103 (1988); CONST. COLOM. art.241 (1991); CONST. COSTA RICA art. 10 (1949); CONST. REP. DOM. art. 185(1) (2010); CONST. ECUADOR art. 436(2) (2008); CONST. EL SAL. art. 183 (1983); CONST. GUAT. arts. 266-67 (1985); CONST. HOND. art. 184-85 (1982); CONST. MEX. art. 105 (1917); CONST. NICAR. art. 187 (1987); CONST. PAN. art. 206 (1972); CONST. PARA. art. 132 (1992); CONST. PERU art. 200(4) (1993); CONST. URU. arts. 256-61 (1967); CONST. VENEZ. art. 336(1-4) (1999).

¹⁴² ANGEL R. OQUENDO, *LATIN AMERICAN LAW* 227 (3rd ed. 2011).

¹⁴³ *Id.* en la pág 228. (“Several legal systems in Latin America explicitly empower writ of protection petitioners to request a separate declaration of unconstitutionality.”).

¹⁴⁴ *Id.* (“[I]n most Latin American countries, individuals may now request a tribunal to set aside, with *erga omnes* effect, any statute that infringes upon their constitutional rights.”).

¹⁴⁵ *Id.* en la pág. 260 (*citando a* CONST. PAN. art. 2 (1972)).

tante entre las ramas y se delimitarían los poderes de estas. Es una visión liberal de ayuda y colaboración de la separación de poderes.

B. Legitimación Activa

i. Ampliar el concepto de legitimación activa

Además, recomendamos ampliar el concepto de legitimación activa y no meramente enfocarlo en la persona que ha sufrido el daño. Esto podría ser un paso de avance que permita la solución de controversias que de otro modo se desestimarían. Es claro que la concepción del daño es derivado y componente del requisito de *caso o controversia*, si lo flexibilizáramos o en la alternativa adoptáramos las opiniones consultivas no tendríamos que estar hablando del daño y se podría adoptar otra norma totalmente distinta de legitimación activa en nuestra jurisdicción. Tampoco hablamos de otorgar legitimación a todo ciudadano ya que lo mismo congestionaría excesivamente a los tribunales y sería impráctico. Al ampliar este concepto hay que tener en cuenta unas guías concretas y criterios objetivos de forma tal que no sea indebidamente restrictivo. Por ejemplo, crear normas para las acciones de interés público, y así sucesivamente para todas esas excepciones al requisito de caso o controversia que se quieran adoptar.

ii. Que el Tribunal tome conciencia de los derechos bajo el manto de la Constitución y por ende flexibilice el concepto de legitimación activa en cuanto a estos.

[P]ara cumplir con nuestra responsabilidad constitucional en esta época debemos interpretar liberalmente los requisitos de legitimación activa de aquellos que acuden al foro judicial en auxilio de nuestra jurisdicción. De lo contrario, cerramos las puertas de los tribunales a personas y entidades que han sido adversamente afectadas por actuaciones del Estado o de entidades particulares y que presentan reclamaciones que pueden ser debidamente atendidas por el foro judicial.¹⁴⁶

Cuando un demandante invoque derechos recogidos en la Constitución, los tribunales deben tener mayor flexibilidad a la hora de otorgar legitimación. El hecho de que un derecho se encuentre consagrado en nuestra Constitución sig-

146 Col. Opticos de PR. v. Vani Visual Center, 124 DPR 559, 564 (1989).

nifica que es una meta trazada para el mejoramiento de nuestra sociedad. La Constitución es la ley suprema, que recoge nuestras aspiraciones como pueblo. La función principal de este documento fundacional es establecer los derechos de los ciudadanos que son oponibles frente al estado. Una ley no puede contravenir los mandatos de la ley suprema, pues entonces el ciudadano se vería desprovisto de derechos frente al estado en virtud de un acto de dos de sus ramas, la Rama Ejecutiva y Legislativa. Por tanto, no se debe utilizar una interpretación restrictiva de la doctrina de legitimación como pretexto para excluir de revisión a ciertas controversias al amparo de nuestra Constitución. Esta propuesta no propone obviar la doctrina de legitimación activa, sino flexibilizarlas cuando ante la consideración del Tribunal se encuentren en juego derechos o controversias de índole constitucional. No obstante, esto requiere también que se flexibilicen o incluso se eliminen la reglas de autolimitación judicial cuyo fin pareciera no ser otro que el de limitar, atrasar y dificultar la revisión de constitucionalidad de cualquier estatuto.

iii. Que la Asamblea Legislativa amplíe la legitimación sobre reclamaciones estatutarias

