

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

EMMALIND GARCÍA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN.....	87
I. ESTÁNDAR DE PRUEBA EN PROCESOS ANTE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.....	88
A. <i>Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud</i>	88
II. FALTA DE AUTORIDAD DE LAS AGENCIAS PARA ALTERAR UN TÉRMINO JURISDICCIONAL	93
A. <i>ACT v. Programa de Solidaridad UTIER</i>	93
III. JURISDICCIÓN PRIMARIA EXCLUSIVA DE LA OFICINA DEL COMISIONADO DE SEGUROS	94
A. <i>MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco</i>	94
IV. ACCESO A LOS TRIBUNALES	98
A. <i>Ramos Soto v. DCR</i>	98
V. PERMISOS	101
A. <i>Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico v. ELA</i>	101
B. <i>Miranda Corrada v. DDEC</i>	104
C. <i>Martínez Fernandez v. OGPe</i>	107
VI. COLEGIACIÓN COMPULSORIA.....	110
A. <i>Veterinarios: Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico v. Veterinarios Express</i>	110
B. <i>Ingenieros y agrimensores: Reyes Sorto v. ELA</i>	114
C. <i>Optómetras: Vélez Colón v. Colegio de Optómetras</i>	118
D. <i>Contadores Públicos Autorizados: Román Negrón v. Colegio CPA</i>	122
E. <i>Análisis de los casos de colegiación compulsoria</i>	125
CONCLUSIÓN.....	125

INTRODUCCIÓN

En el término objeto de análisis encontramos siete opiniones, dos sentencias, y dos resoluciones. Incluimos análisis de las sentencias y resoluciones, pues dejan pendientes para el futuro cercano unas controversias interesantes. A continuación, resaltamos aspectos distintivos de las opiniones del término objeto de análisis. En primer

* B. A., J.D. UPR, LL.M. NYU. La autora es profesora de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico donde enseña los cursos de Derecho Administrativo, Procesal Civil y ofrece seminarios en temas de empleo y laborales. La estudiante Adriana Morera Barreto colaboró en la preparación de este escrito.

lugar, el Tribunal Supremo se expresó sobre el estándar de prueba en casos al amparo de la Ley de Ética Gubernamental, y nos ilustró sobre la falta de autoridad de las agencias administrativas para extender términos jurisdiccionales. En el tema de la obtención y reglamentación de permisos, se pautó cómo se atenderían los permisos pendientes hasta la aprobación final del reglamento por la Junta de Planificación. No obstante, posteriormente en otra opinión, el Tribunal validó como reglamento de emergencia una versión del reglamento impugnado. En el término retornó al Tribunal Supremo el tema de la colegiación compulsoria con la marcada tendencia a la descolegiación. Al presente, la excepción de la descolegiación son los ingenieros, contables autorizados y otras asociaciones que no hayan sido demandadas, quienes pueden continuar colegiados.

I. ESTÁNDAR DE PRUEBA EN PROCESOS ANTE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

A. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*

En el presente caso, le correspondió al Tribunal Supremo resolver si el Tribunal de Apelaciones había actuado correctamente al confirmar una resolución emitida por la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, “OEG”).¹ En la resolución, dicho ente administrativo había determinado que el Sr. Manuel B. Martínez Giraud, juez administrativo del Departamento de Asuntos al Consumidor (en adelante, “DACO”), había infringido el artículo 4.2 (s) de la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011,² el cual impide a un funcionario público llevar a cabo acciones que generen dudas sobre la objetividad y honestidad en el desempeño de sus funciones gubernamentales. En consecuencia, la OEG le impuso a Martínez Giraud una multa de \$8,000.00.³

La OEG presentó la querrela en contra de Giraud Martínez señalando que este acudía con regularidad al comercio *Power Sports Warehouse* (en adelante, “PSW”), y allí sostenía reuniones con una representante designada para atender los casos de PSW ante el DACO para, presuntamente, asesorarla sobre los casos que se presentaban en contra de dicha empresa. Martínez Giraud negó las imputaciones argumentando que nunca había asesorado a la empresa con relación a los casos que se encontraban en el DACO y que el video grabado por uno de los empleados era ilegal debido a la falta de su consentimiento.

Tras una vista administrativa, la Oficial Examinadora a cargo del caso concluyó que la OEG no presentó suficiente prueba sobre las conversaciones entre Martínez Giraud y la representante que demostrara el asesoramiento. Sin embargo, señaló que el video presentado en un programa de televisión en donde se vio a Martínez Giraud reunido con la representante, provocó que un querellante pensara que los jueces administrativos de DACO estaban parcializados. Ante estas recomendaciones, la OEG emitió una resolución desestimando parte de la querrela, pero determinando que Martínez Giraud infringió el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética Gubernamental.

Martínez Giraud presentó un recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de

1 Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, 210 DPR 79 (2022).

2 Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA § 1857a(s) (2017).

3 *Martínez Giraud*, 210 DPR en las págs. 83-86.

Apelaciones que confirmó la decisión de la OEG, sosteniendo que, conforme a la prueba presentada, la resolución era razonable. Señaló además que “le correspond[ía] al funcionario público demostrar que su conducta no puso en duda la imparcialidad e integridad de la función de la agencia que representa. El peso de la prueba, lo tiene el funcionario, ya que está en la mejor posición de presentar prueba documental y/o testifical”.⁴

El Tribunal Supremo, mediante opinión emitida por el juez asociado Rivera García, concluyó que el Tribunal de Apelaciones erró al confirmar la decisión de la OEG. Sostuvo que, a pesar de que el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética Gubernamental va dirigido a penalizar aquellos actos en donde se vea cuestionada la integridad e imparcialidad del gobierno, “*no cualquier conducta que aparente representar un conflicto ético o una incompatibilidad con las funciones gubernamentales de un empleado público, por sí sola, debe ser considerada como una infracción punible.*”⁵

Luego de repasar el propósito de la Ley Núm. 1-2012,⁶ que sustituyó la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988,⁷ y que estableció la Oficina del Fiscal Especial Independiente separada del Departamento de Justicia, la opinión giró en torno al estándar de prueba requerido para los casos que presente la Oficina en contra de funcionarios públicos. Se discutió que el *quantum* de prueba necesario para prevalecer en los procesos administrativos es el de la preponderancia de la prueba, pero en los casos que somete la Oficina se necesita un estándar más exigente por las implicaciones que tienen las decisiones para los funcionarios encausados como pérdida de empleo o puesto, o el pago de multas que pueden representar una carga pesada para estos. El Tribunal añadió que bajo los Cánones de Ética Profesional que rige a los abogados, no basta el estándar de preponderancia de prueba, sino que el estándar requerido es una prueba intermedia, requiriendo “prueba clara, robusta y convincente”.⁸ Esta suposición fue establecida por nuestro ordenamiento jurídico bajo la conjetura de que podría estar en juego el derecho fundamental a ganarse el sustento.⁹

El estándar que adoptó el Tribunal Supremo del “*quantum* probatorio requerido para penalizar cualquier infracción ética según esta ley”,¹⁰ se refiere al estándar de *prueba clara, robusta y convincente*, el cual definen como sigue:

[U]n estándar intermedio de suficiencia de la prueba que, en esencia, es más exigente que el comúnmente aplicado estándar de preponderancia de la prueba en casos civiles, pero que, a su vez, es menos riguroso que la prueba establecida más allá de duda razonable. Si bien es cierto que el referido estándar no es susceptible de ser de forma precisa, hemos descrito la prueba clara, robusta y convincente como aquella evidencia que produce en un juzgador de hechos una convicción duradera de que las contenciones fácticas son altamente probables. Nótese, ade-

4 *Id.* en la pág. 87.

5 *Id.* en la pág. 96.

6 3 LPRA § 1857a(s).

7 Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Ley Núm. 2-1988, 3 LPRA §§ 99h-99aa (2017).

8 *Martínez Giraud*, 210 DPR en la pág. 96.

9 *Id.* en la pág. 93.

10 *Id.* en la pág. 84.

más, que aunque se trate de una mera apariencia, el cargo ético debe quedar establecido por una prueba clara y convincente, *no afectada por reglas de exclusión ni a base de conjeturas*.¹¹

En cuanto a la conclusión confirmada del Tribunal de Apelaciones respecto a que el peso de la prueba le correspondía a la parte querellada, el Tribunal Supremo respondió en la negativa, fundamentando su respuesta en el principio reconocido que establece que le corresponde probar el caso a la parte que resultaría vencida de no presentarse evidencia o quien sostiene la afirmativa en el asunto en controversia,¹² es decir, en el foro administrativo a la agencia promovente de la acción

La querrela en contra de Martínez Giraud se originó por un reportaje televisivo. En reacción a ello, el Tribunal Supremo expresó que en el proceso adjudicativo ético se tiene que “evaluar y aquilatar la prueba” sin prejuicio, parcialidad o la pasión que puede darse en el juicio del pueblo.¹³ No se puede descansar en “meras alegaciones, imputaciones, señalamientos o denuncias esbozadas en los medios de comunicación”, que no reflejan la “verdad jurídica”.¹⁴ Por ello, el Tribunal Supremo desestimó la querrela sobre el Art. 4.2 (s) de la Ley de Ética Gubernamental en contra de Martínez Giraud. Resulta de importancia las expresiones del Tribunal Supremo al respecto:

[L]a prueba desfilada estuvo *fundada en inferencias y conjeturas promovidas y matizadas por un interés particular, así como también por vigorosas influencias externas manifestadas en un reportaje y en un video que nunca se presentó en evidencia y que nunca se pudo evaluar*. Reiteramos que la apariencia de impropiedad, por sí sola, jamás conllevará automáticamente que se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética. *Era deber de la agencia promovente presentar una prueba clara, robusta y convincente sobre los actos presuntamente cometidos por el peticionario y no descansar en meras especulaciones para probar la apariencia de impropiedad. Esto no contradice el estándar de revisión fundado en la razonabilidad del dictamen, siempre que este se encuentre sostenido en evidencia sustancial que obre en el expediente, pues el quantum de la prueba requerida en una vista para dilucidar violaciones éticas es distinto al estándar de revisión que rige al foro judicial cuando pasa juicio sobre la decisión final de la agencia*. En vista de ello, entendemos que no se demostró que el señor Martínez Giraud violó el Art. 4.2(s) de la Ley de Ética Gubernamental.¹⁵

El juez asociado Colón Pérez emitió una opinión disidente a la que se unió la jueza presidenta Oronoz Rodríguez. En dicha opinión se planteó que el estándar de prueba que históricamente se ha requerido en los procesos administrativos es el de preponderancia de la prueba.¹⁶ Por lo tanto, lo que procedía era que el Tribunal únicamente revisara si a la luz de

11 *Id.* en las págs. 93-94 (nota al calce omitida).

12 *Id.* en la pág. 97.

13 *Id.* en la pág. 105.

Id.

15 *Id.* en las págs. 105-06 (cita omitida) (énfasis suplido).

16 *Id.* en la pág. 115 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a* JAVIER ECHEVARRÍA VARGAS, DERECHO ADMINISTRATIVO PUERTORRIQUEÑO 219 (4ta ed. 2017)).

la totalidad del expediente, la OEG había probado mediante preponderancia de la prueba si Martínez Giraud infringió el estatuto mencionado. Añadieron que el determinar un estándar probatorio mayor, refiriéndose al de prueba clara, robusta y convincente, dificulta la labor de fiscalización de la OEG.¹⁷ La opinión disidente concluyó con la siguiente expresión:

Variar el estándar de prueba que históricamente ha cobijado a los procedimientos administrativos, sin una razón fundamentada para ello —más allá de señalar que éste es el estándar que se utiliza en los procedimientos disciplinarios ante este Tribunal— con el único motivo de forzar un resultado como al que llega la mayoría de esta Curia, no es una práctica deseable. Al así proceder, los Jueces y la Jueza que suscriben la Opinión del Tribunal le imprimen características distintivas de los procedimientos judiciales a los procedimientos administrativos y, en consecuencia, laceran la naturaleza de estos últimos. Con ello, no podemos estar de acuerdo.¹⁸

Los jueces disidentes sostuvieron que la modificación del estándar de prueba en el proceso administrativo se hizo con el “único motivo de forzar un resultado” lo que consideran que no es una “práctica deseable”.¹⁹ Añadieron que al proceder de dicha manera “le imprimen características distintivas de los procedimientos judiciales a los procedimientos administrativos y, en consecuencia, laceran la naturaleza de estos últimos.”²⁰

La opinión de la mayoría es acertada al reconocer el impacto que puede tener en el ciudadano al que se le impute una falta ética codificada en la Ley Núm. 1-2012, por lo cual, procede requerir para ello un estándar más riguroso que el requerido en los procesos civiles y en los procesos administrativos no éticos. La mayoría se refiere constantemente a la carga que representa el estatuto en el ciudadano o funcionario procesado, expuesto a multas hasta \$20,000 por cada infracción y que “puede ser castigad[o] con la suspensión sumaria de empleo, *suspensión de empleo y sueldo* o con la *destitución o despido*”.²¹ De igual forma, consideramos acertado expresar que en “los procedimientos administrativos que impliquen violaciones éticas, por su particular naturaleza, suponen aquilatar la prueba desde una óptica más rigurosa y exigente que la mera preponderancia de prueba”.²²

Ahora bien, también resulta acertada la expresión de los disidentes a los efectos de que con la decisión se le imprimen características distintivas de los procedimientos judiciales a los procedimientos administrativos y, en consecuencia, laceran la naturaleza de estos últimos. La opinión nos dejó la interrogante de si el estándar más riguroso se extiende a otros procesos administrativos con iguales o semejantes efectos que los descritos por el Tribunal con relación a la Ley de Ética Gubernamental. Reconocemos que el Tribunal expresó que “los procedimientos administrativos que suponen violaciones a disposiciones éticas deben ser atendidos a través de un crisol más riguroso”, en referencia al Código de Ética Profesio-

17 *Id.* en la pág. 121.

18 *Id.*

19 *Id.*

20 *Id.*

21 *Id.* en la pág. 92.

22 *Id.* en la pág. 96.

nal que rige a los abogados porque en dichos procesos “está en juego su título y, por ende, el derecho fundamental a ganarse su sustento”.²³ También indicó que:

[L]a función adjudicativa que realiza la OEG está enmarcada dentro de un procedimiento cuasipenal en el que el querellado se enfrenta a un *procedimiento adversativo* que puede implicar, si resulta incurso en los cargos imputados y en su acepción más benevolente, en una multa cuantiosa o, en un peor escenario, en la destitución de su empleo.²⁴

Pero, como hemos indicado hay otras agencias que llevan a cabo procesos que pueden resultar en cuantiosas multas, pérdida de licencia y pérdida de fuentes de ingresos, como ocurre con las penalidades de la Ley de Ética Gubernamental. Un ejemplo es la Oficina del Comisionado de Seguros. De ahí la interrogante de si aplicará el estándar de prueba establecido en la opinión a procesos con similares efectos que llevan a cabo otras agencias.

