

amicus

Revista de Política Pública y Legislación UIPR

**Los poderes de la Asamblea Legislativa
para enfrentar una emergencia**

Jorge M. Farinacci Fernós

**Toque de Queda en Puerto Rico: reflexiones
luego del paso del Huracán María**

Luis Enrique Romero Nieves

El Estado de Necesidad y María

Dora Nevares Muñiz

La naturaleza, los humanos y el derecho

(reflexiones sobre la doctrina de caso fortuito o fuerza
mayor luego del paso de los huracanes Irma y María)

Luis H. Sánchez Caso

Propiedad Horizontal, La Ley de Condominios y María

Margarita E. García Cárdenas

**“Todo tiene su tiempo, y todo lo que se quiere
debajo del cielo tiene su hora”. ECLESIASTÉS 3:1.**

Significado y alcance de la extensión de los términos
ante el paso de los huracanes Irma y María

Félix R. Figueroa Cabán

Derechos salariales y cesantías en tiempos de huracán

Carlos Concepción Castro

**Una nota sobre el contexto socioeconómico
antes y después del Huracán María sobre Puerto Rico**

José Caraballo Cueto

amicus

Revista de Política Pública y Legislación UIPR

Derechos Reservados

© Editorial InterJuris, 2018

JUNTA DIRECTIVA

Jorge M. Farinacci Fernós

María D. Fernós López-Cepero

Christian A. Nieves Rodríguez

EDITORES

Zoe C. Negrón Comas

Elynest del Mar Cruz Miranda

Amairany Rochiely Hernández Rodríguez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Laura Wood | vosgrafica.com

COORDINADOR

Lcdo. César A. Alvarado Torres

Decano Asociado de Asuntos Académicos

COLABORADORA

Lynoshka Ramírez Ortiz

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Dennis W. Hernández

Presidente de la Junta de Síndicos, UIPR

Manuel J. Fernós

Presidente

Universidad Interamericana de Puerto Rico

Julio E. Fontanet Maldonado

Decano

Facultad de Derecho, UIPR



Editorial InterJuris

Facultad de Derecho

Universidad Interamericana de Puerto Rico

PO Box 70351

San Juan, PR 00936-8351

Tel. (787) 751-1912, ext. 2193

Fax (787) 751-9003

amicus@juris.inter.edu

EDITORIAL

Es con mucho entusiasmo que anunciamos la publicación del primer número de *Amicus*, Revista de Legislación y Política Pública de la Universidad Interamericana. Se trata de una nueva plataforma digital que tiene como propósito principal servir de espacio para la publicación inmediata de artículos breves sobre asuntos de importancia actual. De esta forma, le ofrecemos a la comunidad jurídica de nuestro país acceso a fuentes jurídicas sobre temas novedosos que carecen de desarrollo en los espacios tradicionales, ya sea jurisprudencial o doctrinal. Por eso le hemos dado el nombre de *Amicus*, pues sirve de amigo de la comunidad jurídica, ya sean los tribunales, legisladores(as), funcionarios(as) ejecutivos(as), abogados(as) practicantes y otros operadores(as) del derecho, al brindarle artículos útiles que aporten a resolver y atender asuntos jurídicos contemporáneos.

Amicus no es una revista jurídica tradicional. Ya nuestra Facultad cuenta con dos publicaciones de excelencia que ocupan ese espacio. Tanto la Revista Jurídica de la Universidad Interamericana y *Clave*, Revista de Estudios Críticos del Derecho ofrecen un espacio ideal para la publicación de artículos jurídicos de envergadura que aportan sustancialmente al desarrollo de nuestro Derecho. Precisamente por el tiempo que se requiere para producir y editar artículos jurídicos de esta naturaleza, muchas veces la publicación de estos artículos no coincide con las discusiones públicas que surgen en nuestro diario vivir. Es nuestro deseo ofrecer un espacio adicional para la publicación de artículos más breves enfocados específicamente en los temas de actualidad, de forma que estos escritos tengan un rol inmediato en el desarrollo de esas discusiones contemporáneas.

Pero *Amicus* tampoco es un blog tradicional. Los artículos que ofreceremos serán profundos y formales, acompañados de un proceso riguroso de edición. Se trata de fuentes secundarias citables, maximizando así su utilidad como escritos jurídicos propiamente. No se trata de meramente compartir las opiniones de los autores y autoras, sino que dichas opiniones vendrán acompañadas de autoridades jurídicas y estructura analítica. Nuestro objetivo es reproducir la rigurosidad académica de una revista jurídica con la flexibilidad y accesibilidad de una plataforma digital.

Con este ánimo en mente, el primer número de esta Revista está dedicado a explorar las diferentes consecuencias e implicaciones de los huracanes “Irma” y “María” sobre diferentes aspectos del ordenamiento jurídico puertorriqueño. Se trata de un evento actual que no puede esperar y requiere que los juristas exponamos propuestas para atender los diferentes retos legales que esta situación ha generado. Desde los poderes de emergencia de la Asamblea Legislativa, las aplicaciones en estas circunstancias de la figura del Estado de Necesidad y la legalidad de los toques de queda, hasta los impactos a las relaciones en los condominios regidos por la propiedad horizontal y los términos aplicables a las controversias civiles, confiamos que los artículos incluidos en este primer número serán de gran provecho para nuestra comunidad jurídica.

Por último, anunciamos que es nuestro objetivo actualizar esta plataforma digital –al menos inicialmente– cada tres meses, de forma que, a medida que surjan nuevos temas y retos, podamos ofrecer artículos útiles para atenderlos.

Cítese esta Revista de la siguiente manera:

1 *Amicus*, Rev. Pol. Púb. y Leg. UIPR ____
(2018)

EN ESTA EDICIÓN



Jorge Farinacci Fernós

Catedrático Auxiliar | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. y M.A. Historia y J.D. (Magna Cum Laude), Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. LL.M. Harvard University; S.J.D. Georgetown University. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico para los cursos de Historia del Derecho, Investigación, Derecho Internacional Público y Derecho Administrativo.



Luis Enrique Romero Nieves

Profesor Adjunto | Facultad de Derecho, UIPR

Bachillerato en Artes en Ciencias Sociales - Relaciones Laborales (Magna Cum Laude) Universidad de Puerto Rico (2004), Juris Doctor (Magna Cum Laude) Universidad Interamericana de Puerto Rico (2007); LL.M. International Legal Studies Program - American University, Washington College of Law (2010). Es profesor en los cursos de Investigación, análisis y redacción (I y II), Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Avanzado (Derecho de Naciones Unidas). También es Coordinador del Programa de Maestría de la Facultad de Derecho de la UIPR.