En este caso, hay que distinguir entre estatutos cuyo origen es puramente legislativo y los estatutos canalizadores de algún precepto constitucional. Respecto a la primera modalidad, la propia legislatura debe no solo crear un reclamo general, sino expresamente definir quiénes tendrán legitimación activa para llevar la acción. O, por ejemplo, expresar que —en cuanto a ese estatuto— el mero interés público será suficiente para conferir legitimación activa, o de cualquier otra forma definir la intención de ese estatuto y al grupo o sector que busca proteger. Por su parte, la segunda modalidad señalada se refiere a los estatutos que la Legislatura decide aprobar para dar forma, delimitar y materializar un llamado constitucional.¹⁴⁷ Si bien el fin de estas medidas es tener una ley concreta para guiar un reclamo amparado por la Constitución, no es menos cierto que puede crear confusión en la medida en que un demandante común y corriente pensaría que se trata de un derecho estatutario simple y llanamente o que al legislar se piense que es un estatuto como cualquier otro de rango *no constitucional*.

La judicatura debe tomar conciencia y diferenciar estos tipos de estatutos para de esta forma ser más flexibles al momento de otorgar legitimación activa a aquellos demandantes que invoquen la protección de un derecho recogido en nuestra Constitución. Si bien un estatuto que instrumenta un derecho constitucional pudiese tener deficiencias, esto no puede nublar el mandato constitucional, ni mucho menos presuponer que tal mandato únicamente se materializó en esa ley y que el precepto no pudiese operar *ex proprio vigore*.

¹⁴⁷ Por ejemplo, la Ley Núm. 78-2011 conocida como la *Ley Electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* recoge y da forma el derecho al voto recogido en la Constitución de Puerto Rico. Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4179(m) (2012 & Supl. 2016).

En esta propuesta, distinta a la anterior, es la Rama Legislativa y no la judicial la que estaría otorgando la legitimación. Al igual que el caso de *Comisión de la Mujer*,¹⁴⁸ el estatuto otorgaría legitimación activa, sin necesariamente cumplir con los requisitos de la doctrina jurisprudencial.

¿Podría la Legislatura indicar expresamente que no se utilizarán las reglas o criterios prudenciales a la hora de adjudicar alguna acción mediante esa ley?

En la propuesta anterior, la judicatura sin lugar a dudas podría revocar su precedente, pero la legislatura ¿podría proscribir una manera de adjudicar? Esto ante la preocupación de que a pesar de flexibilizar la doctrina, la judicatura utilice estas reglas como pretexto para no otorgar legitimación y no resolver. Entendemos que ante una expresión clara y directa en la ley de que ciertas personas o entidades tendrán legitimación, las reglas prudenciales deben ser irrelevantes.

Hay que estar consciente de que muchas de las propuestas sobre legitimación activa no necesariamente pudieran estar exentas de arbitrariedad, nuevas confusiones, más excepciones o controversias. Por ejemplo, no podemos perder de vista el problema de retener las reglas de autolimitación judicial para guiar la revisión de constitucionalidad de las medidas o actuaciones legislativas. Ya que estas pueden obstaculizar la reivindicación de derechos constitucionales de los litigantes, si luego de haber permitido acceso a los tribunales por la liberalización de la legitimación activa, rehúsen resolver por fundamentos constitucionales y no logrando la congruencia de esta con la legislación. Y de esta forma no aportando a la seguridad jurídica que se busca fomentar. Sin embargo, creemos prudente hacer un llamado a cuestionarlas, a proponer y a evitar los efectos que su incoherencia tienen en la actualidad. Algunos autores piensan que las doctrinas de justiciabilidad entera es un desastre y que el problema no es categórico sino de acercamiento y enfoque.¹⁴⁹ Que la solución está comenzar de nuevo, desechando todas esas doctrinas, subdoctrinas y excepciones e identificando las políticas que se quieren implantar para aplicarlas directamente.¹⁵⁰ Lo primordial es que el norte sea garantizar la seguridad jurídica de forma que la aplicación sea igual para todos los posibles litigantes.

CONCLUSIÓN

[Es deber del] tribunal a hacer uso de la razón principal por la cual fue creado: interpretar la Constitución de Puerto Rico y pautar Derecho para el correcto y adecuado funcionamiento del ordenamiento constitucional.¹⁵¹

¹⁴⁸ Com. Asuntos de la Mujer v. Srio. De Justicia, 109 DPR 715 (1980).

¹⁴⁹ Erwin Chemerinsky, *supra* nota 39, en las pág. 696.