Un último comentario sobre el estándar de prueba que la Mayoría, así como los disidentes hicieron mención, nos referimos al estándar de revisión judicial. Ambas posturas coinciden en que el estándar de prueba regular en los procesos administrativos es preponderancia de la prueba, mientras el estándar de revisión judicial es prueba sustancial en el expediente. En lo que parecen diferir es en añadir el estándar de prueba robusta y convincente a los casos de ética gubernamental, mientras se mantiene el estándar de preponderancia de la prueba en los demás procesos administrativos.

Este es un tema controversial que entendemos necesario plantear en este escrito. En el proceso civil ordinario existe el estándar de prueba, pero no existe un estándar de revisión judicial diferente. En el Tribunal de Primera Instancia las partes presentan su prueba, que el juzgador evalúa conforme a la preponderancia de la prueba. Si las partes acuden ante los foros apelativos, plantean lo que entienden son errores que deben revisarse y el foro apelativo los resuelve.

Mientras, en los procesos administrativos adjudicativos usualmente no existen partes adversas y la decisión de la agencia se evalúa conforme a la prueba sustancial en el expediente. De este principio se exceptúan los casos en que la agencia procede en contra del ciudadano o ciudadana, en los cuales la sección 3.8 (a) de la LPAU dispone que las agencias le garantizarán a todo querellado el derecho a mecanismos de descubrimiento de prueba cuando el proceso adjudicativo es iniciado por la agencia, lo que refleja un proceso adversativo o adjudicativo.²⁵ Este es un reconocimiento de que en estas instancias le corresponde probar el caso a la agencia que inicia el proceso. A tono con ello, en la opinión que analizamos se aclaró que, en casos con connotaciones éticas, le corresponde a la agencia establecer su caso en contra del querellado/a con prueba clara, robusta y convincente. Le corresponderá al foro apelativo evaluar si la evidencia sustancial en el récord refleja que la agencia promovente satisfizo su carga probatoria.

²³ *Id.* en la pág. 93; CÓD. ÉTIC. PROF., 4 LPRA Ap. IX (2018).

²⁴ *Id.* en la pág. 98.

²⁵ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9648a (2022).

II. FALTA DE AUTORIDAD DE LAS AGENCIAS PARA ALTERAR UN TÉRMINO JURISDICCIONAL

A. *ACT v. Programa de Solidaridad UTIER*

En este caso, el Tribunal atendió una controversia en torno a si una agencia tiene la facultad, a través de una orden administrativa, de modificar de manera unilateral el plazo para presentar solicitudes de reconsideración.²⁶

A grandes rasgos, en el año 2014, el Programa de Solidaridad UTIER (PROSOL), Capítulo de la Autoridad de Carreteras, presentó una solicitud ante la Junta de Relaciones del Trabajo con el propósito de aclarar ciertos cargos en la Autoridad de Carreteras (en adelante, “ACT”). Posteriormente, se permitió la intervención de la Asociación de Gerenciales y Supervisores de la Autoridad de Carreteras y Transportación (en adelante, “AEGSAC”). Tras varios trámites procesales, la Junta de Relaciones del Trabajo emitió su fallo el 9 de diciembre de 2020. Ese mismo día, las partes fueron notificadas y apercibidas sobre su derecho a solicitar reconsideración ante la mencionada junta en un plazo de veinte días, o bien, acudir directamente al Tribunal de Apelaciones por vía del recurso de revisión judicial en un lapso de treinta días, ambos términos calculados a base de días naturales.²⁷

El 21 de diciembre de 2020 la Junta de Relaciones del Trabajo emitió una orden administrativa en la que se anunciaba un receso durante los días 28, 29 y 30 de diciembre. En lo concerniente a la presentación de documentos que vencieran en esas fechas expresó que “se entenderá que dichos términos quedan extendidos hasta el próximo día de operaciones, o sea, el 4 de enero de 2021”.²⁸ En ese contexto, el 4 de enero, la AEGSAC presentó dos solicitudes de reconsideración. El 11 de febrero, la Junta de Relaciones del Trabajo emitió sus resoluciones, notificando a las partes sobre su derecho a presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones en los treinta días siguientes.²⁹ El 15 de marzo de 2021, las partes presentaron sus escritos ante el Tribunal de Apelaciones.³⁰

Después de examinar la controversia, el foro intermedio procedió a resolver que la Junta de Relaciones del Trabajo no poseía la autoridad para extender, mediante una orden administrativa, los plazos para la presentación de sus argumentos con los términos jurisdiccionales establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno (en adelante, “LPAU”), así como por el propio Reglamento de la Junta.³¹ Consecuentemente, los recursos fueron desestimados y las partes acudieron al Tribunal Supremo.

En una opinión emitida por el juez asociado Estrella Martínez, el Tribunal Supremo determinó que una agencia carece de la prerrogativa de alterar el término para solicitar reconsideración mediante una orden administrativa. No obstante, por ser la primera vez que dicho foro emitía una opinión al respecto, la determinación se aplicará de manera prospectiva.

²⁶ ACT v. Programa de Solidaridad UTIER, 210 DPR 897, 902 (2022).

²⁷ *Id.* en la pág. 903.

²⁸ *Id.* en la pág. 914.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

En ocasiones anteriores, el Tribunal ya había establecido que las agencias administrativas no ostentaban la capacidad para promulgar reglamentaciones que impusieran plazos para la reconsideración o revisión judicial distintos a los establecidos en la LPAU.³² De conformidad con lo anterior, se añadió lo siguiente:

[R]ecalamos que las agencias administrativas no tienen la autoridad para adoptar una reglamentación que imponga términos para la reconsideración o revisión judicial distintos a los dispuestos en la LPAU . . . *Conforme a lo anterior, hoy precisamos sin ambages que las agencias tampoco están facultadas para, mediante una determinación administrativa, variar unilateralmente el término jurisdiccional de veinte días con el que cuenta una parte adversamente afectada para presentar una moción de reconsideración ante la propia agencia. Lo anterior, claro está, con excepción de que tal determinación administrativa esté respaldada por una declaración oficial del gobernador de Puerto Rico quien, como explicamos, posee la facultad de ordenar la concesión de un día de fiesta a todos los empleados y las agencias de la Rama Ejecutiva.*³³

El Tribunal reiteró el estado de Derecho en cuanto los días feriados en el gobierno y su efecto en los términos jurisdiccionales aplicables a los foros judiciales y administrativos, lo que implica que las agencias cubiertas por la Ley Núm. 38-2017,³⁴ no pueden unilateralmente cerrar una agencia y extender los términos jurisdiccionales en dicha ley. Es el primer ejecutivo, el Gobernador/a, quien único puede decretar días festivos que tengan el efecto de extender los términos aplicables a los procesos administrativos.

Lamentablemente para la ACT, la actuación unilateral de la Junta de Relaciones del Trabajo afectó su gestión ante la agencia al decretar el cese de labores los días 28, 29 y 30 de diciembre de 2020. En consecuencia:

[L]as determinaciones administrativas fueron adjudicadas el 9 de diciembre de 2020 y no se presentaron mociones de reconsideraciones oportunas que paralizaran el término. Por tanto, las determinaciones nombradas Resolución en Reconsideración notificadas el 11 de febrero de 2021 resultaron ineficaces y, en consecuencia, no podían ser consideradas como el punto de partida para computar el término para acudir en revisión judicial.³⁵

III. JURISDICCIÓN PRIMARIA EXCLUSIVA DE LA OFICINA DEL COMISIONADO DE SEGUROS

A. *MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco*

En esta ocasión, el Tribunal abordó la controversia respecto a si la Oficina del Comisionado de Seguros (en adelante, “Com. Seg. PR”) ostenta una jurisdicción primaria exclusiva

³² *Id.* en la pág. 916 (*refiriéndose a Cordero Vargas v. Pérez*, 198 DPR 848, 857-858 (2017); *López Rivera v. Adm. de Corrección*, 174 DPR 247, 254 (2008)).

³³ *Id.* en las págs. 916-17 (citas omitidas).

³⁴ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ §§ 9601-9713 (2022).

³⁵ *Id.* en la pág. 918.

para dirimir las controversias entre aseguradoras y los proveedores de servicios de salud relacionadas con el reembolso de reclamaciones de Medicare Advantage.³⁶

Los acontecimientos se despliegan de la siguiente manera. El 10 de septiembre de 2018, la aseguradora MCS Advantage, Inc. acudió al Tribunal de Primera Instancia para interponer una demanda de cobro de dinero en contra de un médico, alegando que este último cobró indebidamente unos servicios facturados. Tras varios trámites procesales, el médico presentó una moción solicitando la desestimación alegando falta de jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia sobre la materia. En su escrito, el galeno expuso que la Asamblea Legislativa había conferido de manera expresa a la Com. Seg. PR la jurisdicción original para resolver, en primera instancia, las controversias emergentes entre las aseguradoras y los proveedores de servicios de salud. Dicha alegación fue sustentada en el Código de Seguros de Puerto Rico y en la Ley para el Pago Puntual de Reclamaciones a Proveedores de Servicios de Salud (en adelante, “Ley Puntual”).³⁷ En respuesta, la aseguradora presentó su oposición, aludiendo a que dado a que se trataba de una disputa sobre reclamaciones no procesables bajo el programa de salud Medicare Advantage, el cual está sujeto a las leyes y reglamentaciones federales, la jurisdicción para abordar la controversia le correspondía al Tribunal de Primera Instancia.

Tras considerar ambas mociones, el Tribunal de Primera Instancia emitió una orden en la que rechazó la solicitud de desestimación. En desacuerdo con esta decisión, el médico presentó una solicitud de reconsideración, alegando una vez más que el Código de Seguros de Puerto Rico habilitó a la Com. Seg. PR para examinar este tipo de controversias. El foro primario denegó la reconsideración.

Inconforme, el médico acudió al Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de *certiorari*, mediante el cual el Tribunal de Apelaciones confirmó la determinación del Tribunal de Primera Instancia. Según el foro intermedio, no se vislumbró ninguna disposición legal que impidiera que el Tribunal de Primera Instancia ejerciera su jurisdicción en torno a casos relacionados al cobro de dinero dentro del tema de contratos de servicios. Insatisfecho con esta decisión, el médico acudió al Tribunal Supremo mediante petición de *certiorari*.³⁸

La opinión mayoritaria fue presentada por el juez asociado Colón Pérez, que revocó la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones. En su repaso de la doctrina de jurisdicción primaria, se dijo que la jurisdicción primaria concurrente implica que tanto la agencia administrativa como el foro judicial poseen jurisdicción para resolver la controversia. En estas instancias, en la práctica, la mayoría de las veces los tribunales optan por no intervenir, y devuelven el caso a la agencia correspondiente debido a su experiencia y conocimiento especializado en el tema objeto de reclamación.³⁹ Por otra parte, la jurisdicción exclusiva, también conocida como jurisdicción estatutaria, aplica en situaciones en las cuales una ley expresamente otorga a una agencia administrativa la jurisdicción para resolver el asunto en primera instancia.⁴⁰ Bajo este segundo escenario, siguiendo el enfoque

³⁶ MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco, 2023 TSPR 8, en la pág. 1.

³⁷ *Id.* en la pág. 3.

³⁸ *Id.* en la pág. 6.

³⁹ *Id.* en la pág. 10.

⁴⁰ *Id.*

propuesto por los tratadistas estadounidenses Hickman y Pierce y jurisprudencia pasada, el tribunal sostuvo que para determinar si una agencia administrativa posee jurisdicción primaria exclusiva se debía recurrir a su ley habilitadora.

El Tribunal Supremo procedió a evaluar la delegación de poder a la Oficina del Comisionado de Seguros que emana del Código de Seguros.⁴¹ Específicamente, examinó el Reglamento del Comisionado Código de Seguros Núm. 6559,⁴² y la *Carta Normativa Núm. 2010-110-PP*,⁴³ en la cual se consigna cuando la Oficina ejercería jurisdicción para atender pagos puntuales de planes *Medicare Advantage*. Según lo dispuesto en el artículo 2.030 del Código de Seguros, el Comisionado de Seguros posee la autoridad para resolver disputas en relación con infracciones al Código de Seguros o sus regulaciones.⁴⁴ El mismo código establece que el Comisionado de Seguros también es la autoridad encargada de resolver conflictos que surgen en virtud de la Ley Puntual. Además, el artículo 30.040 establece que una aseguradora u organización de servicios de salud puede solicitar el reembolso de pagos de reclamaciones que no sean procesables a un proveedor, siguiendo el procedimiento determinado por el Comisionado de Seguros.⁴⁵ El análisis de las leyes aplicables y la ley habilitadora de la Com. Seg. PR, establece que dicho cuerpo es el encargado de reglamentar todos los asuntos relacionados a la industria de la salud en Puerto Rico.⁴⁶ Por lo tanto, el Tribunal Supremo concluyó que la Com. Seg. PR poseía jurisdicción primaria exclusiva para abordar los casos relacionados con el reembolso de reclamaciones entre las aseguradoras y los proveedores de servicios de salud, conforme al Código de Seguros y la Ley Puntual:

[A] la luz de la normativa antes expuesta, somos del criterio que es la Oficina del Comisionado de Seguros el foro con jurisdicción primaria exclusiva para entender en aquellos casos [-] como el de epígrafe [-] relacionados al reembolso de determinadas reclamaciones presuntamente no procesables pagadas a un proveedor de servicios de salud. Este razonamiento es cónsono con el claro mandato legislativo que confirió a la referida dependencia gubernamental la jurisdicción original para resolver las controversias que surgieran entre una aseguradora y un proveedor de servicios de salud al amparo del Código de Seguros, *supra*, y, en específico, de la *Ley para el Pago Puntual de Reclamaciones*.⁴⁷

Ante ello, la conclusión lógica sobre la solicitud de desestimación de *Fossas Blanco* por falta de jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia, es que la misma procedía.

41 CÓD. SEG. PR, 26 LPRÁ §§ 101-4327 (2022).

42 Depto. Estado, Normas para regular el pago puntual de reclamaciones a los proveedores de servicios de salud, Núm. 8197 (11 de mayo de 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8197.pdf>.

43 COMISIONADO DE SEGUROS, CARTA NORMATIVA NÚMERO 2010-110-PP 4 (2010).

44 26 LPRÁ § 235.

45 26 LPRÁ § 3003.

46 *MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco*, 2023 TSPR 8, en la pág. 15.

47 *Id.* en la pág. 19.