Dora Nevares Muñiz

Catedrática Distinguida | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. 1968, (Magna Cum Laude), J.D. 1972, (Cum Laude), Universidad de Puerto Rico; M.A. 1976, Ph.D. 1981, University of Pennsylvania. Visiting Research Fellow, Harris Manchester College, Oxford University (2007, 2008, 2012); Universidad de Bolonia (octubre 2008); Institute of Advanced Legal Studies, University of London (verano 2011). Entre sus áreas de actividad e interés académico se encuentran: Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Derecho de Menores, Bioderecho, Derecho Comparado, y Redacción de Legislación Penal.



Luis H. Sánchez Caso

Catedrático | Facultad de Derecho, UIPR

B.A., 1975, Universidad de Puerto Rico; J.D. 1978, Universidad Interamericana de Puerto Rico; LL.M., 1983, Universidad de Georgetown. Abogado en el servicio público y en la práctica privada de la profesión del 1978-84. Director Interino de la Oficina Legal de Santurce y Director de la Clínica de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de 1986-87. Decano de Estudios de esta Facultad de Derecho de 1992 a 1995. Profesor de esta Facultad de Derecho desde 1984 en los cursos de Derecho Administrativo, Responsabilidad Civil Extracontractual, Derecho Laboral, y Legislación Social.



Margarita E. García Cárdenas

Catedrática | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. 1974, J.D. 1977, Universidad de Puerto Rico; Doctora en Derecho, 2001, Universidad Complutense de Madrid, Sobresaliente Cum Laude Unánime. Entre sus áreas de actividad e interés académico se encuentran Derecho de Obligaciones y Contratos, Contratos en Particular, Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral.



Félix Figueroa Cabán

Profesor Adjunto | Facultad de Derecho, UIPR

B.A. 1977, M.A. 1982, J.D. 1988, Universidad de Puerto Rico; Juez en el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico. Sus áreas de interés incluyen: Derecho Notarial, Hipotecario, Litigio Comercial, Derecho Bancario e Instrumentos Negociables. Trabajó con las firmas Correa, Collazo, Herrero & Fortuño, PSC y González Oliver, Jiménez & Jiménez. Ha dado conferencias en Universidades, Agencias, en la Academia Judicial y en CEFCCA.



Carlos Concepción Castro

Profesor Adjunto | Facultad de Derecho, UIPR

Graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico (1998) con honores, donde fue Director Asociado de la Revista Jurídica de la Institución. Profesor de derecho desde el 2001 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, y Decano Auxiliar desde el 2004 hasta el 2008. En el 2009 se incorporó a la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Sus áreas de interés incluyen Derecho de la Prueba y Evidencia, Derecho Procesal Civil y Litigación. Además, en su práctica privada se dedica al Derecho de Empleo y Laboral, así como a la litigación de Derechos Civiles.



José Caraballo Cueto

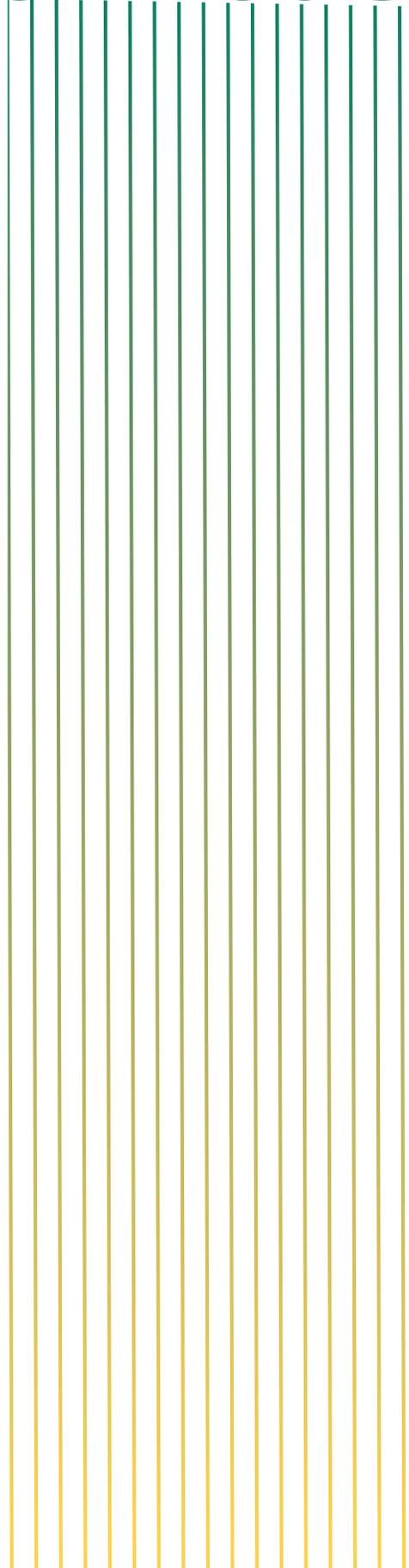
Catedrático Auxiliar | Universidad de Puerto Rico, Cayey

Doctor en Economía en The New School for Social Research (2012), especializado en estudios del desarrollo. Reconocido ponente internacional con múltiples conferencias académicas. Reparte su tiempo entre sus obligaciones académicas y profesionales pues es Catedrático Auxiliar de Estadísticas y Finanzas en la Universidad de Puerto Rico en Cayey, investigador en el Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias y director del único Centro de Información Censal de Puerto Rico. Cuenta con múltiples publicaciones especializadas, así como columnas publicadas en y fuera de Puerto Rico.

CONTENIDO

LOS PODERES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA ENFRENTAR UNA EMERGENCIA <i>Jorge M. Farinacci Fernós</i>	7
TOQUE DE QUEDA EN PUERTO RICO: REFLEXIONES LUEGO DEL PASO DEL HURACÁN MARÍA <i>Luis Enrique Romero Nieves</i>	14
EL ESTADO DE NECESIDAD Y MARÍA <i>Dora Nevares Muñiz</i>	22
LA NATURALEZA, LOS HUMANOS Y EL DERECHO (REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR LUEGO DEL PASO DE LOS HURACANES IRMA Y MARÍA) <i>Luis H. Sánchez Caso</i>	26
PROPIEDAD HORIZONTAL, LA LEY DE CONDOMINIOS Y MARÍA <i>Margarita E. García Cárdenas</i>	33
“TODO TIENE SU TIEMPO, Y TODO LO QUE SE QUIERE DEBAJO DEL CIELO TIENE SU HORA”. <i>ECLESIASTÉS 3:1</i> . SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA EXTENSIÓN DE LOS TÉRMINOS ANTE EL PASO DE LOS HURACANES IRMA Y MARÍA <i>Félix R. Figueroa Cabán</i>	38
DERECHOS SALARIALES Y CESANTÍAS EN TIEMPOS DE HURACÁN <i>Carlos Concepción Castro</i>	42
UNA NOTA SOBRE EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ANTES Y DESPUÉS DEL HURACÁN MARÍA SOBRE PUERTO RICO <i>José Caraballo Cueto</i>	48