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ PIP v. ELA, 186 DPR 1, 6 (2012).

La inconsistencia de las doctrinas de justiciabilidad desmoraliza nuestro derecho e incluso crea un estándar arbitrario que repercute en consecuencias concretas para ciertos grupos que buscan justiciar un asunto. Como vimos las ramas, judicial y legislativa, tienen mecanismos para ser parte esencial en el proceso multisectorial con vías a garantizar cada día más la entrada a los tribunales. En esa medida la legislatura puede aprobar un proyecto de ley en el que adopten las opiniones consultivas y faculten al Tribunal Supremo a atenderlas.¹⁵² También es fundamental que la judicatura cumpla con su rol de intérprete y haga valer los mandatos expresos de nuestra Constitución. No podemos utilizar interpretaciones doctrinales para dificultar el desempeño de esta función. Es prudente realizar esta tarea lo antes posible, resolver controversias, prevenirlas y fomentar que la gente acuda al tribunal a justiciarlas.

Tanto la existencia e interpretación misma del requisito de *caso o controversia* como la *doctrina de legitimación activa* se han convertido en derechos de carácter reaccionario; muy atrás ante las realidades sociales, que espera a que ciertos sucesos ocurran para poder expresarse sobre ellos, muchas veces causando injusticias al no prevenirlas. Debemos aspirar a un derecho proactivo; ese que ante posibles conflictos entre las leyes y la Constitución se adelante, se exprese y permita la participación de personas o entidades para cuestionarlas. Para cumplir cabalmente con este rol, entendemos que es necesario adoptar las opiniones consultivas en nuestro ordenamiento jurídico. Así podemos anticipar la resolución de conflictos en etapas tempranas del proceso de aprobación de una ley y prever incongruencias en nuestro derecho antes de que estas se materialicen y causen un daño. Solo así podremos garantizar un mayor grado de *seguridad jurídica* en nuestro ordenamiento y *acceso a la justicia*. Así, canalizamos las disputas de manera más adecuada, ponemos a la ciudadanía en mejor posición para conocer y cumplir con el derecho vigente. No olvidemos que:

Nuestras leyes son generalmente complicadas en muchos, si no en casi todos los ámbitos, y necesariamente tendrán que seguir siendo así, pero debemos reconocer que siguen existiendo grandes sectores donde la simplificación es tanto deseable como posible. Una ley más comprensible con frecuencia es más accesible para la gente común. Sin embargo, en el contexto del movimiento por el acceso a la justicia, la simplificación también se refiere a facilitar a las personas el satisfacer las normas de un remedio jurídico dado.¹⁵³

Recordemos que las doctrinas de justiciabilidad son un asunto puertorriqueño. Que en efecto son una barrera de acceso a los tribunales, para delimitar cuándo y por qué un tribunal debe entrar a resolver cierto asunto. Sin embargo,

¹⁵² “El Tribunal Supremo, cada una de sus salas, así como cualquiera de sus jueces, podrá conocer en primera instancia de recursos de habeas corpus, y de aquellos otros recursos y causas que determinen por ley”. CONST. PR art. V, § 5.

¹⁵³ MAURO CAPPELLETTI & BRYANT G. GARTH, EL ACCESO A LA JUSTICIA: LA TENDENCIA EN EL MOVIMIENTO MUNDIAL PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS 95 (FONDO DE CULTURA ECONÓMICA 1996) (1978).

en la medida que se vayan creando excepciones al requisito de legitimación activa y excepciones a las excepciones se vuelve un asunto arbitrario y discrecional como bien mencionaba el profesor Erwin Chemerinsky, y esto las vuelve imprácticas. A toda costa hay que combatir que nuestros mecanismos procesales cuyo objeto es garantizar la entrada al tribunal se vean afectados cada día más por el *derecho discrecional*.

Como vimos, hay asuntos, por ejemplo de interés público, que a pesar de que no siempre cumplen con estas doctrinas, han sido considerados. Esto debido a que a veces es más que necesario no solo para el funcionamiento de los tribunales, sino del país, el que se resuelvan estas disputas. Debemos poder tener los mecanismos necesarios para esas debidas adjudicaciones, quizás hacer más clara la política pública que se quiere fomentar. Clarificar no solo estatutos con la constitución, sino también estas doctrinas complejas, de manera que redunden en un mayor y mejor acceso a la información de estas para la población. Que con esta seguridad jurídica las personas puedan conocer y de esta forma se fomente un acceso efectivo a los remedios que provee la ley.