48 *MCS Advantage, Inc.*, 2023 TSPR 8, en la pág. 1 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez emitió una opinión disidente. En esencia, sostuvo que la mayoría cometió un error al no considerar en su análisis la legislación federal, ya que el caso involucraba un reclamo bajo el programa federal de salud *Medicare Advantage*.⁴⁸ Según su disidencia, las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico y la Ley Puntual no vinculan al programa Medicare Advantage en Puerto Rico. Esto se debe a que la ley federal, de manera clara y explícita, restringe la autoridad de los estados solamente a asuntos relacionados con licencias y solvencia.⁴⁹ Ninguna de estas circunstancias aplicaba al caso en cuestión. Subrayó que nuestros tribunales estaban debidamente facultados para atender este tipo de controversias y nos acordó que, en Puerto Rico, los tribunales ejercen una jurisdicción general, lo que implica que poseen la autoridad para revisar cualquier caso, a menos que carezcan de jurisdicción específica. Esta capacidad solo puede ser limitada por el Estado, mediante un acto expreso.⁵⁰

En su opinión disidente, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez discutió con profundidad el *Medicare and Medicaid Act* que forma parte de la Ley Federal del Seguro Social. Presentó una acertada exposición sobre la doctrina de campo ocupado y la supremacía de la ley federal cuando el Congreso de los Estados Unidos establece, como en este caso, que los estándares consignados en la Ley que rige *Medicare* y *Medicaid*, desplazan cualquier disposición estatal “excepto aquellas relacionadas a licenciamiento y solvencia”.⁵¹ Por ello, entendió que la mayoría erró al no considerar la normativa federal que rige las pautas entre las partes en este caso, expresando lo siguiente:

[R]esulta claro que la única manera que el TPI podría perder jurisdicción sobre la materia con relación a controversias entre una aseguradora que es parte del programa federal de Medicare Advantage y un proveedor de servicios de salud sobre el reembolso de determinadas reclamaciones pagadas es mediante un acto por parte del Estado que *inequívocamente* le prive de la referida jurisdicción. Según vimos, no nos encontramos ante ese escenario. Por otro lado, el hecho de que la ley aplicable a la controversia de autos sea una ley federal, tampoco es un impedimento para que el TPI atienda el asunto.⁵²

Luego de revisar la opinión de la mayoría y la opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, por las siguientes razones, consideramos que sus expresiones son más acertadas. Desde el inicio de la opinión se planteó la controversia como una de jurisdicción primaria para atender una controversia entre una aseguradora y un proveedor de servicios médicos. Como bien expuso el Tribunal Supremo en la opinión de la mayoría, la doctrina de jurisdicción primaria en procesos administrativos es una doctrina de origen jurisprudencial, y que para determinar si una agencia tiene jurisdicción primaria exclusiva sobre una materia se debe evaluar si así se ha dispuesto en la ley habilitadora o si se puede inferir de esta. No obstante, la jueza difiere de la mayoría en que, para ella, de la ley de la Ofici-

49 *Id.* en las págs. 8-9.

50 *Id.* en la pág. 18.

51 *Id.* en la pág. 9.

52 *Id.* en la pág. 18.

na del Comisionado no surgía la exclusividad de dicho foro para atender la controversia. Consideró que el Tribunal infringió la exclusividad al analizar las disposiciones que entendió aplicable sin tomar en consideración la legislación federal aplicable.

Es por ello, que el análisis que hace la jueza presidenta sobre la legislación federal está a tono con la doctrina de supremacía de una ley federal que regula un asunto también cubierto por una ley estatal. Se trata de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente que podía atender el Tribunal de Primera Instancia y que podía referirse para agotar el remedio administrativo al Com. Seg. PR sobre seguros y proveedores debido a su *expertise* sobre la materia. No se trataba de que instancia no tuviera jurisdicción o que la Oficina del Comisionado tuviera jurisdicción exclusiva sobre los hechos del caso.

IV. ACCESO A LOS TRIBUNALES

A. *Ramos Soto v. DCR*

En este caso, mediante una resolución, el Tribunal Supremo denegó el recurso de *certiorari* presentado por el señor Ramos Soto, quien se encontraba confinado, éste no siguió el proceso correcto para tramitar el recurso, incluyendo el pago de los sellos de rentas internas conforme a la *Ley de Aranceles de Puerto Rico* y la integración de unos apéndices requeridos.⁵³ Los hechos se remontan al 22 de julio de 2020, cuando se presentó una querrela de incidente disciplinario contra el señor Ramos Soto. Después de varios procedimientos, el Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, “Depto. Corrección”), emitió una resolución en su contra.⁵⁴

Inconforme con la decisión del Depto. Corrección, Ramos Soto presentó un recurso de revisión judicial en el Tribunal de Apelaciones. En esta solicitud, argumentó que el proceso administrativo violó su derecho al debido proceso, ya que fue suspendido de su trabajo en el área de Proyecto de Tablillas sin notificación previa y sin una determinación final sobre la querrela en su contra.⁵⁵

El 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Apelaciones desestimó el recurso por falta de jurisdicción, utilizando como fundamento que en el expediente no se encontraba ninguna moción de reconsideración relacionada con la resolución impugnada, lo que impedía demostrar la interrupción oportuna del plazo para solicitar una revisión judicial. En desacuerdo, el señor Ramos Soto solicitó una reconsideración a dicho foro. Como argumento inicial, este señaló que los confinados no recibían copias de las solicitudes de reconsideración que presentaban en procedimientos disciplinarios. Además, afirmó que dicha solicitud debía estar en el expediente administrativo, el cual podría haber sido proporcionado por orden del foro apelativo intermedio o incluido en la respuesta del Depto. Corrección si el Tribunal de Apelaciones no hubiera decidido omitir su comparecencia. El Tribunal de Apelaciones declaró no ha lugar la solicitud de reconsideración.⁵⁶

53 *Ramos Soto v. Departamento de Corrección y Rehabilitación*, 2023 TSPR 23, en la pág. 1.

54 *Id.* en la págs. 2-3 (Estrella Martínez, opinión disidente).

55 *Id.* en las págs. 3-4.

56 *Id.* en las págs. 4-5.

Insatisfecho, Ramos Soto presentó una petición de *certiorari* ante el Tribunal Supremo, argumentando que el Tribunal de Apelaciones abusó de su discreción al desestimar su recurso sin darle la oportunidad de demostrar que había presentado la solicitud de revisión judicial a tiempo. También enfatizó que recibió la respuesta del Depto. Corrección después de que el Tribunal de Apelaciones emitiera su última decisión.⁵⁷

El 25 de junio de 2021, el Tribunal Supremo otorgó al Depto. Corrección un plazo de veinte días para demostrar la causa de por qué no se debía revocar la decisión del Tribunal de Apelaciones. En respuesta, el Depto. Corrección, a través del Procurador General, presentó un escrito en cumplimiento de la orden y solicitó la desestimación.⁵⁸ En dicho documento, se limitaron a argumentar que Ramos Soto no había proporcionado todos los documentos necesarios para que el Tribunal de Apelaciones pudiera establecer su jurisdicción. Además, alegaron que Ramos Soto no había notificado adecuadamente su apelación al Tribunal Supremo. En respuesta, el Tribunal Supremo rechazó la expedición del recurso debido a la falta de pago de aranceles o la presentación de una petición para litigar sin costo, así como la omisión de los volantes de notificación y la falta de certificación con respecto a la notificación del recurso a la parte recurrida.⁵⁹

El juez asociado Martínez Torres emitió un voto de conformidad, expresando entre otras cosas que cuando la insuficiencia arancelaria se debía a la parte o su abogado, no se reconocía excepción alguna que permitiera su subsanación. Según el juez Martínez Torres, “todas las partes deben ser medidas con la misma vara, porque la dama de la justicia no tiene preferencia”.⁶⁰

El juez asociado Estrella Martínez emitió un voto particular disidente, al que se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez. En dicho voto disidente, se enfatizó que los procedimientos administrativos debían ser accesibles, económicos y efectivos para la ciudadanía. En consecuencia, es imperativo evitar la desestimación de recursos debido a defectos formales o de notificación, para garantizar la comparecencia efectiva de los recurrentes tanto con recursos propios como en forma *pauperis*.⁶¹ En el voto disidente se añadió como fundamento que el “Tribunal ha[bía] sido enfático ‘en torno a la necesidad de evitar que la aplicación automática e inflexible de los requisitos reglamentarios prive a un litigante de su derecho de acceso a los tribunales’”.⁶² En apoyo al planteamiento se citó la Regla 59 (E)(1)(d) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones,⁶³ la cual establece como requisito que el recurso contenga una copia de todas las mociones o resoluciones necesarias para demostrar la interrupción y reanudación del plazo para presentar el recurso de revisión. Sin embargo, el foro apelativo intermedio tiene la facultad de permitir, a solicitud del recurrente o a *motu proprio*, la presentación de documentos después de la fecha de presentación del recurso de revisión, dentro de un plazo de quince días

57 *Id.* en la pág. 5.

58 *Id.* en las págs. 5-6.

59 *Id.* en la pág. 6.

60 *Id.* en la pág. 2.

61 *Id.* en las págs. 7-8 (Estrella Martínez, opinión disidente).

62 *Id.* en la pág. 9 (citando a Álamo Romero v. Administración de Corrección, 175 DPR 314, 322 (2009)).

63 REGL. DEL TA, 4A LPRÁ Ap. XXII-B, R. 59 (2017).

a partir de la notificación de la resolución del Tribunal que autoriza los documentos. Esto último se establece en la Regla 59 (E)(2), con la consideración de que la omisión de incluir los documentos del Apéndice no resultará en la desestimación del recurso.⁶⁴

En lo que respecta al incumplimiento del pago de aranceles, el juez Estrella Martínez en su voto disidente reconoció que la regla general establece la nulidad de los escritos judiciales presentados sin el pago correspondiente de los aranceles,⁶⁵ según el Código de Enjuiciamiento Civil, sección 1481 de la Ley de Puerto Rico.⁶⁶ No obstante, mencionó que existen excepciones, como la indigencia de la parte peticionaria, establecida mediante declaración jurada. También se reconoce como excepción a la nulidad cuando la falta de pago de aranceles ocurre sin la intervención de la parte ni la intención de defraudar, sino por error de un funcionario judicial que acepta un escrito sin pago o con un monto menor de aranceles.⁶⁷ Destacó que, al proceder de esta manera, el Tribunal Supremo incurrió en la misma conducta del Tribunal de Apelaciones, lo que subraya la necesidad de que las normas reglamentarias y procesales, especialmente aquellas que garantizan que los casos sean evaluados en su mérito y no sean desestimados por razones subsanables, “sean observadas rigurosamente por los adjudicadores”.⁶⁸

El juez también comentó que, de acuerdo con los principios legales, a los confinados se les garantiza el derecho de acceso a los tribunales, y esto impone a las instituciones penales la obligación de no interferir con los esfuerzos de aquellos que están privados de su libertad para ejercer dicho derecho. En este caso, al no estampar el sello en todos los recursos presentados por el señor Ramos Soto durante el transcurso de esta controversia, el Depto. Corrección obstaculizó el acceso del confinado a los tribunales.⁶⁹

En fin, según el juez Estrella Martínez, el complicado proceso legal que enfrentó el reclamo de este confinado resaltó una vez más las graves deficiencias en el sistema de entrega de correspondencia en el Depto. Corrección. Este caso ilustra cómo el propio sistema impide que los reclamos de los confinados sean considerados en sus méritos. El juez concluyó su opinión expresando lo siguiente:

Al denegar la expedición del recurso, este Tribunal renegó ejercer su responsabilidad de garantizar la apertura en las aulas de justicia y, de esta forma, recalcar el deber de Corrección de asegurar que la correspondencia legal de las personas bajo su custodia siga el trámite correcto, de modo que logren el acceso a los tribunales al cual tienen derecho.⁷⁰

Coincidimos con las expresiones del juez Estrella Martínez, pues el acceso a la justicia debe impedir que se les exija a los confinados los mismos requisitos que aplican a los ciudadanos en la libre comunidad, aun cuando estos tengan derechos restringidos. El trámite

64 *Id.*

65 *Ramos Soto*, 2023 TSPR 23, en la pág. 12 (Estrella Martínez, opinión disidente).

66 Cód. ENJ. CIV. PR, 32 LPRA § 1481 (2017).

67 *Ramos Soto*, 2023 TSPR 23, en las págs. 12-13.

68 *Id.* en la pág. 22.

69 *Id.* en la pág. 23.

70 *Id.* en la pág. 26.

apelativo es complicado y requiere acceso a documentos y medios de reproducción. Si los confinados no tienen acceso a estos medios, existen medios como menciona el juez Estrella Martínez para cotejar si el recurso se presentó dentro del término jurisdiccional, que es lo realmente importante. De igual forma, sobre los aranceles, cierto es que es un requisito para toda persona y que se requiere una declaración jurada para establecer indigencia. En el caso de confinados, dada la dificultad a acceso a comprar aranceles, la indigencia se podría presumir o se les pudiese proveer un formulario que solo deban completar para establecer la misma, sobre todo, si la política del Poder Judicial es el acceso a los tribunales.

V. PERMISOS

A. *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico v. ELA*⁷¹

La controversia de este caso giró en torno a si era necesario incluir a la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, “OGPe”) como parte indispensable en un procedimiento judicial ante el Tribunal de Apelaciones que se refiere a la impugnación de su faz del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*.⁷² A continuación se resumen los hechos que suscitaron esta controversia.

El Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y para la Naturaleza, Inc. presentó un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, solicitando la impugnación de su faz del reglamento antes mencionado. El Tribunal de Apelaciones emitió una sentencia, declarando el reglamento nulo por razones no pertinentes a la controversia en análisis. Posteriormente, la OGPe presentó una Moción de reconsideración al Tribunal de Apelaciones solicitando la desestimación por falta de notificación, alegando su papel como parte indispensable en el proceso. La OGPe argumentó que su rol, conforme a la Ley Núm. 161-2009,⁷³ le confería la autoridad necesaria para aprobar la mencionada reglamentación.⁷⁴

El foro intermedió rechazó la solicitud de la OGPe. En desacuerdo con la decisión, la agencia acudió al Tribunal Supremo que, mediante una opinión mayoritaria emitida por la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, confirmó la sentencia del Tribunal de Apelaciones. El Tribunal determinó que el Tribunal de Apelaciones tenía jurisdicción y todas las *partes indispensables* habían comparecido.⁷⁵

En la opinión, el Tribunal Supremo hizo un recuento de las decisiones emitidas en el pasado respecto a la materia de jurisdicción de los tribunales. Luego continuó su análisis señalando la Regla 16.1 de Procedimiento Civil, la cual dispone que “las personas que tengan un interés común sin cuya presencia no pueda adjudicarse la controversia se harán partes y se acumularán como demandantes o demandadas, se-

71 Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. v. ELA, 2023 TSPR 26.

72 JP, Reglamento Conjunto 2020, Núm. 9233 (2 de diciembre de 2020), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/9233.pdf>.

73 Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, 23 LPRA §§ 9011-9042i (2020 & Supl. 2022).

74 *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico*, 2023 TSPR 26, en las págs. 3-4.