amicus



Los poderes de la Asamblea Legislativa para enfrentar una emergencia

ARTÍCULO

*Jorge M. Farinacci Fernós**

Durante los días y semanas inmediatamente después del paso del Huracán “María”, el país estuvo gobernado, principalmente, por funcionarios ejecutivos, ya sea del Gobierno de Puerto Rico o de entidades federales. Además de realizar labores puramente ejecutivas como distribuir recursos, proteger la vida y atender emergencias, estos funcionarios ejecutivos, particularmente el Gobernador, ejercieron poderes quasi-legislativos, entre ellos: congelar precios, decretar toques de queda, imponer una ley seca, suspender los convenios colectivos en el sector público, entre otros. Algunos de estos poderes surgieron de sus facultades ejecutivas inherentes y otros como resultado de la delegación legislativa. Algunos de estos poderes fueron ejercidos de forma *ultra vires*.

Por otra parte, si bien la Rama Judicial estuvo sustancialmente afectada por el paso del huracán, algunas salas del Tribunal de Primera Instancia lograron continuar con sus operaciones, enfocándose principalmente en procesos de naturaleza criminal y de emergencias civiles. Aunque no operó a su ritmo normal y los recursos de revisión no estaban disponibles, podemos afirmar que el Tribunal General de Justicia estuvo, de alguna manera, operante durante la emergencia.

Ahora bien, ausente durante los primeros días y semanas tras el huracán estuvo la rama de gobierno que tiene, irónicamente, los mayores poderes durante una emergencia: la Asamblea Legislativa. Esto, pues los problemas sociales y económicos de magnitud considerable generados durante la emergencia, solo pueden resolverse mediante legislación, más que a través de órdenes ejecutivas o remedios judiciales particulares.¹

A medida que la situación del país se fue estabilizando, comenzaron a presentarse numerosos proyectos de ley en ambas cámaras. Una gran cantidad de estos proyectos están relacionados al paso de los huracanes.² Muchos,

* B.A., M.A. y J.D. (Universidad de Puerto Rico-Río Piedras); LL.M. (Harvard), S.J.D. (Georgetown). Catedrático Auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

1 Como veremos, lo anterior no quiere decir que los tribunales no cuentan con las herramientas para atender situaciones de emergencia. Todo lo contrario, los poderes interdictales y equitativos de los tribunales son esenciales durante una emergencia para atender situaciones extraordinarias. De igual forma, ya existían figuras jurídicas disponibles a los tribunales, tales como fuerza mayor. A lo que me refiero en estos momentos es que la naturaleza del reto enfrentado por el país actualmente requiere de soluciones generales y abarcadoras, en vez de individuales y específicas. Este tipo de solución general sólo se puede ofrecer adecuadamente mediante legislación.

2 Incluso, antes del paso del Huracán “María” se presentaron proyectos relacionados tras el paso del Huracán “Irma”. Véase, por ejemplo, P. de la C. 1240 para crear la “Ley para Incentivar el Servicio Público ante Eventos de Emergencia” presentado el

incluso, tendrían efectos prospectivos. Por ejemplo, el P. de la C. 1241 establece una pena fija de 15 años por escalamiento agravado cuando se trate de un edificio ocupado, durante un estado de emergencia decretado por el gobernador de Puerto Rico o el presidente de los Estados Unidos.

Otros proyectos se enfocan en adoptar medidas sustantivas *para* manejar la emergencia *actual*. Dos buenos ejemplos de esto son los P. de la C. 1263 y 1296. Ambos atienden el asunto de los pagos mensuales por concepto de préstamos hipotecarios, personales y de automóvil, y la dificultad de los deudores de hacer dichos pagos. Por su relevancia al tema de este artículo, vale la pena indagar un poco en el contenido de estos proyectos legislativos.

El P. de la C. 1267 fue presentado para crear la *Ley para el Bienestar Social y Alivio Económico en Ocasiones de Desastres Naturales*. En particular, la medida autoriza a que el gobernador active, en caso de decretar una emergencia mediante Orden Ejecutiva, determinadas disposiciones de la ley que afectan directamente las obligaciones de ciertos deudores en Puerto Rico. Específicamente, el Proyecto impone un deber a las instituciones bancarias y financieras de preparar reglamentación para que, a solicitud del deudor, se establezca un plan de pago de los préstamos vigentes en un plazo no menor de 60 días contados a partir de 90 días después del desastre para satisfacer la “totalidad de los pagos vencidos dentro del periodo comprendido entre la fecha del desastre natural y los posteriores noventa (90) días”.³ Durante dicha moratoria, las instituciones acreedoras no podrían imponer recargos o hacer gestiones de cobro, incluyendo ejecuciones hipotecarias o acciones judiciales de cobro de dinero.⁴

El P. de la C. 1296 va un poco más allá, al menos en cuanto los préstamos hipotecarios. Dicho Proyecto fue presentado para crear la *Ley de Protección de la Vivienda en Emergencias*. En particular, la medida establece que, una vez el Gobernador decreta una emergencia mediante Orden Ejecutiva, se activa automáticamente una *extensión* de los préstamos hipotecarios por un periodo de hasta 120 días, sin penalidades, recargos u otros costos. Específicamente, el Proyecto establece que, en caso de un desastre natural de nivel catastrófico, los pagos hipotecarios se paralizan y extienden por 120 días, 90 días si el desastre no es catastrófico y 60 días si se trata de un desastre no-natural.⁵ Es decir, en vez de meramente establecer un plan de pago diferido a corto plazo, el Proyecto extiende la vida del préstamo, de forma que los plazos suspendidos se paguen al final del mismo.

Ambos Proyectos están basados en la situación de emergencia que enfrenta el país. De formas diferentes, estos impactan las condiciones y términos de ciertas obligaciones contractuales vigentes entre ciertos acreedores y deudores. Si bien estos Proyectos no han sido aprobados, sirven para mostrar el tipo de medida que nuestra Asamblea Legislativa está considerando como parte de su respuesta al paso de los huracanes “Irma” y, sobre todo, “María”. Las exposiciones de motivos de ambas medidas legislativas hacen referencia constante a la emergencia actual como justificación para las mismas. Incluso, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto para prohibir el cobro retroactivo de los peajes Autoexpreso.⁶

Ante la proliferación de medidas diseñadas para atender la emergencia actual, y

11 de septiembre de 2017.