75 *Id.* en la pág. 26.

gún corresponda”.⁷⁶ El Tribunal también aclaró la definición de *parte indispensable*, con énfasis en que la ausencia de tal parte privaría al tribunal de su jurisdicción, invalidando así la sentencia resultante.⁷⁷

En cuanto a quiénes son considerados *partes* en el pleito de impugnación de un reglamento su faz que se presenta ante el Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Supremo indicó que en el pasado había expresado que el recurrente puede impugnar una acción administrativa y la agencia pertinente es la parte recurrida. Esta configuración crea un proceso adversarial ante el Tribunal y, por lo tanto, identifica a las partes en el litigio.⁷⁸ Sin embargo, señaló que no se ha definido con precisión qué entidad administrativa debe ser la parte recurrida en el proceso de permisos de la Ley Núm. 161-2009. Pero, de conformidad con la Sección 2.7 de la LPAU y la jurisprudencia interpretativa,⁷⁹ el Tribunal Supremo sostuvo que debía notificarse y considerarse como *parte indispensable* a la entidad administrativa que, con la autoridad delegada por la Asamblea Legislativa, tuvo la facultad de adoptar el reglamento objeto de la impugnación.⁸⁰

Con dicho propósito, al evaluar la Ley Núm. 161-2009, el Tribunal concluyó que la Asamblea Legislativa delegó de manera específica, a la Junta de Planificación de Puerto Rico, la autoridad para adoptar el Reglamento Conjunto de 2020, sujeto a la posterior aprobación del Gobernador de Puerto Rico. Dejó claro que “[n]o podemos interpretar el texto de ese artículo de otra manera, pues más patente no puede ser la delegación allí dispuesta”.⁸¹ Según lo establecido en esta reglamentación, el Tribunal también entendió que se deducía que la Junta de Planificación recibe el insumo y la colaboración de la OGPe y otras entidades gubernamentales durante el proceso de adopción del reglamento, pero únicamente en ese ámbito. Con esta interpretación, el Tribunal Supremo resolvió que la Junta de Planificación era la única entidad administrativa con la delegación expresa para aprobar el reglamento, y, por tanto, la única requerida por la ley para comparecer en este proceso.⁸²

Por último, en relación a la posible ambigüedad que podría plantear la última oración del artículo 15.1, el cual establece que la Junta de Planificación, la OGPe y las entidades gubernamentales dispondrán de 180 días a partir de la fecha de entrada en vigor de esta ley para adoptar el Reglamento Conjunto, el Tribunal Supremo interpretó que se refería al periodo durante el cual la OGPe y las entidades gubernamentales relevantes colaborarían y proporcionarían sus aportaciones a la Junta de Planificación. Dentro de ese plazo, la Junta procedería finalmente a la adopción del reglamento.⁸³

El juez asociado Rivera García emitió una opinión concurrente, en la cual destacó la paradoja en la decisión mayoritaria, aunque expresó que no se pronunciaría sobre los méritos del proceso seguido por la Junta de Planificación para aprobar el reglamento.

⁷⁶ *Id.* en la pág. 7.

⁷⁷ *Id.* en la pág. 9.

⁷⁸ *Id.* en la pág. 11.

⁷⁹ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRÁ § 9617 (2019).

⁸⁰ *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico*, 2023 TSPR 26, en la pág. 12.

⁸¹ *Id.* en la pág. 22.

⁸² *Id.* en la pág. 23.

⁸³ *Id.* en las págs. 23-25.

Concurrió en confirmar la sentencia del Tribunal de Apelaciones que declaró nulo el reglamento.⁸⁴

Otros asuntos relacionados con los procesos en agencias administrativas ameritan comentarios. En primer lugar, dicha ley no dispone o define parte indispensable. El Tribunal Supremo recurrió a la Regla 16.1 de las *Reglas de Procedimiento Civil de 2009*, así como a la jurisprudencia interpretativa de la regla. Explicó que la ausencia de *parte indispensable* priva de jurisdicción al tribunal sin indicar si el término aplica al contexto administrativo. Al discutir la impugnación de su faz de un reglamento que surge de la sección 2.7 de la LPAU, explicó que, distinto a otras formas de impugnar, ésta no requiere que la parte que lo impugna demuestre legitimación activa para presentar un recurso de revisión.⁸⁵ Sobre quien se considera parte en este tipo de impugnación, citando de *J.P. v. Frente Unido Iel* Tribunal mencionó que:

Una vez se presenta el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones con tal propósito, el que impugna la actuación administrativa es el recurrente, y la agencia pertinente es la recurrida; sólo entonces es que existe un proceso adversativo ante un tribunal, y, por lo tanto, “*partes*” ante ese foro.⁸⁶

Nótese que los términos utilizados son recurrente y recurrida, sin mencionar *parte indispensable*.

Como adelantamos, la discusión en la opinión continuó sobre quienes son *partes* en el proceso, exponiendo que en la impugnación de su faz lo que se tiene que identificar es “a qué organismo administrativo la Asamblea Legislativa le delegó diáfananamente -por medio de un estatuto- la facultad de promulgar un reglamento”.⁸⁷ Al evaluar la Ley Núm. 161-2009, el Tribunal concluyó que dicha facultad le corresponde a la Junta de Planificación, único organismo administrativo que tiene que comparecer. Al descartar la OGPe como *parte* se dijo que “la OGPe simple y llanamente no es parte indispensable” por considerar que dicho ente administrativo no tiene un interés común en el recurso, sin cuya presencia no pueda ventilarse la impugnación.⁸⁸ Nos deja, por tanto, la interrogante de si en otras circunstancias podría hablarse de *parte indispensable* en el foro administrativo o más bien se trata de *parte o partes recurridas* a la agencia o agencias concernidas.

Lo segundo que merece un comentario y relacionado a la discusión previa se refiere a la sección 2.18 de la LPAU que provee para la aprobación de reglamentos conjuntos. Al respecto, el Tribunal expresó que la LPAU es un estatuto de carácter procesal no sustantivo que no delega facultad alguna a ningún organismo administrativo para reglamentar una materia específica. Específicamente, expuso que “[m]eramente se limita a enunciar la posibilidad que tienen las agencias de adoptar reglamentos de manera conjunta”, pero “supeditado a la naturaleza de la delegación que la Asamblea Legislativa haga para adop-

84 *Id.* en la pág 2 (Rivera García, opinión concurrente).

85 *Id.* en la pág. 10 n. 8.

86 *Id.* en la pág. 11. (citando a *J.P. v. Frente Unido I*, 165 PDR 445, 446 (2005)) (énfasis suplido).

87 *Id.* en las págs. 21-22.

88 *Id.* en la pág. 23.

tar algún reglamento conjunto”.⁸⁹ En este caso, la delegación se le dio a la Junta de Planificación.

En conclusión, en la impugnación de su faz lo determinante es identificar a la agencia con la facultad legislativa de aprobar el reglamento que se impugna que se ha de denominar *parte recurrida*. Cuando más de una agencia tenga la autoridad en ley, que en este caso el Tribunal concluyó que no era así, éstas serían *partes recurridas* en el proceso de revisión judicial que han de ser notificadas para que el foro apelativo pueda asumir jurisdicción sobre el recurso que se presente.

B. *Miranda Corrada v. DDEC*

En este caso, el Tribunal Supremo debía determinar si el Tribunal de Apelaciones tenía jurisdicción para revisar un recurso de revisión judicial que surgió de un proceso administrativo en el cual se solicitaba la revocación de un permiso de construcción.⁹⁰ A continuación se resumen los hechos que dieron lugar a la controversia.

Miranda Corrada presentó inicialmente su solicitud de revisión ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe después de que se otorgara un permiso de construcción en favor de su vecino por parte del Municipio de Guaynabo. La OGPe acogió la solicitud de revisión y le notificó que no era necesario presentar una solicitud de revisión administrativa antes de recurrir al Tribunal de Apelaciones. Sin embargo, la OGPe no emitió una resolución dentro del plazo estipulado.⁹¹

Luego de que transcurriera el plazo sin una resolución de la OGPe, Miranda Corrada presentó un Recurso de Revisión ante el Tribunal de Apelaciones, argumentando que la OGPe había cometido varios errores en su decisión, entre ellos que había actuado contrario a la *Ley de Permisos y el Reglamento Conjunto* y autorizó el permiso mediante una certificación. La OGPe respondió que no había emitido una determinación y solicitó la desestimación del recurso.⁹²

El Tribunal de Apelaciones desestimó el recurso, estableciendo que no tenía jurisdicción debido a la falta de una determinación administrativa final por parte de la OGPe.⁹³ Además, concluyó que el Miranda Corrada debió atribuir cualquier error al Municipio de Guaynabo. Inconforme, Miranda Corrada acudió al Tribunal Supremo mediante una petición de *certiorari*.⁹⁴

Mediante opinión mayoritaria emitida por el juez asociado Martínez Torres, el Tribunal Supremo revocó la decisión del Tribunal de Apelaciones.⁹⁵ Estableció que otorgar un permiso de construcción es equivalente a una determinación final y la ley permitía a la parte afectada por un permiso optar por presentar una revisión ante la OGPe o directamente ante el Tribunal de Apelaciones. La falta de acción por parte de la OGPe para resolver la

⁸⁹ *Id.* en la pág. 25.

⁹⁰ *Miranda Corrada v. DDEC*, 2023 TSPR 40, en la pág. 1.

⁹¹ *Id.* en las págs. 2-3.

⁹² *Id.* en la pág. 4.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ *Id.* en la pág. 5.

⁹⁵ *Id.* en la pág. 14.

solicitud de revisión acogida tuvo el efecto de mantener el permiso, lo que significaba que la concesión original del permiso seguía en vigor. Por lo tanto, el Tribunal de Apelaciones tenía jurisdicción para revisar la corrección de la concesión del permiso,⁹⁶ pues el recurso se presentó dentro del plazo jurisdiccional establecido. El Tribunal Supremo expresó que sostener lo contrario sería contrario a la legislación y la política pública que permite impugnar permisos en el sistema judicial. En resumen, el Tribunal de Apelaciones tenía la autoridad necesaria para revisar la concesión del permiso, ya que esta era una determinación final sujeta a revisión judicial según los estándares del Art. 4006(c) de la *Ley de la Judicatura*,⁹⁷ y el Art. 11.8 de la Ley Núm. 161-2009.⁹⁸

Se le escapa al Tribunal Supremo que la impugnación de reglamentos que no sea la de su faz, requiere legitimación activa para la revisión judicial, es decir, el que solicita la revisión debe ser *parte*.⁹⁹ Lamentablemente, el Tribunal no discutió si la persona que se opone a la concesión de un permiso es parte en el proceso ya que en *Claro TV v. One Link*,¹⁰⁰ sobre el proceso para la concesión de una franquicia, el Tribunal Supremo resolvió que dicho proceso no era adjudicativo porque no se cuestionaba la decisión de la agencia de conceder o denegar licencia, permiso o franquicia.¹⁰¹ Tal determinación coincide con la sección 5.4 de la LPAU que dispone para la persona a quien se deniegue el permiso, pero no provee para quien se oponga, salvo que la ley especial de la que se trate provea. La LPAU define parte de la siguiente manera:

(k) Parte—Significa toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de la agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.¹⁰²

Podemos inferir que quien no cae en la definición no es parte con legitimación para impugnar un permiso. Precisamente, por lo problemático que resultaba el concepto *parte* en los procesos administrativos de concesión de permisos, que no son adjudicativos *per se*, con el propósito de aclarar, en *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, el Tribunal Supremo expresó que “una persona natural o jurídica, que se encuentre participando activamente en un proceso administrativo y que desee ser considerada ‘parte’ con todo lo que ello implica para los fines de la revisión de la decisión administrativa, debe hacer una solicitud formal al respecto, debidamente fundamentada”.¹⁰³ El Tribunal se refirió a la figura de la intervención, que es una de las maneras para que se considere a una persona como parte.

⁹⁶ *Id.* en las págs. 12-13.

⁹⁷ Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRÁ § 24y (2018).

⁹⁸ Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRÁ § 9021t (2020).

⁹⁹ Véase *Fundación Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563 (2010).

¹⁰⁰ *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, 179 DPR 177 (2010).

¹⁰¹ *Id.* en la pág. 211.

¹⁰² *Id.* § 9603(k).

¹⁰³ *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 193 (2009).

Años después, en *Román Ortiz v. OGPe*, Román Ortiz, representado por un agrimensor, presentó una querrela contra Rivera Laboy ante la OGPe, imputándole que estaba ampliando su propiedad, colindante con la de él, sin el permiso requerido.¹⁰⁴ De otra parte, Rivera Laboy, representada por un ingeniero, presentó ante la OGPe una consulta de construcción para legalizar la ampliación de su propiedad. En la consulta de construcción, Román Ortiz solicitó intervenir por derecho propio, lo que se le permitió. Aprobada ésta, Rivera Laboy solicitó el permiso de construcción, que se le concedió. La concesión del permiso no se le notificó a Román Ortiz, que hasta ese momento no era parte según la definición, al enterarse de la concesión del permiso, solicitó reconsideración que se declaró sin lugar, por falta de jurisdicción, ya que se presentó fuera de término. Los fundamentos para la denegatoria fueron: que se le notificó la decisión a la dirección que Román Ortiz había dado y “en conformidad con los mecanismos autorizados por ley”; que Román Ortiz fue notificado por el agrimensor que lo representaba; y, que Rivera Laboy instaló un rótulo frente a su propiedad que indicaba el número del permiso de construcción.¹⁰⁵ Román Ortiz acudió al Tribunal de Apelaciones que confirmó la decisión de la agencia.

Con la definición de parte de la LPAU como punto de partida, se revocó la decisión de falta de jurisdicción del Tribunal de Apelaciones por la presentación tardía de la reconsideración de Román Ortiz, ya que éste no fue debidamente notificado de la concesión de un permiso. Se dijo que Román Ortiz solicitó intervención que se le concedió, lo que implica que el proceso se convirtió en adjudicativo con Román Ortiz como *parte* opositora porque solicitó intervención que le fue concedida.

En el caso que analizamos, el Tribunal indicó que quedaba claro que conceptualmente otorgar un permiso es equiparable a una determinación final. Como apoyo a la determinación se recurre a la Ley Núm. 161-2009 que “permite que la parte adversamente afectada por un permiso escoja, indistintamente, entre solicitar revisión ante la División o directamente al Tribunal de Apelaciones”.¹⁰⁶ Por eso, se dijo que no había duda de que el Tribunal de Apelaciones estaba facultado para revisar los permisos tal cual dispone la Ley Núm. 161-2009 en cualquiera de estos dos escenarios. Esto guarda perfecta armonía con el texto del Art. 4006(c) de la *Ley de la Judicatura*.¹⁰⁷ A tono con ello, si se pide revisión de un permiso, que es una decisión final de una agencia, y ésta no actúa dentro del término que tiene para ello, tiene el efecto de mantener el permiso y culmina la fase administrativa. La parte adversamente afectada puede cuestionar la concesión del permiso y hacer referencia a la falta de adjudicación por parte de la División de Revisiones Administrativas de la OGPe. Añadimos que ello es así si la parte que impugna es o se determinó que era *parte* en el proceso que se tornó adjudicativo. No podemos olvidar que la LPAU dispone expresamente lo siguiente:

Toda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o gestión similar tendrá derecho a impugnar

¹⁰⁴ *Román Ortiz v. OGPe*, 203 DPR 947 (2020).

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 952.

¹⁰⁶ *Miranda Corrada v. DDEC*, 2023 TSPR 40, en la pág. 12.