3 Art. 4(A)(1), P. de la C. 1263.

4 Art. 4(B).

5 Véase Art. 4, P. de la C. 1296.

6 Véase P. de la C. 1267, aprobado por unanimidad en la cámara baja y enviado al Senado.

dado que muchas de estas afectan relaciones contractuales y comerciales vigentes, cabe preguntarse *cuánto poder tiene la Asamblea Legislativa en situaciones de emergencia*.⁷ En particular, cuáles son los poderes que otorga la Constitución y, sobre todo, sus límites.

Nuestra Asamblea Legislativa cuenta con amplios poderes de razón de estado, incluso durante situaciones que no constituyen una emergencia. Esto surge claramente del propio texto de la Constitución de Puerto Rico:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia, y no mencionados específicamente. *Tampoco se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo*.⁸

Por otra parte, los límites constitucionales aplicables, provenientes de tanto la Constitución federal como la de Puerto Rico, varían. Podemos citar a modo de ejemplo las clasificaciones prohibidas en la Sección 1 de nuestra Carta de Derechos, y otras limitaciones más flexibles como la prohibición de legislación arbitraria y caprichosa al amparo de la cláusula constitucional del debido proceso de ley.

A su vez, las emergencias vienen en diferentes formas y tamaños. Por esta razón, la Constitución de Puerto Rico reconoce *diferentes tipos de emergencia*. Por ejemplo, sólo se

puede suspender el auto de *habeas corpus* mediante acción legislativa en situaciones de rebelión, insurrección o invasión.⁹ De esa forma, no se podía suspender el auto por un huracán, sin más. Lo mismo ocurre con la invocación por parte del Gobernador del *posse comitatus* cuando existe una gran perturbación del orden público, rebelión o invasión.¹⁰ Por último, sólo se puede invocar la ley marcial en casos de rebelión o invasión (o inminencia de), sujeto a la inmediata revocación o ratificación de la Asamblea Legislativa.¹¹

Otro tipo de emergencia que otorga poderes especiales a la Asamblea Legislativa es cuando el ejercicio del derecho a la huelga genera “casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales”.¹² Del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente surge que esta disposición solamente faculta a la Asamblea Legislativa prohibir las huelgas en circunstancias extraordinariamente excepcionales.¹³ Las enmiendas propuestas durante los trabajos de la Convención que hubiesen ampliado el poder legislativo en estos casos fueron derrotadas.¹⁴

¿Y los huracanes qué? Pues del texto de la Constitución no surge que la Asamblea Legislativa tenga algún poder adicional y particular durante una catástrofe natural. Ahora bien, del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente surge claramente la facultad inherente de la Asamblea Legislativa para adop-

7 La Exposición de Motivos del P. de la C. 1263 reconoce que la moratoria es necesaria, “aunque el alcance de la pieza legislativa trastoque de algún modo u otro, ciertas obligaciones contractuales de naturaleza privada”.

8 (Énfasis suplido) CONST. PR ART. II, § 19.

9 CONST. PR ART. II, § 13.

10 CONST. PR ART. IV, § 4.

11 Id. Véase además, CONST. PR, ART. VI § 17, (EN REFERENCIA AL PODER DEL GOBERNADOR DE CONVOCAR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA FUERA DE SUS CÁMARAS EN CASO DE INVASIÓN, REBELIÓN, EPIDEMIA O CUALESQUIERA OTROS QUE PROVOQUEN UN ESTADO DE EMERGENCIA).

12 CONST. PR ART. II, § 18.

13 Véase AAA v Unión Empleados, 105 DPR 437 (1976).

14 Id.

tar medidas legislativas en casos de emergencia como el paso de un huracán. Lo es que es más, durante los debates en la Convención surgió específicamente la posibilidad del paso de un huracán y las posibles respuestas legislativas:

Sr. GELPI: Señor Presidente.

Sr. PRESIDENTE: Señor Delegado.

Sr. GELPI: Después de la línea 21, poner lo siguiente (no encuentro donde colocar esta enmienda y por eso la voy a colocar ahí, para que la Comisión de Estilo que tanto se ha distinguido haciendo el estilo de la constitución en frases y palabras, la pueda colocar en el sitio que crea conveniente): “*La [Asamblea] Legislativa podrá decretar, en caso de una emergencia nacional o insular, una moratoria en cuanto al pago y cobro de cualquier clase de contribuciones y prohibir que, por la vía judicial, se proceda al cobro de obligaciones particulares mientras dure dicha emergencia*”.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Señor Presidente, la Comisión de Estilo no quiere asumir semejante responsabilidad. Por el contrario creemos que la enmienda debe ser derrotada, por ser clara y peligrosamente perjudicial al crédito del nuevo estado que estamos organizando.

Sr. GELPI: Señor Presidente, dos palabras a favor. Se recordará que, cuando el ciclón de San Ciriaco, hubo necesidad en Puerto Rico—ellos no lo recuerdan porque son muy jóvenes...

Sr. PRESIDENTE: El señor Delegado puede tener la seguridad de que

no está solo. La Presidencia también lo recuerda.

Sr. GELPI: Entonces, *cuando el ciclón de San Ciriaco, hubo necesidad de decretar una moratoria porque los deudores no podían ni pagar siquiera sus contribuciones*. Y al mismo tiempo en aquella fecha—recuerdo como si fuera ahora—*se prohibió ejecutar las hipotecas y otros créditos contra los deudores, porque no había medios de poder pagar*. Y lo lógico es que, por medio de la constitución, se autorice a la [Asamblea] Legislativa para un acto tan elevado como éste, aunque exista la Ley de Quiebras y otras leyes; porque habrá cuestiones aquí que no puedan ser ni estén comprendidas dentro de la Ley de Quiebras. Yo creo, señor Presidente, que ésta es una enmienda completamente necesaria en la constitución de Puerto Rico.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Sr. Presidente.

Sr. PRESIDENTE: Señor Delegado.

Sr. GUTIERREZ FRANQUI: Brevemente para aclarar que *no deben interpretarse mis palabras como que entiendo que, sin esa disposición, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico no tendría la facultad que el compañero desea señalar*. Meramente *por entender que es un poder inherente de la Asamblea Legislativa*, es que no creo que debamos colocar esa banderilla roja en la constitución, que es el instrumento que se examina y se analiza en relación con el crédito público. *La Asamblea Legislativa, sin*

*que lo diga la constitución, siempre tendría semejante facultad.*¹⁵

De lo anterior surgen varios asuntos. En primer lugar, el amplio poder de la Asamblea Legislativa para adoptar medidas que atiendan una emergencia nacional. En segundo lugar, que dicho poder es *inherente* a la Asamblea Legislativa. En tercer lugar, que la intención de la Convención Constituyente expresamente establece que un huracán puede constituir el tipo de emergencia que activa dicho poder. Y en cuarto lugar, que entre las opciones que tiene la Asamblea Legislativa en esas circunstancias está decretar moratorias a las deudas y prohibir acciones judiciales para su cobro.

Una posible objeción a que la Asamblea Legislativa ordene, como hacen de cierto modo los P. de la C. 1263 y 1296, moratorias o extensiones en los préstamos hipotecarios, sería, por ejemplo, que ello constituiría un menoscabo sustancial de las obligaciones contractuales, en violación a la Sección 7 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico. Sin embargo, existen dos razones por las cuáles este argumento fracasaría.

En primer lugar, el debate reproducido anteriormente demuestra la clara intención de la Convención Constituyente de *permitir*, específicamente, que la Asamblea Legislativa adopte dichas medidas durante una emergencia nacional, particularmente un huracán. Como expresó el Juez Asociado Fuster Berlingeri en su Opinión de Conformidad en *Defendini Collazo et al. v. E.L.A.*,

[n]o puede suponerse que una cláusula de la Constitución ordene o autorice lo que otra cláusula

prohíbe. No puede suponerse que la Constitución se aprobó con determinada finalidad en cuanto a un asunto, pero que algunas disposiciones de ésta permiten o requieren una finalidad contraria respecto a ese mismo asunto.¹⁶

Es decir, si surge claramente que la intención de los constituyentes fue “A”, no puede usarse otra parte de la Constitución para concluir “B”; sobre todo si se trata de conclusiones mutuamente excluyentes. Sin duda, sería un tanto problemático que la Convención Constituyente determinara que una actuación sea permitida, pero que a su vez, esta se considere inconstitucional por operación de alguna cláusula de la Constitución adoptada por dicha Convención.¹⁷

En segundo lugar, las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior* también descartan esta posibilidad.¹⁸ En esa ocasión, nuestro máximo foro judicial atendió la interacción entre la prohibición constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales y los poderes de razón de estado de la Asamblea Legislativa. Según el Tribunal Supremo: “La Asamblea Legislativa tiene, en efecto, amplios poderes para aprobar medidas razonables con el propósito de salvaguardar los intereses fundamentales del pueblo y promover el bien común”.¹⁹ Esta aseveración coincide con lo adoptado en la Sección 19 del Artículo II de la Constitución y lo expresado en la Convención Constituyente.

15 (Énfasis suplido) Diario de Sesiones de la Convención Constituyente disponible en <http://www.oslpr.org/v2/PDFS/DiarioConvencionConstituyente.pdf>, en la pág. 2443.

16 *Defendi Collazo et al. v. ELA*, 134 DPR 28, 110 (1993) (Op. de Conformidad, Fuster Berlingeri).

17 Esta aseveración está sujeta a posibles excepciones no aplicables aquí. Véase *Ocasio v. Díaz*, 88 DPR 676 (1963).

18 *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior*, 101 DPR 378 (1973).

19 *Id.*, en la pág. 394.

Acto seguido, el Tribunal Supremo sostuvo que este amplio poder legislativo no puede ejercerse de forma arbitraria o caprichosa.²⁰ Por el contrario, está sujeto a un análisis de razonabilidad.²¹ En estos casos, “la función del tribunal consiste en establecer un balance razonable entre el interés social de promover el bien común y el interés, también social, de proteger las transacciones contractuales contra la aplicación arbitraria y caprichosa de las leyes”.²²

Lo anterior aplica a circunstancias *ordinarias* en las que el poder de razón de estado de la Asamblea Legislativa choca con la prohibición constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales. Pero, nuevamente debemos preguntar, ¿y qué ocurre con situaciones de emergencia como un huracán? Pues el Tribunal Supremo en *Warner Lambert Co., supra*, nos suple una respuesta, expresando que en estos casos se lleva a cabo un balance de intereses en el que se analizará “la sustancialidad del interés público promovido por [la legislación] y la dimensión del menoscabo ocasionado por su aplicación retroactiva”.²³

Continúa explicando nuestro más alto foro judicial: “Mientras más grave sea el mal social que el estatuto intenta remediar más grande el interés público envuelto, y, por tanto, mayor justificación para su aplicación retroactiva”.²⁴ Lo anterior es particularmente cierto en casos de emergencias, las que “pueden ser provocadas por diferentes causas, bien por un conflicto bélico, *por un desastre de la naturaleza* o por desajustes económicos. Creados por una inflación en los precios o una depresión de los valores”.²⁵ Por último, a medida que el remedio

legislativo sea temporero y no permanente —es decir, diseñado para atender específicamente la emergencia y sus efectos—, mayor es la posibilidad de que dicha medida sea declarada constitucional.²⁶ Por tanto, cuando se trata de una emergencia, la balanza se mueve en favor del poder legislativo.

La doctrina expresada previamente es cónsona con la aplicable a nivel federal, según resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Home Building & Loan Assoc. v. Blaisdell*.²⁷ En esa ocasión, si bien no se trataba de un desastre natural, el Tribunal Supremo federal validó una legislación estatal estableciendo moratorias en las ejecuciones de hipotecas, por razón de la seria crisis económica que atravesaban los Estados Unidos durante la Gran Depresión.

Por último, cabe señalar que existen otras fuentes de limitación al poder legislativo, incluso durante emergencias. Ejemplo de esto sería incluir en las medidas de emergencia disposiciones racistas o sexistas. Es decir, el poder legislativo durante una emergencia no constituye una dispensa para violar otras obligaciones constitucionales que tiene la Asamblea Legislativa; meramente *amplía* el tipo de medida que podría aprobar como parte de su poder de razón de estado.

De todo lo anterior surge claramente que la Asamblea Legislativa tiene amplios poderes para adoptar medidas que atiendan situaciones de emergencia, tales como el paso del Huracán “María”. Esto surge tanto del texto como del historial de la Constitución de Puerto Rico. Este poder es lo suficientemente amplio para abarcar, por ejemplo, moratorias a los pagos de préstamos hipotecarios, personales y de

20 Id.

21 Id, en la pág. 395.

22 Id.

23 Id, en la pág. 396.

24 Id.

25 (Énfasis suplido) Id.

26 Id, en la pág. 397.

27 290 U.S. 398 (1934).

automóvil, entre otros. A su vez, los límites constitucionales al ejercicio de dicho poder son considerablemente laxos.