¹⁰⁷ *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003*, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA § 249 (2018 & Supl. 2022).

la determinación de la agencia por medio de un proceso adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate y en las secs. 9641 a 9661 de este título.¹⁰⁸

Resaltamos que la disposición estatutaria citada se refiere a la persona a quien se le deniegue un permiso, pero no provee para la persona que no esté conforme con tal concesión. Si ésta no inicia un proceso formal de impugnación del permiso que activa un proceso adjudicativo, la agencia no podría notificarle nada por no habersele reconocido como parte. Por esta razón, cabe preguntarse si esta opinión dejó sin efecto lo resuelto en *Claro TV v. One Link*, en cuanto a que la concesión de permisos no son procesos adjudicativos, o implica que cualquier persona cuando se entere de la concesión de un permiso con el cual no está de acuerdo, puede iniciar el proceso adjudicativo impugnándolo, o puede solicitar intervención y esperar a que se le acepte su intervención. En ese escenario como la concesión del permiso es una determinación final de la agencia, adquiere una parte que se oponga el derecho a reconsideración o a revisión judicial cuando se entere de la concesión del permiso sin consideración del tiempo transcurrido desde su concesión. Deducimos de la opinión objeto de análisis, que cuando se concede el permiso la persona que se afecte debe participar en el proceso, aunque se desconoce en qué momento puede intervenir para convertir el proceso en adjudicativo. Habrá que esperar que el Tribunal aclare lo relativo a los procesos de permisos y quienes son parte en éstos.

C. *Martínez Fernández v. OGPe*

En opinión *per curiam*, el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de abordar la controversia relacionada con la validez de los permisos emitidos conforme a las normativas del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, conocido como *Reglamento Conjunto de 2019* y el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, conocido como el *Reglamento Conjunto de 2020*.¹⁰⁹ A continuación, se resumen los hechos que condujeron a esta controversia.

La empresa QMC Telecom, LLC (en adelante, “QMC”) presentó dos solicitudes de permisos de construcción ante la OGPe, la cual evaluó las solicitudes de acuerdo con ambos reglamentos y finalmente las autorizó y emitió los permisos correspondientes.¹¹⁰

Sin embargo, varios interventores inconformes acudieron al Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de revisión judicial. El Tribunal de Apelaciones emitió dos sentencias distintas, invalidando la concesión de estos permisos. En esencia, el Tribunal basó su decisión en el hecho de que otros paneles del mismo foro habían decretado previamente la nulidad de ambos reglamentos. El Tribunal no se pronunció sobre los méritos de la determinación de la OGPe, conforme lo habían solicitado los interventores en sus recursos de revisión judicial.¹¹¹

¹⁰⁸ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9684 (2019).

¹⁰⁹ *Martínez Fernández v. OGPe*, 2023 TSPR 75, en las págs. 1-2.

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 2.

¹¹¹ *Id.* en la pág. 3.

QMC, insatisfecha, compareció ante el Tribunal Supremo presentando dos recursos de apelación. El Tribunal Supremo procedió a consolidarlos y acogerlos como *certiorari*. El Tribunal confirmó la nulidad de ambos reglamentos. No obstante, declaró que esta determinación tendría efectos prospectivos a partir de la certificación de su opinión. En consecuencia, dictaminó que ningún permiso previamente autorizado y emitido bajo estos reglamentos sería inválido debido a su declaración de nulidad. Además, estableció que las solicitudes de permisos pendientes de adjudicación, así como aquellos permisos sujetos a revisión en los tribunales, podrían continuar tramitándose de acuerdo con el reglamento conjunto aplicable. Los tribunales evaluarían los recursos en función del reglamento utilizado por la agencia para autorizar y emitir el permiso impugnado, si fuera aplicable según la ley.¹¹²

En lo que respecta a las solicitudes nuevas presentadas después de la fecha de la certificación de esta opinión, se determinó que se evaluarían en función del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010*.¹¹³ Esto sería válido hasta la Junta de Planificación de Puerto Rico adoptara un nuevo reglamento, si así lo decidiera dentro de sus facultades discrecionales.¹¹⁴

El Tribunal Supremo exhortó al Tribunal de Apelaciones, en la medida en que el procedimiento lo permitiera, que considerara la consolidación de recursos que impugnaran un mismo reglamento administrativo con el fin de evitar decisiones contradictorias. No obstante, nos recuerda que el dictamen de un panel del foro apelativo intermedio no obliga a otro panel que esté atendiendo la misma controversia.¹¹⁵

Nuevamente, nos encontramos ante interventores que se oponen a la concesión de permisos. Esta opinión es secuela de *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico v. ELA*,¹¹⁶ en el cual se impugnó el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*.¹¹⁷ Si bien es cierto que en la primera sólo se discutió si la OGPe era parte indispensable en la revisión judicial de su faz del permiso, concluyendo que no lo era, al devolver el caso al Tribunal de Apelaciones, el reglamento se mantenía impugnado, lo que generó mucha incertidumbre en la comunidad y en las agencias pertinentes. Ante esta realidad, en el caso que analizamos, el Tribunal optó por establecer unas pautas para la concesión y evaluación de permisos mientras se aprobaba y se validaba un nuevo reglamento. Pero, dicha gestión quedó en suspenso ante la opinión que discutimos a continuación.

D. Fideicomiso de Conservación v. ELA

¹¹² *Id.* en las págs. 5-6.

¹¹³ OGPe, Reglamento conjunto de permisos para obras de construcción y usos de terrenos, Núm. 7951 (30 de noviembre de 2010), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7951.pdf>.

¹¹⁴ *Martínez Fernández*, 2023 TSPR 75, en la pág. 6.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico v. ELA*, 2023 TSPR 81.

¹¹⁷ JP, Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo, uso de terrenos y operación de negocios, Núm. 9233 (2 de diciembre de 2020), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/9233.pdf> (reiterando nuestro comentario sobre *Martínez Fernández v. OGPe* sobre la incertidumbre de quién y cuando se convierte en parte la persona que se opone a la concesión de un permiso).

En esta ocasión el Tribunal Supremo emitió una Resolución dictando no ha lugar a la Moción en auxilio de jurisdicción y solicitud de orden para mostrar causa presentadas por el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza (en adelante, “Fideicomiso de Conservación”).¹¹⁸ En resumen, el 16 de junio de 2023, la misma fecha en que se certificó la opinión del Tribunal Supremo ante el caso *Martínez Fernández v. OGPe*, la Junta de Planificación aprobó un reglamento de emergencia. Dicho reglamento fue firmado por el Gobernador, Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia, y se acompañó con una certificación que declaraba un estado de emergencia.¹¹⁹ La Resolución permite que se sigan otorgando permisos conforme al Reglamento de Emergencia.

El juez asociado Colón Pérez disintió. En esencia, expresó que, dado que la Junta de Planificación estaba desobedeciendo una orden del Tribunal Supremo, se les debió otorgar un breve período para responder a las objeciones presentadas por el Fideicomiso de Conservación en relación con la validez del Reglamento Conjunto para la evaluación y emisión de permisos relacionados con el desarrollo, el uso de terrenos y las operaciones comerciales (en adelante, “Reglamento Conjunto de 2023”).¹²⁰

Por otra parte, el juez Estrella Martínez emitió un voto particular disidente, en el cual sostuvo que el Tribunal Supremo debió haber llevado a cabo acciones afirmativas destinadas a examinar lo siguiente:

[L]a Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación) ha utilizado un mecanismo excepcional inaplicable para obviar los requerimientos de promulgación de un reglamento con el fin evidente de evadir la nulidad de una reglamentación que fue invalidada por este Foro, precisamente, por no observar los requerimientos de promulgación que hoy pretende eludir.¹²¹

El juez Estrella Martínez expresó su preocupación acerca de la reinstauración de los Reglamentos Conjuntos de 2019 y 2020 por parte del Poder Ejecutivo mediante una regulación de emergencia, a pesar de claras decisiones recientes como la contundente per curiam en *Martínez Fernández v. Oficina de Gerencia de Permisos*,¹²² que declaró su invalidez. Señaló que la mayoría del Tribunal no actuó para proteger la jurisdicción de la corte mediante la detención de esta regulación de emergencia y la orden de mostrar causa para su invalidación.¹²³ Además, argumentó que la moción en auxilio de jurisdicción era un remedio equitativo destinado para garantizar la jurisdicción y prevenir fallas en la administración de justicia, y que el Tribunal Supremo debería haber utilizado su poder inherente para proteger su jurisdicción y sus decisiones. Consideró que la mayoría debió hacer uso de su poder inherente para proteger la jurisdicción y los dictámenes que emiten bajo esta: “[d]espués de todo, ‘no debe haber la menor duda sobre el hecho de que los tribunales

¹¹⁸ *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico*, 2023 TSPR 81.

¹¹⁹ *Id.* en la pág. 3 (Estrella Martínez, opinión disidente) (*citando a* *Martínez Fernández v. OGPe*, 2023 TSPR 75).

¹²⁰ *Id.* en las págs. 1-2 (Colón Pérez, expresión disidente).

¹²¹ *Id.* en la pág. 1 (Estrella Martínez, opinión disidente).

¹²² *Id.* en la pág. 2 (*citando a* *Martínez Fernández v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 2023 TSPR 75).

¹²³ *Id.* en la pág. 4.

tienen el poder inherente de reconsiderar sus determinaciones, a solicitud de una parte o *motu proprio*, siempre que, al actuar de esa manera, todavía conserven jurisdicción sobre el caso”.¹²⁴ Por lo tanto, para él nada impedía que actuaran sobre los casos relacionados que todavía estaban bajo su jurisdicción con el fin de preservar su eficacia.

En cuanto a las acciones del Poder Ejecutivo, el juez Estrella Martínez afirmó que la falta de acción del Tribunal Supremo ante estas acciones debilitaría el poder judicial y permitiría al Poder Ejecutivo evadir la regulación establecida por el tribunal.¹²⁵ Además, explicó que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) permite la aprobación de regulaciones de emergencia en circunstancias excepcionales, pero que estas regulaciones deben cumplir posteriormente con los procedimientos de notificación y participación ciudadana.¹²⁶ Cuestionó la justificación de una ‘emergencia’ en la aprobación inmediata de la regulación, argumentando que la crisis causada por eventos naturales pasados no justificaba la alteración de los principios fundamentales de la ley.¹²⁷

Coincidimos con las observaciones del juez Estrella Martínez al concluir que las acciones impugnadas no solo socavaron la autoridad del Tribunal, sino que también se opusieron a los objetivos y requisitos de la normativa aplicable.¹²⁸ Culminó su disenso con lo siguiente: “[I]os actos que hoy impugnan las recurridas no solo burlan la autoridad interpretativa y adjudicativa de este Tribunal, sino que también obran en oposición directa a los fines y requerimientos de la propia normativa de la que han hecho uso”.¹²⁹

VI. COLEGIACIÓN COMPULSORIA

A. Veterinarios: *Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico v. Veterinarios Express*

Este es el primero de los cuatro casos resueltos durante este término en relación con la constitucionalidad del requisito de colegiación compulsoria. En este caso, el Tribunal tuvo la oportunidad de decidir sobre una demanda presentada por el Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico (en adelante, “Colegio de Veterinarios”) contra Veterinario Express y varios de sus colegiados. El Tribunal Supremo confirmó la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones, respaldando la declaración de inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria.¹³⁰ A continuación, se resumen los hechos que condujeron a esta controversia.

El Colegio de Veterinarios presentó una demanda en contra de una clínica veterinaria y varios veterinarios, alegando que estos habían participado en prácticas ilegales de medicina veterinaria al no seguir los procedimientos requeridos para llevar a cabo vacunaciones masivas, lo que podría resultar en la emisión de certificados de vacunación para mascotas que nunca fueron vacunadas. Como resultado, solicitaron un interdicto preliminar y permanente para detener estas prácticas.

¹²⁴ *Id.* en la pág. 5 (*citando a Pueblo v. Román Feliciano*, 181 DPR 679, 684 (2011)).

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.* en la pág. 6.

¹²⁷ *Id.* en las págs. 7-8.

¹²⁸ *Id.* en la pág. 9.

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ *Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico v. Veterinarios Express*, 210 DPR 527 (2022).

Los demandados, además de responder a la demanda, presentaron una reconvencción en la que solicitaron una sentencia declaratoria que estableciera la inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria al Colegio como requisito para ejercer la profesión médico-veterinaria. Ante esta situación, el Tribunal de Primera Instancia emitió una resolución y orden en la que ordenaba al Secretario de Justicia comparecer y expresar la posición del Estado. El Departamento de Justicia compareció en representación del Estado mediante una moción de sentencia sumaria. Sostuvo que imponer la afiliación compulsoria en detrimento del derecho a la libre asociación solo sería constitucionalmente permisible si se demostrara la existencia de un interés apremiante y se probara que el Estado no tenía una medida menos restrictiva para alcanzar dicho interés. Concluyó que, como en este caso, cualquier disposición legal que impusiera un requisito de afiliación o membresía a cualquier entidad como condición para ejercer una profesión regulada por una junta examinadora según lo establecido en *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio* era inconstitucional.¹³¹

Por otro lado, el Colegio presentó una oposición a la moción de sentencia sumaria, argumentando que, de acuerdo con la Doctrina de Separación de Poderes, no era constitucionalmente válido que un tribunal intentara imponer su criterio a la Asamblea Legislativa sobre cómo regular las profesiones, excepto en el caso de la abogacía. Además, alegó que la afiliación compulsoria del Colegio no afectaba el derecho a no asociarse de los médicos veterinarios, a la luz de la jurisprudencia federal.¹³²

El juez asociado Martínez Torres emitió una opinión de conformidad a la que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Feliberti Cintrón. El juez asociado Rivera García emitió una opinión concurrente. La jueza presidenta Oronoz Rodríguez emitió una opinión disidente, a la que se unió el juez Estrella Martínez.¹³³

El juez asociado Colón Pérez disintió e hizo constar la siguiente expresión: “[l]a colegiación compulsoria se levanta sobre unos pilares de protección social. Es por ello que, una vez más, nos vemos forzados a expresarnos sobre pronunciamientos de este Tribunal que derrotan tan nobles principios”.¹³⁴ El juez también argumentó que, dada la importante función del Colegio de Veterinarios para promover los principios mencionados anteriormente, el derecho de sus miembros a no asociarse debía ceder ante los intereses promovidos por la afiliación compulsoria. Según el juez, los principios de protección social que dicha entidad defiende tienen un mayor peso que cualquier preocupación individual o momentánea de un miembro del Colegio.¹³⁵

En la opinión de conformidad del juez asociado Martínez Torres, se expuso que la facultad del Tribunal se limitaba a determinar si existía una medida menos restrictiva que la afiliación compulsoria para promover el interés del Estado en la regulación de la profesión médico-veterinaria, que restringiera menos el derecho constitucional de libre asociación de estos profesionales.¹³⁶

131 *Id.* en las págs. 533-34 (*citando a Rodríguez Casillas v. Colegio*, 202 DPR 428 (2019)).