Cabe destacar que nuestro ordenamiento jurídico ya cuenta con figuras legales aplicables a circunstancias de emergencia. Un ejemplo de esto es la figura de *fuera de fuerza mayor* que surge del artículo 1058 del Código Civil y que establece que “[f]uera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables”.²⁸ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que un huracán es un ejemplo de fuerza mayor.²⁹ Esta figura ha sido interpretada “de forma amplia, haciéndola extensiv[a] a todo el campo del derecho”.³⁰ Esto, pues el “derecho es razonable y no exige lo que resulta imposible de cumplir”.³¹ Resulta evidente que los tribunales puertorriqueños podrían emplear esta figura proveniente de la equidad para atender situaciones en las que deudores no puedan cumplir con sus prestaciones producto del paso del huracán, ya sea el pago de una hipoteca o un canon de arrendamiento.

Claro está, en vez de esperar a que los tribunales apliquen esta figura caso a caso, la Asamblea Legislativa tiene el poder de adoptar medidas de aplicación general que atiendan específicamente la emergencia generada por el paso del temporal sobre Puerto Rico. Ya vimos que se han presentado una gran cantidad de proyectos legislativos en esta dirección, los que nuestra Constitución ve con muy buenos ojos.

28 31 LPRC § 3022.

29 Vidal & Cia v. Am RR Co., 28 DPR 204 (1920).

30 OEG, DACO v. Rivera, Cintrón, 153 DPR. 184, 192 (2001).

31 Id, en la pág. 193.

TOQUE DE QUEDA EN PUERTO RICO: REFLEXIONES LUEGO DEL PASO DEL HURACÁN MARÍA

ARTÍCULO

*Luis Enrique Romero Nieves**

I. Introducción y hechos de trasfondo

La implementación de “toques de queda” ha sido conflictiva desde la óptica del derecho constitucional, pero aún más conflictiva y objeto de estudio bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Los diferentes cuerpos de supervisión para con el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos han sido consistentes al decretar que la adopción de medidas de “toques de queda” configuran la suspensión, por parte del Estado, de derechos, fundamentales. Al igual, que deben ser, no solo protegidos (por el Estado concernido), sino que promovidos a los fines de lograr su disfrute y realización plenas. En escenarios concretos estudiados por los órganos internacionales con poder delegado para la protección y promoción de los derechos humanos, se ha discutido que la observancia de “toques de queda” implica invariablemente la restricción al ejercicio de libertad de la persona, en particular, a la libertad de expresión, de asociación, reunión y circulación¹.

* Bachillerato de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (Magna Cum Laude), 2004. Juris Doctor de la Universidad Interamericana de Puerto Rico (Magna Cum Laude), 2007. Maestría en Derecho Internacional Público (LL.M.), de la American University, Washington College of Law, 2010. Profesor Adjunto y Coordinador de Programas Graduados en

Luego del paso del Huracán María por la isla de Puerto Rico, el Gobernador Ricardo Rosselló Nevares emitió declaraciones para anunciar que, por *Orden Ejecutiva*, había puesto en vigor un “toque de queda” las seis de la tarde (6:00pm) hasta las seis de la mañana (6:00am). Este operaría todos los días a partir del miércoles, 20 de septiembre de 2017 y, según la Sección 1era de dicha *Orden*, de manera sostenida “[m]ientras dure la emergencia”². Conforme el contenido de la Orden Ejecutiva, las disposiciones no serían de aplicación:

[a]l personal federal y local dedicado a labores de recuperación, al [sic] aquel personal de las agencias de seguridad a nivel local y federal, a profesionales de la salud y empleados que laboran en hospitales y centros de salud, los miembros de la prensa y aquellos ciu-

la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

1 Véase Asamblea General de Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones de los derechos humanos en Honduras desde el golpe de Estado, 28 de junio de 2009, A/HRC/13/66; Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, 30 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55.

2 Orden Ejecutiva Núm. 049 del 20 de septiembre de 2017 (Boletín Administrativo Núm. OE-2017-049).

dadanos que estén atendiendo situaciones de emergencia.³

Luego, el sábado, 23 de septiembre de 2017, el Gobernador emitió una segunda *Orden Ejecutiva* en torno al mismo asunto, por medio de la cual enmendó algunos de los contenidos de la anterior. Dispuso, en la Sección 1era, que:

[s]e establece un toque de queda para todos los residentes de Puerto Rico todos los días desde las 7:00pm hasta las 5:00am del día siguiente, comenzando a regir de forme inmediata desde la firma de esta *Orden Ejecutiva*. El toque de queda se extenderá mientras dure el estado de emergencia.⁴

Por medio de esta *Orden Ejecutiva*, se decretó como excluidos de su aplicación a:

[p]ersonal federal y local dedicado a las labores de recuperación; al personal de las agencias de seguridad a nivel municipal, estatal y federal; personal trabajando en áreas de infraestructura crítica, tanto a nivel público o privado, como lo son aeropuertos, puertos, estructura de telecomunicaciones, servicio eléctrico y de servicio de acueductos y alcantarillados; personal de compañías de seguridad privada; a profesionales de la salud, empleados que laboran en hospitales, centros de salud y organizaciones comunitarias que brindan servicios de salud; empleados de hospederías, supermercados y restaurantes; distribuidores de artículos de primera necesidad como agua, alimentos,

combustible, entre otros; los miembros de la prensa; y aquellos ciudadanos que estén atendiendo situaciones de emergencia.⁵

Posteriormente, el 29 de septiembre de 2017, el Gobernador anunció que el toque de queda se reduciría para observarse durante el horario de nueve de la noche (9:00pm) a cinco de la mañana (5:00am).⁶ En horas de la mañana del 4 de octubre de 2017, el Gobernador comunicó una segunda “reducción” de manera que, a partir de entonces, debía contemplarse desde la medianoche (12:00am) y hasta las cinco de la mañana (5:00am).⁷ Esta última versión del toque de queda se mantuvo en vigor hasta el 18 de octubre de 2017 cuando fue dejado finalmente sin efecto.⁸

La implementación del toque de queda

³ *Id.*

⁴ Véase *Gobierno modifica toque de queda y deja sin efecto Ley Seca*, PRIMERA HORA, (29 de septiembre de 2017 8:39 a.m.) <http://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/gobiernomodificatoquedequedaydejasinefectolaley-seca-1248287/> (última visita 14 de diciembre de 2017). Una búsqueda en los portales cibernéticos que son bases de datos para la investigación jurídica, y en las páginas que dan publicidad a las órdenes ejecutivas, no reflejan que se haya adoptado una *Orden Ejecutiva* para disponer en torno a esta reducción del toque de queda.

⁵ Véase *Gobernador reduce horario del toque de queda*, EL VOCERO, (4 de octubre de 2017) http://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-reduce-horario-del-toque-de-queda/article_9a9319c2-a8fa-11e7-8a2a-f311a010579c.html (última visita 14 de diciembre de 2017). Una búsqueda en los portales cibernéticos que son bases de datos para la investigación jurídica, y en las páginas que dan publicidad a las órdenes ejecutivas, no reflejan que se haya adoptado una *Orden Ejecutiva* para disponer en torno a esta reducción del toque de queda.