132 *Id.* en la pág. 534 (Martínez Torres, opinión de conformidad).

133 *Id.* en la pág. 568.

134 *Id.* en la pág. 528 (Colón Pérez, opinión disidente).

135 *Id.* en la pág. 531.

136 *Id.* en la pág. 532 (Martínez Torres, opinión de conformidad).

Según el juez Martínez Torres, la argumentación presentada por el Colegio en cuanto a la carencia de poder del Tribunal Supremo para declarar la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria establecida por la Asamblea Legislativa constituía una interpretación incorrecta de la doctrina de separación de poderes, ya que pasaba por alto la facultad de revisión judicial que ha sido reconocida durante más de doscientos años, desde la histórica decisión del Tribunal Supremo federal en *Marbury v. Madison*.¹³⁷ Cuando un tribunal declara la inconstitucionalidad de una ley o disposición, no está imponiendo su propio criterio sobre el de la Asamblea Legislativa, sino que está contrastando el criterio expresado en la Constitución con el de las leyes promulgadas. Esto forma parte de la función del tribunal como intérprete de la ley. Por otro lado, la Asamblea Legislativa no tiene la autoridad para imponer su criterio por encima de lo que establece la Constitución.¹³⁸

El juez Martínez Torres continuó expresando que la colegiación compulsoria no era la medida menos restrictiva para promover el interés apremiante por parte del Estado, ya que la Junta Examinadora es la entidad encargada de admitir, renovar y suspender o revocar las licencias necesarias para ejercer la profesión.¹³⁹ El juez argumentó que el Colegio es una entidad que complementa a la Junta Examinadora, al igual que lo haría una universidad u otra organización dedicada al avance de la medicina veterinaria.¹⁴⁰ Además, el juez Martínez Torres sostuvo que, aunque el Colegio de Veterinarios desempeñe funciones adicionales a las asignadas por ley a la Junta Examinadora, esto no significa que sea la opción menos onerosa para promover el interés apremiante del Estado.¹⁴¹

En relación al argumento presentado por el Colegio sobre la normativa federal, que sugiere que no se aplica un escrutinio estricto en casos como este, el juez Martínez Torres afirmó que la normativa federal relacionada con la libertad de asociación no es relevante en esta controversia. Según lo expresado en opiniones anteriores del Tribunal Supremo, al abordar una controversia de colegiación compulsoria que involucra el derecho a la libre asociación, se debe analizar la legislación bajo el Artículo II, Sección 6 de la Constitución de Puerto Rico y la jurisprudencia interpretativa correspondiente.¹⁴² Al hacerlo de esta manera, se resuelve sobre fundamentos locales adecuados e independientes del derecho constitucional federal a la libertad de asociación.¹⁴³

Finalmente, el juez Martínez Torres abordó el argumento de la opinión concurrente del juez asociado Rivera García con respecto a que el escrutinio aplicable en estos casos debe exigir que aquel que se opone a la colegiación compulsoria demuestre la existencia y efectividad de una medida menos restrictiva. Según el juez Martínez Torres, esta afirmación parece invertir la carga de la prueba en la persona que impugna la constitucionalidad de una medida que restringe un derecho fundamental, como lo es el derecho a la libre aso-

137 *Id.* en las págs. 545-46 (refiriéndose a *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)).

138 *Id.* en la pág. 546.

139 *Id.*

140 *Id.* en la pág. 548.

141 *Id.* en la pág. 550.

142 *Id.* en la pág. 551.

143 *Id.* (citando a *Rivera Schatz v. ELA*, 191 DPR, 791, 809-12 (2014); *Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices*, 202 DPR 428, 448-50 (2019)).

ciación. Cuando se aplica el escrutinio estricto, la parte que defiende la colegiación compulsoria debe demostrar que no existe una medida menos restrictiva para lograr el interés apremiante que la ley busca avanzar. El juez Martínez Torres reitera que es importante recordar que, al aplicar este escrutinio, se presume la inconstitucionalidad de una ley, y la parte que impugna la constitucionalidad no tiene la obligación de probarla.¹⁴⁴

En la opinión concurrente del juez asociado Rivera García, se indicó que la consideración de una violación al derecho fundamental a la asociación, que incluye el derecho a no asociarse, requería un análisis riguroso y objetivo. Además, destacó que “no estamos ante controversias *proforma*, donde la mera mención de ciertas palabras sacramentales —como Junta Examinadora— nos obligan a resolver de determinada manera”.¹⁴⁵ En este tipo de casos, las partes deben presentar argumentos sólidos y fundamentados que expliquen por qué la colegiación compulsoria es o no es el medio menos oneroso para lograr el propósito en cuestión. Según el juez, el escrutinio aplicable a estas controversias debe exigir que aquellos que se oponen a un sistema de colegiación compulsoria demuestren la existencia de un método menos oneroso y su capacidad para funcionar.¹⁴⁶ Sobre este particular, aclaró el juez Rivera García lo siguiente:

Si bien la *Opinión de Conformidad* sugiere que lo que aquí propongo tiene el efecto de invertir la carga probatoria en estos pleitos, esto no es del todo correcto. . . Meramente, cuando la parte que apoya el esquema existente sustente sus alegaciones de que la alternativa no es viable y efectiva, la parte contraria, entendiéndose, *quien se oponga a la colegiación compulsoria, tendría que refutar tales planteamientos*.¹⁴⁷

Luego de repasar las acciones tomadas por el Colegio de Veterinarios para respaldar su oposición a la eliminación de la colegiación compulsoria, como ofrecer cursos de educación continua y detallar las actividades comunitarias y benéficas realizadas, el juez asociado Rivera García sostuvo que estas alegaciones lo que hicieron fue admitir que la entidad tenía un papel de “*complementar*’ y ‘*servir de brazo*’ al Estado”.¹⁴⁸ Finalizó su opinión expresando su desacuerdo con sus colegas:

No obstante, en vez de atender este asunto y concluir que no hay dudas sobre la viabilidad de un sistema de reglamentación profesional en ausencia de una colegiación compulsoria, ciertos miembros de este Foro prefirieron un curso alternativo. Así, optaron por estimar que la Junta Examinadora era capaz de mantener los altos estándares profesionales que han de esperarse en este campo, *sin resolver que la evidente viabilidad de esa alternativa era un elemento pertinente en el análisis en este tipo de casos*. Por tales fundamentos, *concurro*.¹⁴⁹

144 *Id.* en las págs. 551-52 (Martínez Torres, opinión de conformidad).

145 *Colegio*, 210 DPR en la pág. 560 (Rivera García, opinión concurrente).

146 *Id.* en las págs. 560-61.

147 *Id.* en la pág. 561 n. 30 (cita omitida).

148 *Id.* en la pág. 567.

149 *Id.* en la pág. 567.

En la opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, se resaltó que el Tribunal Supremo había declarado la colegiación compulsoria del Colegio de Veterinarios como inconstitucional sin llevar a cabo un análisis adecuado de los intereses involucrados en el caso.¹⁵⁰ Para respaldar esta postura, realizó una comparación detallada entre las responsabilidades y obligaciones de la Junta Examinadora y las del Colegio de Veterinarios.¹⁵¹

La jueza Oronoz Rodríguez continuó argumentando que la Junta Examinadora no está facultada por ley para llevar a cabo una serie de acciones que son fundamentales para mejorar la salud pública. En contraste, el Colegio de Veterinarios está expresamente designado por la legislatura para aprobar el código de ética que rige a la comunidad médico-veterinaria. Además, esta entidad tiene la responsabilidad de recibir y examinar las quejas relacionadas con la conducta de la clase médico-veterinaria, las cuales luego se remiten a la Junta Examinadora para posible acción disciplinaria.¹⁵² En contraposición, la función de la Junta Examinadora se limita en gran medida a gestionar los procedimientos relacionados con la emisión, renovación, denegación y suspensión de licencias.¹⁵³

La jueza Oronoz Rodríguez concluyó su opinión disidente reafirmando su posición de la siguiente manera:

De manera singular, este caso, que atañe directamente a la salud pública, debió ser objeto de un enfoque más abarcador. La profesión de la clase médico-veterinaria supera el ejercicio de velar por la salud de los animales domésticos. Su labor involucra el cuidado de los animales que las personas consumen y evita la propagación de enfermedades. El valor de la colegiación compulsoria y la labor neurálgica del Colegio ameritaban un trato y una respuesta diferente de nuestra parte. Penosamente, no fue así y, por ello, disiento.¹⁵⁴

B. Ingenieros y agrimensores: Reyes Sorto v. ELA

En el presente caso, debido a la falta de consenso del Tribunal Supremo y en virtud del art. V, sec. 4 de la Constitución de Puerto Rico,¹⁵⁵ que establece que ninguna ley puede declararse inconstitucional a menos que obtenga una mayoría de votos del número total de los jueces o juezas que componen el Tribunal Supremo, dicho foro revocó la sentencia emitida previamente por el Tribunal de Apelaciones. Dicha sentencia había declarado como inconstitucional la sección 3 de la *Ley Núm. 319 de 15 de mayo de 1938, Ley del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico*, la cual establece la obligatoriedad de la colegiación de los ingenieros y agrimensores como requisito para ejercer su profesión en Puerto Rico.¹⁵⁶

150 *Id.* en la pág. 574 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

151 *Id.* en la pág. 578.

152 *Id.* en las págs. 578-79.

153 *Id.* en la pág. 580.

154 *Id.* en la pág. 582.

155 *Reyes Sorto v. ELA*, 2023 TSPR 62 (citando a CONST. PR art. V, § 4).

156 *Reyes*, 2023 TSPR 62 en la pág. 1.

El juez asociado Rivera García emitió una opinión de conformidad, a la que se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Estrella Martínez. Por otro lado, el juez asociado Colón Pérez también emitió opinión de conformidad, mientras que el juez asociado Martínez Torres emitió una opinión disidente, a la que se sumaron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Feliberti Cintrón. Ahora procedamos a resumir los hechos que dieron lugar al asunto en cuestión.

El 16 de julio de 2019 un grupo de agrimensores licenciados presentó una demanda contra el Gobierno de Puerto Rico y el Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico (en adelante, "CIAPR"). En sus alegaciones, argumentaron que su objetivo era impugnar la constitucionalidad de la *Ley Núm. 310 de 15 de mayo de 1938*, conocida como la *Ley del Colegio de Ingenieros de Puerto Rico*,¹⁵⁷ específicamente lo que respecta al requisito de colegiación compulsoria para los ingenieros y agrimensores debidamente licenciados.¹⁵⁸ Más adelante, el CIAPR respondió a la demanda, sosteniendo que su ley habilitadora constituía un ejercicio legítimo del poder del Estado y se ajustaba a la constitución. También argumentaron que la Junta Examinadora carecía de los recursos y la estructura administrativa necesarios para asumir las funciones delegadas al CIAPR.¹⁵⁹ Entre sus planteamientos, afirmaron que, a diferencia de otros colegios profesionales, el CIAPR tenía su propia facultad disciplinaria, ejercida a través del Tribunal Disciplinario y de Ética Profesional, así como su propio sistema de educación continua.¹⁶⁰

Después de varios procedimientos, el Estado, representado por el Departamento de Justicia, presentó una moción de sentencia sumaria, argumentando entre otras cosas, que imponer una colegiación obligatoria a un ciudadano, en detrimento de su derecho constitucional a la libertad de asociación, no era constitucionalmente permisible, a menos que se demostrara la existencia de un interés apremiante y que no hubiera medidas menos onerosas para adelantar dicho interés.¹⁶¹ El CIAPR se opuso a la solicitud del Estado, admitiendo los hechos presentados por el Estado por ser generalmente aceptados, pero argumentó que estos no incluían todos los hechos esenciales necesarios para resolver la controversia. El CIAPR también hizo alusión al costo económico de sus actividades y la incapacidad de la Junta Examinadora para asumir esas responsabilidades.¹⁶²

Tras varios trámites, el Tribunal de Primera Instancia emitió una sentencia declarando la inconstitucionalidad del requisito de colegiación compulsoria de los ingenieros y agrimensores. El Tribunal consideró que el CIAPR no había demostrado la existencia de un interés apremiante que justificara la restricción del derecho a la libertad de asociación de estos profesionales; no había probado que la colegiación compulsoria fuera la medida menos onerosa para lograr los objetivos de la *Ley del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico*.¹⁶³

¹⁵⁷ *Id.* en la pág. 4 (refiriéndose a la Ley del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico, Ley Núm. 310 de 15 de mayo de 1938, 20 LPRÁ § 731).

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.* en la pág. 5.

¹⁶⁰ *Id.* en las págs. 5-6.

¹⁶¹ *Reyes*, 2023 TSPR 62 en la pág. 7.

¹⁶² *Id.* en las págs. 8-9.

¹⁶³ *Id.* en la pág. 10.

Inconforme con esta decisión, el CIAPR acudió ante el Tribunal de Apelaciones mediante recurso de apelación. Dicho foro confirmó al foro primario, concluyendo que las funciones asignadas a la Junta Examinadora garantizaban los más altos estándares en las profesiones de ingeniería y agrimensura. Además, no estuvo convencido de que la situación fiscal de la Junta justificara la imposición de la colegiación obligatoria en detrimento del derecho de libre asociación de los ingenieros y agrimensores.¹⁶⁴

Posteriormente, el CIAPR presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo planteando argumentos similares a los expuestos previamente. Por otro lado, el Estado en su alegato introdujo la controversia sobre si la alegación de insuficiencia presupuestaria y administrativa de la Junta Examinadora debía considerarse en el análisis de una presunta violación al derecho a la libertad de asociación.¹⁶⁵

En la opinión de conformidad del juez asociado Rivera García, se expuso que la regulación de las diversas profesiones es un asunto que no puede abordarse de manera uniforme.¹⁶⁶ Bajo el escrutinio estricto utilizado para evaluar los esquemas de colegiación, la colegiación compulsoria solo puede prevalecer si se demuestran los siguientes elementos: “(1) un interés apremiante del Estado y (2) que la colegiación compulsoria constituya el medio menos oneroso para adelantar el interés esbozado”.¹⁶⁷ En lo que respecta al segundo criterio, el juez Rivera García sostuvo que no debía considerarse simplemente como una formalidad, sino que el Tribunal debía examinar elementos como: “(1) factores presupuestarios, (2) la delegación de facultades por mandato estatuario o reglamentario, (3) la disponibilidad de suficiente capital humano, entre otros”.¹⁶⁸ De esta manera, se aseguraba que el Estado cumpliera con su responsabilidad de demostrar que el esquema legislativo vigente es el menos oneroso y se evitaba la aplicación automática del escrutinio estricto sin una consideración adicional de otros mecanismos viables.¹⁶⁹

Por otro lado, en la opinión de conformidad del juez asociado Colón Pérez, este sostuvo que los requisitos de colegiación compulsoria para ejercer ciertas profesiones podían coexistir de manera armoniosa en nuestro sistema jurídico con el derecho a la libre asociación. Nos expresó el juez que “[u]no no cancela al otro”.¹⁷⁰ En ese sentido, en consonancia con numerosos tratadistas de la materia, el juez Colón Pérez describió el requisito de colegiación compulsoria como una medida destinada a salvaguardar los intereses sociales, lo que claramente constituye el interés apremiante al que alude la doctrina constitucional previamente mencionada. Además, según el juez, en el contexto de este caso, se consideró también como la opción menos onerosa para adelantar dicho interés.¹⁷¹

El juez Colón Pérez argumentó que, para llegar a esa conclusión, era suficiente destacar que ninguna de las partes que participaron en las argumentaciones orales de este caso pudo establecer, o evidenciar ante este Tribunal, que la Junta Examinadora funciona de

164 *Id.* en las págs. 11-13.