⁶ Véase Rebeca Banuchi, *Gobernador deja sin efecto el toque de queda a partir de hoy*, EL NUEVO DÍA, (18 de octubre de 2017 12:08 p.m.) <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/gobernadordejasinefectoeltoquedequedaaapartirdeltoque-de-queda-2367061/> (última visita 14 de diciembre de 2017). Una búsqueda en los portales cibernéticos que son bases de datos para la investigación jurídica, y en las páginas que dan publicidad a las órdenes ejecutivas, no reflejan que se haya adoptado una *Orden Ejecutiva* para disponer en torno a esta reducción del toque de queda.

³ *Id.*

⁴ Orden Ejecutiva Núm. 050 del 23 de septiembre de 2017 (Boletín Administrativo Núm. OE-2017-050).

por parte del Gobernador, en todas las versiones antes resumidas, se hizo en virtud de la declaración previa de emergencia que este había realizado por medio de la Orden Ejecutiva Núm. 2017-047.⁹ Por medio de aquella, se activó a la Guardia Nacional para asistir al Gobierno en la preparación y atención del estado de emergencia en que se encontraba Puerto Rico. Invariablemente, los pronunciamientos vinculados a la continuación o modificación del toque de queda estuvieron predicados sobre la idea de que la ausencia generalizada de servicio energético en el País configuraba un escenario de “grandes riesgos a la seguridad” para los ciudadanos, y que convertía en necesaria la adopción de medidas extraordinarias en protección de la vida y bienestar de los ciudadanos.¹⁰

Posteriormente, en horas de la tarde del lunes, 30 de octubre de 2017, el Gobernador anunció que “[p]ara garantizar la seguridad de los ciudadanos”, se instauraría un toque de queda que estaría en vigor desde de las diez de la noche (10:00pm) del martes, 31 de octubre de 2017, hasta las cinco de la mañana (5:00am) del 1 de noviembre de 2017. No obstante, debido al juego de Grandes Ligas de Béisbol de la final de la Serie Mundial (entre los Astros de Houston y los Dodgers de los Ángeles), que observó su penúltimo encuentro el 31 de octubre de 2017, el toque de queda no aplicó a centros públicos o privados, comercios o restaurantes que transmitieran el evento. Las personas que presenciaron el partido en estos lugares eximidos, y que regresaron a sus hogares en horas de vigencia del toque de queda, no estaban sujetas a penalización.¹¹ Funcionarios

de La Fortaleza informaron además que esta exclusión se sumaría a aquellas que le asisten a los hoteles, hospederías, empleados del gobierno federal y estatal, personal de seguridad público o privado, personal de puertos y otras industrias de servicios básicos, personal de la Salud en funciones, supermercados y empleados de la cadena de distribución de mercancía y miembros de la prensa en funciones.¹² La comunicación de La Fortaleza añadió, sin embargo, que “[l]a Policía se reserva la potestad de intervenir con personas, con disfraz o sin disfraz, que estén merodeando comunidades, lugares públicos o establecimientos comerciales cerrados entre las 10:00 p.m. de hoy y las 5:00 a.m. de mañana”.¹³

II. El “Estado de derecho”

Puerto Rico, como territorio no incorporado de los Estados Unidos, es considerado una “unidad política constitutiva” de ese país, bajo el derecho internacional.¹⁴ En ese contexto,

diciembre de 2017); Harry Rodríguez Caraballo, *Toque de queda no trastocará celebración la serie mundial*, METRO, (31 de octubre de 2017 8:29 p.m.) <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/10/31/toque-queda-no-trastocara-celebracion-la-serie-mundial.html> (última visita 14 de diciembre de 2017). Una búsqueda en los portales cibernéticos que son bases de datos para la investigación jurídica, y en las páginas que dan publicidad a las órdenes ejecutivas, no reflejan que se haya adoptado una *Orden Ejecutiva* para disponer en torno a la instauración de este toque de queda.

12 *Véase Gobierno detalla excepciones al toque de queda: Juego de Grandes Ligas de Béisbol*, MICROJURIS, (31 de octubre de 2017) <https://aldia.microjuris.com/2017/10/31/gobierno-detalla-excepciones-al-toque-de-queda-juego-de-grandes-ligas-de-beisbol/> (última visita 14 de diciembre de 2017).

13 *Id.*

14 La Convención de Montevideo sobre los derechos y obligaciones de los Estados, un tratado suscrito en 1933 y del cual Estados Unidos es parte, *Convention on Rights and Duties of States* (Convención de Montevideo), 26 de diciembre de 1933, art. 1, 49 Stat. 3097, 3100, 165 LNTS 19, 25, establece que: “El Estado federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional”. A la luz de esta disposición en el artículo 2, los territorios, municipios o provincias que conforman a una nación soberana se consideran unidades políticas constitutivas del soberano, no así “soberanos” por sí. *Véase además MAL-*

9 Orden Ejecutiva Núm. 047 del 17 de septiembre de 2017 (Boletín Administrativo Núm. OE-2017-047).

10 *Véase supra* nota 2.

11 *Véase Toque de queda por Halloween en Puerto Rico, pero no para la Serie Mundial*, EL NUEVO HERALD, (31 de octubre de 2017 4:15 p.m.) <http://www.elnuevoherald.com/deportes/beisbol/article181922671.html> (última visita 14 de

ante las “autoridades locales”, son oponibles y exigibles los compromisos que el gobierno de los Estados Unidos haya contraído internacionalmente, en la naturaleza de tratados para la protección y promoción de los derechos humanos. Estados Unidos es parte del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* que es un tratado en vigor desde el 23 de marzo de 1976.¹⁵ Este reconoce como derechos humanos fundamentales el de “Todo individuo [...] a la libertad y a la seguridad personales”¹⁶; el de “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado [...] a circular libremente por él...”¹⁷; el de “Toda persona [...] a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión [...] así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado...”¹⁸; el de no ser “[o]bjeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”¹⁹; el de “Toda persona [...] a la libertad de expresión [que] [...] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...] ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”²⁰; el de “reunión pacífica”²¹; y el de “Toda persona [...] a asociarse libremente con otras”²².

Por su parte, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (que es un instrumento internacional vinculante para con

los Estados Unidos de América²³), tutela en lenguaje similar libertades idénticas a las mencionadas en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, la *Declaración* dispone que “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.²⁴ Además, que “Toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla y practicarla en público y en privado”.²⁵ En cuanto a la libertad de expresión establece que “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.²⁶ En relación con la libertad de movimiento consigna que “Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente...”²⁷ En torno al derecho de “reunión”, dispone que “Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”.²⁸ Diferenciado del derecho de “mera reunión”, la *Declaración* consagra el derecho de “asociación” con el siguiente lenguaje: “Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.²⁹

Desde la óptica del derecho interno, resulta

COLM N. SHAW, *INTERNATIONAL LAW*, 217-223 (6ta ed. Cambridge University Press. 2008).