165 *Id.* en las págs. 13-14.

166 *Id.* en la pág. 21.

167 *Id.* en la pág. 22.

168 *Id.* en la pág. 41.

169 *Id.* en la pág. 42.

170 *Id.* en la pág. 16 (Colón Pérez, opinión de conformidad).

171 *Id.* en la pág. 16.

manera efectiva, al menos en algún grado.¹⁷² Concluyó su opinión afirmando que el CIAPR efectivamente desempeña las funciones necesarias para garantizar los estándares adecuados en las profesiones en controversia, convirtiéndose así en la alternativa menos onerosa que el ordenamiento constitucional exige en casos como este. Por lo tanto, según el juez, el requisito de colegiación compulsoria es uno plenamente compatible con la constitución.¹⁷³

El juez asociado Martínez Torres, inició su opinión disidente con la siguiente declaración:

Desafortunadamente, hoy los ingenieros y agrimensores tienen menos derechos que otros profesionales, porque esta Curia, al estar igualmente dividida, no llegó a un consenso sobre la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria de este gremio. Como consecuencia de esa división, se revoca una determinación de inconstitucionalidad, que demuestra apego total a la norma que establecimos en *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio y Rivera Schatz v. ELA II C. Abo. PR II*.¹⁷⁴

En su opinión, en este caso, el único asunto a considerar era si era absolutamente necesario imponer la colegiación obligatoria como requisito para ejercer la profesión de ingeniero o agrimensor. En otras palabras, la controversia se limitaba a evaluar la validez de la obligatoriedad de pertenecer a esta entidad y no la subsistencia del colegio o las facultades delegadas por la Asamblea Legislativa. El juez añadió que desafortunadamente, algunos miembros del Tribunal, bajo la premisa de definir lo que constituye un enfoque menos intrusivo, sugirieron que el Tribunal adoptará un nuevo estándar, que en su opinión era menos riguroso, para abordar estas controversias. Según este enfoque, no sería suficiente demostrar la existencia de un método menos intrusivo para adelantar el interés apremiante del Estado; sería necesario también proporcionar pruebas de la viabilidad y eficacia de las alternativas propuestas.¹⁷⁵

El juez Martínez Torres también sostuvo que el camino a seguir en el caso ya se había delineado claramente en *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio* y en *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*. El enfoque adecuado consistía en determinar si la colegiación compulsoria era necesaria como el medio menos intrusivo para avanzar en el interés urgente del Estado de regular la profesión de ingeniería y agrimensura, tal como lo exige el escrutinio estricto.¹⁷⁶ El juez agregó que el argumento de que la Junta Examinadora no podría considerarse como un enfoque menos intrusivo si no puede asumir las funciones del Colegio es incorrecto. El diseño del marco regulador de la profesión nunca había sido el centro de la controversia en este caso, ni en casos anteriores en los que se abordó el tema de la colegiación compulsoria.¹⁷⁷ También argumentó que el enfoque propuesto por algunos colegas, haciendo referencia a la opinión de conformidad del juez asociado Rivera García, socavaba la ri-

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ *Id.* en la pág. 17.

¹⁷⁴ *Id.* en las págs. 1-2 (Martínez Torres, opinión disidente).

¹⁷⁵ *Id.* en la pág. 2.

¹⁷⁶ *Reyes*, 2023 TSPR 62, en la pág. 14.

¹⁷⁷ *Id.* en las págs. 18-19.

gurosidad del escrutinio estricto y, de manera indirecta, invertía el peso de la prueba en estos casos. Según el juez Rivera García, es bien conocido que, al aplicar este escrutinio en controversias sobre derechos fundamentales, el peso de la prueba recae por completo en el Estado, y se presume que la medida impugnada es inconstitucional.¹⁷⁸

Respecto a los argumentos relacionados a la capacidad económica del Estado, el juez expresó, “[a]hora por primera vez, el reconocimiento de los derechos civiles de un profesional depende de cuánto le cuesta eso al gobierno. Jamás pensé ver ese retroceso en el desarrollo de nuestra doctrina judicial”.¹⁷⁹ Concluyó su opinión subrayando que es previsible que en el futuro surgirá el caso que altere el estado de derecho que actualmente protege a los abogados y mecánicos automotrices.¹⁸⁰

Lo que resulta interesante del comentario del juez Martínez Torres es que el reclamo en oposición a la colegiación compulsoria, que se apoya en un reclamo de derechos civiles, resulta una imposición minoritaria sobre una mayoría de la sociedad o de la comunidad colegiada.

C. Optómetras: Vélez Colón v. Colegio de Optómetras

Una vez más, el Tribunal Supremo se expresó sobre la constitucionalidad de una medida de colegiación compulsoria, en esta ocasión, relacionada con el Colegio de Optómetras de Puerto Rico. En la opinión de la mayoría emitida por el juez asociado Martínez Torres, el Tribunal llegó a la conclusión de que la colegiación de los optómetras no era esencial.¹⁸¹ A continuación se exponen los hechos más medulares.

El 14 de junio de 2020, varios optómetras instaron una demanda contra el Colegio de Optómetras de Puerto Rico, alegando que el requisito de colegiación compulsoria establecido en la Sección 4 de la *Ley Núm. 129-1993* interfería con su derecho a la libertad de asociación.¹⁸² Los demandantes afirmaron que cumplían con todos los requisitos para ejercer la profesión en Puerto Rico, pero no deseaban mantener su afiliación al Colegio de Optómetras.¹⁸³ Para respaldar su posición, señalaron que el Colegio carecía de la facultad para autorizar la práctica de la profesión, emitir licencias o resolver quejas contra optómetras; en su lugar, su autoridad se limitaba a emitir recomendaciones a la Junta Examinadora.

El 24 de julio de 2020 antes de que el Colegio de Optómetras respondiera a la demanda, el grupo de optómetras presentó una moción de sentencia sumaria. Posteriormente, el Gobierno de Puerto Rico también presentó una moción de sentencia sumaria, alegando igualmente la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria.¹⁸⁴

El 20 de septiembre de 2020, el Colegio de Optómetras respondió a la demanda argumentando que la prerrogativa del interés apremiante del Estado en proteger la salud

178 *Id.* en las págs. 20-21.

179 *Id.* en la pág. 24.

180 *Id.*

181 *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras*, 2023 TSPR 78.

182 *Id.* en la pág. 2 (*citando a* Ley del Colegio de Optómetras de Puerto Rico, Ley Núm. 129-1993, 20 LPRA §§ 545-545P).

183 *Id.*

184 *Id.* en las págs 2-3.

pública debía prevalecer sobre el derecho individual a la libertad de asociación de los profesionales. El Colegio alegó que ejercía activamente su facultad de investigar y corregir situaciones que pudieran afectar la salud pública. Además, argumentó que la Junta Examinadora no podía asumir ese papel porque carecía de la facultad y los recursos económicos necesarios. En consecuencia, afirmó que, en la práctica, no existía un mecanismo menos restrictivo que la colegiación compulsoria de los optómetras para avanzar en el interés apremiante del Estado.¹⁸⁵

Tras varios procedimientos, el Tribunal de Primera Instancia emitió una sentencia sumaria que declaraba que la colegiación compulsoria de los optómetras era constitucional. En su sentencia, señaló que la única consecuencia práctica de la colegiación compulsoria para los optómetras era la obligación de pagar una cuota, que los demandantes nunca argumentaron que fuera onerosa.¹⁸⁶

En desacuerdo con esta decisión, los optómetras demandantes recurrieron ante el Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de apelación. Reiteraron que el Colegio de Optómetras tenía funciones similares al Colegio de Mecánicos, cuya colegiación compulsoria se había declarado inconstitucional en el caso de *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio*. Además, afirmaron que la falta de fondos públicos no podía justificar la violación de un derecho constitucional.¹⁸⁷ El foro intermedio revocó la determinación del Tribunal de Primera Instancia. En síntesis, sostuvo que si bien el Estado tenía un interés apremiante en regular la profesión de optometría en Puerto Rico debido a que estos profesionales cuidaban de la salud de las personas, este interés podía protegerse adecuadamente mediante el ejercicio de los deberes y facultades establecidos por ley para la Junta Examinadora, sin obligar a estos profesionales a ser miembros del Colegio.¹⁸⁸

Después de presentar una reconsideración, la cual fue denegada, el Colegio de Optómetras acudió al Tribunal Supremo.¹⁸⁹ Como adelantamos anteriormente, el Tribunal Supremo resolvió que la colegiación compulsoria no era esencial para adelantar el interés apremiante del Estado. En primer lugar, el Tribunal rechazó el cuestionamiento del Estado de que los tribunales judiciales deben validar el mecanismo existente si éste avanza de manera más eficiente y efectiva el interés apremiante del Estado. En específico respondió lo siguiente: “[s]olo podemos validar la colegiación obligatoria de un grupo profesional si se demuestra que es imprescindible. Hemos establecido de forma diáfana que si el Estado tiene a su alcance una alternativa que no violente el derecho fundamental, está obligado a utilizarla”.¹⁹⁰ Además enfatizó que “[e]l menoscabo de un derecho fundamental no puede validarse por ser más efectivo o conveniente para el Estado”.¹⁹¹

En respuesta a la argumentación del Estado de que el Tribunal debía cuestionar si era apropiado declarar inconstitucional la colegiación compulsoria de los optómetras sin tener constancia de que una alternativa menos restrictiva podía reemplazar de manera

185 *Id.* en las págs. 3-4.

186 *Id.* en la pág. 5.

187 *Id.* en las págs. 5-6.

188 *Id.* en la pág. 7.

189 *Id.* en la pág. 8.

190 *Id.* en la pág. 18.

191 *Id.* en las págs. 18-19.

viable y efectiva el sistema que se pretende declarar inconstitucional, el Tribunal Supremo expresó que, “lo que el escrutinio estricto nos ordena evaluar es si existe una alternativa menos restrictiva para adelantar el interés apremiante del Estado, no para sustituir el esquema impugnado”.¹⁹²

El Tribunal Supremo subrayó que la Junta Examinadora era la única entidad autorizada por ley para revocar o suspender licencias para ejercer la profesión de optometría en Puerto Rico y para imponer sanciones.¹⁹³ Aunque el Colegio tenía la facultad de investigar cuestiones relacionadas con la profesión de la optometría por iniciativa propia, con el objetivo de proteger el bienestar público y de sus miembros, esta facultad no estaba en controversia. Sin embargo, no se trataba de que la Junta Examinadora no tuviera poderes investigativos, sino de que el Colegio poseía autoridad para investigar de forma general diversos asuntos relacionados a la profesión, para beneficio público y de sus colegiados. De hecho, de la misma disposición que autorizaba al Colegio a llevar a cabo investigaciones se deducía que este organismo debía remitir las quejas que recibiera, junto con sus recomendaciones, a la Junta Examinadora para que decidiera en consecuencia.¹⁹⁴ Ante ese panorama el Tribunal Supremo concluyó “que la colegiación obligatoria no representa el mecanismo menos intrusivo para regular la práctica de esta profesión y de ese modo proteger la salud del pueblo”.¹⁹⁵

El juez asociado Rivera García emitió una opinión de conformidad, respaldando la idea de que la colegiación compulsoria debe evaluarse según el contexto de cada profesión y su conformidad con la Constitución. En este caso, se argumentó que la colegiación compulsoria de optómetras era inconstitucional, ya que todas las funciones necesarias para garantizar la excelencia profesional estaban siendo supervisadas por una junta examinadora, lo que hacía que la colegiación fuera innecesaria y una imposición injustificada por parte del Estado. Este argumento se basó en un criterio previamente expresado por el juez Rivera García en su opinión concurrente en el caso de *Colegio de Veterinarios v. Veterinario Express*.¹⁹⁶

El juez resaltó que las circunstancias del caso de Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico. Los casos previamente analizados en este artículo se diferencian de este porque, en primer lugar, el CIAPR ejercía, en la práctica, la función regulatoria de la ética profesional como también administraba, por delegación de la propia junta examinadora, el programa de educación continua.¹⁹⁷ En consecuencia, su concurrencia consignó lo siguiente:

En suma, la colegiación compulsoria de los optómetras choca irremediablemente con nuestra Constitución, en tanto el estudio de las disposiciones atinen-

¹⁹² *Id.* en la pág. 19.

¹⁹³ *Id.* en la pág. 22 (*citando a* Ley para reglamentar la profesión de la Optometría en Puerto Rico, Ley Núm. 246-1999, 20 LPRÁ § 544d (2019)).

¹⁹⁴ *Id.* en la pág. 23.

¹⁹⁵ *Id.* en la pág. 24.

¹⁹⁶ *Id.* en la pág. 1 (Rivera García, opinión concurrente) (*citando a* Colegio de Médicos Veterinarios v. Veterinario Express, 210 DPR 527 (2022)).

¹⁹⁷ *Id.* en la pág. 18 (Rivera García, opinión de conformidad).

tes a esa profesión demuestra que esta imposición no es necesaria para adelantar el interés estatal. Por ello, no tengo reparos en concluir que esta colegiación compulsoria no cumple fin alguno. Ello, ante la ausencia de funciones regulatorias que le fueran asignadas al colegio profesional.

En un caso como este, la conclusión de que existe un medio menos oneroso a la colegiación compulsoria –y *que es viable*– se desprende de un estudio integral de las disposiciones legales aplicables. Por ello, estoy conforme con la determinación que hoy toma este Foro.¹⁹⁸

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez emitió una opinión disidente, comenzando su argumento destacando la importancia de determinar los intereses apremiantes al evaluar la constitucionalidad de una medida que imponga la colegiación compulsoria. En este caso particular, señaló que “también existe un interés apremiante en proteger la salud pública de la ciudadanía puertorriqueña”.¹⁹⁹ Argumentó que la Asamblea Legislativa otorgó amplios poderes al Colegio de Optómetras de Puerto Rico a través de la Ley del Colegio de Optómetras de Puerto Rico.²⁰⁰ Según esta ley, el Colegio tiene la autoridad para entre otras cosas:

- Proteger el interés público y a los colegiados recibiendo, o investigando por su propia iniciativa, quejas o asuntos sobre problemas que atañen a la profesión, conducta impropia sobre violaciones de ética, sobre desacuerdos que surjan entre optómetras y pacientes, o entre optómetras entre sí, o entre optómetras y otros, en lo relacionado a la optometría, o sus materias, en Puerto Rico, las cuales serán referidas a la Junta Examinadora.²⁰¹

Además, añadió que el Colegio tenía la capacidad de contribuir al progreso de la profesión y de abogar por cambios en la legislación que regula la práctica de la optometría en Puerto Rico.²⁰² La jueza presidenta mencionó que el Colegio realiza diversas actividades y colaboraciones centradas en la salud visual de los ciudadanos, como acuerdos con entidades y participación activa en ponencias y clínicas visuales.²⁰³ En su opinión, las funciones delegadas a la Junta Examinadora son más limitadas y se centran principalmente en la regulación de la práctica de la optometría, lo que, aunque afecta la salud pública, no es suficiente para avanzar y proteger el interés predominante.²⁰⁴ Finalmente, concluyó su opinión disidente expresando que “[p]or segunda vez, se ignora que la salud pública en sí misma constituye un interés apremiante que requiere ser examinado a la luz del escrutinio estricto más allá de las facultades y deberes dirigidos a regular la profesión”.²⁰⁵

198 *Id.* en la pág. 19.

199 *Id.*

200 *Id.* en la pág. 19 (*citando a* Ley del Colegio de Optómetras de Puerto Rico, Ley Núm. 129-1993, 20 LPRÁ §§ 545-545P (2019)).

201 *Id.* en la pág. 6 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente); Ley del Colegio de Optómetras de Puerto Rico, Ley Núm. 129-1993, 20 LPRÁ § 545b (2019).

202 *Id.* en la pág. 7.

203 *Id.* en la pág. 23.

204 *Id.* en la pág. 24.

205 *Id.* en la pág. 14.

Por su parte, el juez asociado Colón Pérez, quien también disintió de la opinión mayoritaria, expresó lo siguiente: “[e]l requisito de colegiación compulsoria, que se exige en nuestro País como condición para ejercer determinadas profesiones, es una medida de protección social. El mismo, a todas luces, puede co-habitar en nuestro ordenamiento jurídico con el derecho constitucional a la libre asociación. *Uno no cancela al otro.*”²⁰⁶ Agregó que el derecho de los individuos a no asociarse debería ceder ante los intereses que promueve la colegiación compulsoria.²⁰⁷

El juez asociado Estrella Martínez también disintió de la opinión mayoritaria, aunque no presentó una opinión escrita.²⁰⁸

D. Contadores Públicos Autorizados: Román Negrón v. Colegio CPA

Al igual que en el caso de *Reyes Sorto v. ELA*, cuya discusión antecede, el Tribunal Supremo no llegó a un acuerdo en el caso que analizamos. Esto resultó en la revocación de la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones. Esta sentencia declaraba inconstitucionales las secciones de la *Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico* que exigían la colegiación compulsoria de los Contadores Públicos Autorizados para ejercer la profesión en Puerto Rico.²⁰⁹

La jueza presidente Oronoz Rodríguez y el juez asociado Rivera García emitieron opiniones de conformidad. El juez asociado Colón Pérez estuvo conforme con la opinión y citó las mismas expresiones que hizo constar en el caso de *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras*.²¹⁰ Por otra parte, el juez asociado Martínez Torres emitió una opinión disidente, a la que se sumaron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Feliberti Cintrón.²¹¹

Los hechos que dieron lugar a la controversia son los siguientes. Dos contadores públicos autorizados presentaron una demanda contra el Colegio de Contadores Públicos Autorizados (en adelante, “Colegio de CPA”) y la Junta de Contabilidad, buscando la declaración de inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria de estos profesionales.²¹² Los demandantes argumentaron que la Junta de Contabilidad tenía la responsabilidad de regular la profesión de contador público en Puerto Rico.²¹³ El Colegio de CPA respondió a la demanda, admitiendo que la Junta de Contabilidad emitía y renovaba las licencias para ejercer la profesión. No obstante, alegaron que la Asamblea Legislativa le otorgó al Colegio un papel activo en la regulación de la profesión, incluyendo funciones relacionadas con el

²⁰⁶ *Id.* en la pág. 1 (expresiones disidentes del Colón Pérez haciendo referencia a su opinión de conformidad en *Reyes Sorto v. ELA* 2023 TSPR 62).

²⁰⁷ *Id.* en la pág. 2.

²⁰⁸ *Id.* en la pág. 2.

²⁰⁹ *Román Negrón v. Colegio de Contadores Públicos Autorizados*, 2023 TSPR 87.

²¹⁰ *Id.* en la pág. 1; *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras*, 2023 TSPR 78 (*citando a Reyes Sorto v. ELA*, 2023 TSPR 62).

²¹¹ *Id.* en la pág. 2.

²¹² *Id.* en la pág. 1 (Oronoz Rodríguez, opinión concurrente).

²¹³ *Id.* en la pág. 3.

proceso disciplinario de los miembros y la supervisión de la educación jurídica continua, entre otras.²¹⁴

En esta ocasión el Estado presentó una moción de sentencia sumaria, sosteniendo que la controversia debía evaluarse bajo un escrutinio estricto debido a que la medida impugnada interfería con el derecho fundamental de libre asociación.²¹⁵ El Tribunal de Primera Instancia resolvió que el Colegio de Contadores Públicos Autorizados no demostró un interés apremiante que justificara infringir el derecho a la libertad de asociación ni probó que la colegiación compulsoria fuera la alternativa menos onerosa.²¹⁶

Inconforme con el resultado, el Colegio de CPA acudió ante el Tribunal de Apelaciones reiterando que existía un claro interés apremiante del Estado en supervisar adecuadamente la profesión, especialmente porque la confianza en las transacciones financieras disminuiría sin una supervisión adecuada de los contadores públicos. Argumentaron que la colegiación compulsoria era la opción menos costosa y que el Colegio tenía facultades y obligaciones adicionales para regular la profesión que no podían ser llevadas a cabo por la Junta de Contabilidad sin afectar la privacidad de terceros. También destacaron que la facultad de inspeccionar el trabajo de los Contadores Públicos Autorizados les fue delegada por ley a través de la revisión de bitácoras.²¹⁷

El Estado, por su parte, sostuvo que la colegiación compulsoria podría superar el crisis constitucional, ya que había obligaciones designadas exclusivamente por ley al Colegio de CPA que no podían transferirse a la Junta de Contabilidad.²¹⁸ El Tribunal de Apelaciones confirmó la decisión del Tribunal de Primera Instancia. Al igual que el foro primario, el foro apelativo razonó que la Junta de Contabilidad tenía todas las responsabilidades otorgadas por ley para garantizar la calidad del trabajo de los contadores públicos y asegurar su cumplimiento ético. Insatisfecho con esta decisión, el Colegio de CPA recurrió ante el Tribunal Supremo por vía de un recurso de apelación.²¹⁹

En su opinión de conformidad, la jueza presidente Oronoz Rodríguez afirmó que, aunque imponer la exclusiva responsabilidad de regular la profesión de contabilidad pública a la Junta de Contabilidad limitaría menos el derecho de libertad de asociación de los demandantes en comparación con la colegiación compulsoria, esta no es una opción práctica para avanzar en el interés del Estado. Según la jueza, la Junta carece de la capacidad necesaria para llevar a cabo la supervisión ética de los Contadores Públicos Autorizados y tampoco podía realizar la revisión de bitácoras, una función que la ley otorga expresamente al Colegio de CPA.²²⁰ En consecuencia, no constituía una alternativa menos onerosa para regular la profesión de contabilidad que el Colegio de CPA de acuerdo con los estándares requeridos por el escrutinio estricto.²²¹

214 *Id.* en las págs. 3-4.

215 *Id.* en la pág. 4.

216 *Id.* en las págs. 7-8.

217 *Id.* en la pág. 9.

218 *Id.* en la pág. 12.

219 *Id.* en la pág. 13.

220 *Id.*

221 *Id.*

La jueza también señaló que, a diferencia de otras jurisdicciones en los Estados Unidos, la Junta de Contabilidad no está funcionando, lo que significa que carece de la capacidad necesaria para supervisar adecuadamente el trabajo de los CPA que no están colegiados. Según ella, esto plantea un problema, ya que ni el Colegio ni la Junta pueden cumplir con eficacia el interés urgente del Estado de asegurar que los ciudadanos reciban servicios contables de la más alta calidad.²²²

Además, la jueza recalcó que “el escrutinio estricto se activa precisamente para auscultar si se justifica lesionar un derecho fundamental”.²²³ Destacó que, a pesar de que el tribunal ha decidido en otros casos que los requisitos de colegiación compulsoria son inconstitucionales, cada controversia debe evaluarse de manera individual, considerando las alternativas disponibles para el Estado en la promoción del interés apremiante de regular cada profesión.²²⁴ Concluyó su opinión expresando que si la Junta de Contabilidad no constituye un medio práctico o efectivo para avanzar en el interés del Estado, entonces no podía considerarse una alternativa que supere el escrutinio estricto.²²⁵

Similarmente, en su opinión de conformidad, el juez asociado Rivera García, declaró que la Junta de Contabilidad, en la práctica, es inexistente y no puede ser un regulador viable en este esquema.²²⁶ Sostuvo que las funciones que el Colegio de CPA ejerce a través de la colegiación compulsoria son esenciales para lograr una supervisión adecuada de la profesión, ya que la Junta no tiene la capacidad para llevar a cabo la supervisión ética de los CPA ni la revisión de bitácoras que le fue encomendada por ley al Colegio.²²⁷

Por otro lado, en la opinión disidente del juez asociado Martínez Torres a la que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Feliberti Cintrón, el juez Martínez Torres argumentó que ni el Colegio ni el Estado demostraron que no tenían alternativas menos restrictivas para avanzar en su interés apremiante. Sobre ese particular, el juez enfatizó “que al pautar que la violación de un derecho fundamental tiene que ser el mecanismo menos oneroso, no nos referimos a que sea el mecanismo menos costoso o el que menos esfuerzo requiera”.²²⁸ Subrayó que el Estado debe utilizar la opción que menos afecte los derechos fundamentales para lograr su interés apremiante, lo que también puede denominarse “menos intrusivo o restrictivo”.²²⁹

Es importante destacar que, al aplicar el escrutinio estricto, se presume la inconstitucionalidad de la interferencia gubernamental y, por lo tanto, se presume que el Estado podía haber alcanzado sus objetivos de manera diferente sin afectar los derechos civiles. En ese contexto, el juez Martínez Torres consideró incorrectas las afirmaciones de algunos colegas sobre la necesidad de establecer las características específicas que debe cumplir una alternativa menos restrictiva para declarar su inconstitucionalidad. En su opinión, esto invierte el estándar de prueba y coloca una carga más pesada en la persona que busca

²²² *Id.*

²²³ *Id.* en la pág. 34.

²²⁴ *Id.* en la pág. 35.

²²⁵ *Id.*

²²⁶ *Id.* en la pág. 1. (Rivera García, opinión concurrente).

²²⁷ *Id.* en la pág. 2.

²²⁸ *Id.* en la pág. 17. (Martínez Torres, opinión disidente).

²²⁹ *Id.* en la pág. 18.

proteger sus derechos. Según el escrutinio estricto, una vez que se demuestra la interferencia con un derecho fundamental, no es necesario demostrar la inconstitucionalidad de esa interferencia, sino su constitucionalidad.²³⁰

En resumen, el juez Martínez Torres expuso que se deben abordar estas controversias de manera individual y que los derechos no son absolutos. También expresó preocupación de que, con cambios menores en la legislación existente, el Estado pueda limitar los derechos de libre asociación de otros profesionales en el futuro, como los mecánicos automotrices y los abogados.²³¹

E. Análisis de los casos de colegiación compulsoria

Al evaluar los casos sobre colegiación compulsoria encontramos que el estándar para mantener la colegiación depende de la evaluación de si esta es necesaria como el medio menos intrusivo para avanzar el interés urgente del Estado en regular²³² una profesión u oficio. Es decir, que la colegiación compulsoria debe evaluarse según el contexto de cada profesión y con la Constitución²³³, lo que implica que la colegiación compulsoria requiere un análisis caso a caso. Conforme a este análisis y la división de opinión sobre el tema entre los jueces del Tribunal Supremo, al presente nos encontramos con lo siguiente:

TABLA 1. CASOS DE COLEGIACIÓN COMPULSORIA

Profesión	Colegiación compulsoria	Jurisprudencia
Abogados	No	<i>Rivera Schatz v. ELA</i> , 191 DPR 791 (2014)
Técnicos y Mecánicos Automotrices	No	<i>Rodríguez Casillas v. Colegio</i> , 202 DPR 428 (2019)
Veterinarios	No	<i>Col Veterinarios v. Veterinario Express</i> , 210 DPR 527 (2022)
Ingenieros y Agrimensores	Sí	<i>Reyes Sorto v. ELA</i> , 2023 TSPR 62
Optómetras	No	<i>Vélez Colón v. Colegio de Optómetras</i> , 2023 TSPR 78
Contadores Públicos Autorizados	Sí	<i>Ramón Negrón v. Colegio CPA</i> , 2023 TSPR 87

CONCLUSIÓN

El Tribunal Supremo de Puerto Rico continúa resolviendo controversias caso a caso apartándose, en ocasiones, de expresiones previas que resultan contradictorias al evaluarlas conforme a casos anteriores e incluso con disposiciones de ley. Destacamos de los casos

²³⁰ *Id.*

²³¹ *Id.* en la pág. 30.

²³² *Vélez Colón*, 2023 TSPR en la págs. 24-25 (*citando a Rodríguez Casillas v. Colegio*, 202 DPR 428 (2019)).

²³³ *Id.*

generales del término, el establecimiento de un estándar más restrictivo que regirá los casos de violaciones éticas de la *Ley de Ética Gubernamental* y la concesión de jurisdicción primaria exclusiva al Comisionado de Seguros para atender asuntos de cobro de dinero pagado en exceso por facturación errónea de servicios prestados.

En el término que analizamos, el Tribunal Supremo dedicó la mayor parte del término en materia de Derecho Administrativo a los casos de permisos y a las colegiaciones compulsorias. Sobre permisos, anuló el reglamento que viabilizaba los permisos, para luego validar su adopción como reglamento de emergencia, y dejar sin efecto una decisión previa que regulaba cómo debían atenderse los permisos durante el periodo de transición hacia la aprobación de un nuevo reglamento que cumpliera con la *Ley 38-2017*. Relacionado con el tema de concesión de un permiso, resolvió que la decisión al respecto es una decisión final de una agencia sujeta a reconsideración y a revisión judicial, sin aclarar quien se considera parte en dichos procesos o si una persona que se oponga a la concesión de un permiso debía solicitar intervención en el proceso y ser aceptado como tal para convertirse en parte del proceso con derecho a cuestionar su concesión.

Sobre el tema de las colegiaciones compulsorias, solo nos resta reproducir nuestro comentario en el caso que validó la colegiación de los contadores públicos. Esto es, que al considerar las expresiones del juez asociado Martínez Torres en el caso de *Reyes Sorto v. ELA*, y el voto ondulante del juez asociado Rivera García, las entidades colegiadas en Puerto Rico van camino a la extinción.