15 International Covenant on Civil and Political Rights, 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS

16 *Id.* art. 9.1

17 *Id.* art. 12.1.

18 *Id.* art. 18.1.

19 *Id.* art. 18.2.

20 *Id.* art. 19.2.

21 *Id.* art. 21.

22 *Id.* art. 22.

23 Organización de Estados Americanos, *Novena Conferencia Internacional Americana*, Bogotá, Colombia, 1948.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado reiteradamente que los contenidos de la *Declaración Americana* vinculan al gobierno de los Estados Unidos bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Véase por ejemplo Resolution No. 23/81, Case 2141 (United States), March 6, 1981.

24 *Id.* art. I.

25 *Id.* art. III.

26 *Id.* art. IV.

27 *Id.* art. VIII.

28 *Id.* art. XXI.

29 *Id.* art. XII.

pertinente referir a las protecciones constitucionales, que son comparables a las internacionales anteriormente señaladas. La primera enmienda al texto constitucional estadounidense dispone que: “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances*”.³⁰ En protección de principios similares en Puerto Rico, el texto constitucional de 1952 dispone que “No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.”³¹ No obstante lo anterior, en muy limitadas excepciones la Corte Suprema de los Estados Unidos ha tenido ocasión de expresarse en relación con la validez constitucional de los toques de queda. En el caso de Puerto Rico, no existe expresión jurisprudencial del Tribunal Supremo que se haya dirigido a este asunto. Por otro lado, en Estados Unidos, fue objeto de visto bueno constitucional por parte de la Corte Suprema, una ordenanza adoptada en la ciudad de Dallas que restringía el acceso de menores de edad entre los catorce (14) y dieciocho (18) años de edad, a ciertos “salones” o clubes de baile. El razonamiento de la mayoría fue a los efectos de que la ordenanza no violaba el derecho de asociación de los menores en la medida en que en su aplicación. Solo limitaba la posibilidad de que los menores bailaran con adultos y la oportunidad de los adultos de bailar (en los lugares reglamentados) con menores de edad. Razonó la Corte que esta libertad es una de orden “asociativa” en cierto sentido común o popular, pero no conlleva el ejercicio de la asociación expresiva que la Primera Enmienda

tutela.³² En otro caso anterior en que el Tribunal Supremo federal denegó la expedición del auto, quedó confirmada la determinación del tribunal recurrido que concluyó que cierta ordenanza era constitucionalmente válida aún cuando limitara el derecho de los menores de edad a discurrir por las calles durante ciertas horas de la noche. Al disentir de la determinación de no expedir el auto, el Juez Marshall opinó que: “[...a] curfew aimed at all citizens could not survive constitutional scrutiny. This is true even though such a general curfew, like the instant ordinance, would protect those subject to it from injury and prevent them from causing “nocturnal mischief”.”³³

Finalmente, en el contexto histórico del “pánico al japonés” que tan impopulares opiniones produjo, la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1943 resolvió que ciertas reglamentaciones que establecían un “toque de queda” en relación con personas japonesas —o de ascendencia japonesa—, no eran inconstitucionales por establecer cierta discriminación entre ciudadanos americanos vis à japoneses. Razonaron que la reglamentación era constitucionalmente válida en la medida en que la intención del Congreso y del ejecutivo fue la de proteger a los Estados Unidos contra el espionaje y el sabotaje, en el contexto de temor que vivía ese país en relación con una potencial invasión o ataque aéreo de origen japonés.³⁴

En Puerto Rico, las únicas fuentes formales que refieren al tema de “toques de queda” son dos opiniones del Secretario de Justicia por medio de las cuales este se expresó, a solicitud del Gobernador Rafael Hernández Colón. El asunto era sobre la validez constitucional de

30 CONST. EE. UU. enm. I § 8.

31 CONST. PR art. II, § 4.

32 *City of Dallas v. Stanglin*, 490 U.S. 19 (1989).

33 *Bykofsky v. Borough of Middletown*, 429 U.S. 964, 965 (1976).

34 *Hirabayashi v. U.S.*, 320 U.S. 81 (1943).

ciertas ordenanzas municipales que proponían la implementación de ese tipo de medida en relación con menores de edad en Puerto Rico. Las opiniones en cuestión plantean esencialmente que “[l]os toques de queda para menores representan una coartación o restricción de derechos fundamentales garantizados tanto por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como por la constitución federal.”³⁵ En ese contexto, planteó el entonces Secretario de Justicia, que una ordenanza municipal que promueva un toque de queda “[d]ebe velar por que no se afecten los derechos de libertad de expresión, asociación y movimiento más allá de los límites estrictamente necesarios para alcanzar el fin deseado.”³⁶

III. Conclusión

La historia reciente en Puerto Rico no había visto la implementación de un toque de queda, aún en los escenarios de desestabilización que se produjeron en el pasado, ante el paso de los huracanes Hugo y Georges. Sin duda alguna, el anuncio de estas medidas configuró una acción sorpresiva para aquellos que ni siquiera conocimos ni conocemos a alguien que haya vivido un estado excepción, como el promulgado por el Gobernador por medio de sus órdenes ejecutivas. No hay duda a los efectos de que el estado de derecho internacional (y también el municipal o local) reconoce que, en escenarios de crisis que amenacen la seguridad del Estado, las estructuras de gobierno están facultadas para adoptar medidas que decreten un estado de excepción y que impliquen la suspensión para con la protección y ejercicio de ciertos derechos que son considerados

fundamentales. La ausencia de estándares claros en el acervo jurídico estadounidense y puertorriqueño, que delimiten los contornos bajo los cuales se debe escrutar la validez de un toque de queda, convierten en imperativo que nos refiramos a los instrumentos internacionales y a lo dicho por los órganos llamados a tutelar su cumplimiento.

Bajo los derechos humanos reconocidos internacionalmente, la implementación de “toques de queda” es considerada un estado de excepción que es permisible solo si, el Estado que adopta la medida, lo hace en el contexto de una evidente desestabilización social, o en momentos críticos en que la seguridad nacional se ha visto comprometida.³⁷ Los “toques de queda” siempre producen la suspensión de garantías y derechos que ostentan protección bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Por tal razón, los órganos de protección y promoción de los derechos humanos han reiterado que las suspensiones de derechos bajo un “toque de queda”, deben: (1) estar predicadas y contenidas en instrumentos jurídicos válidamente adoptados por una autoridad competente; (2) los derechos y libertades suspendidas, deben limitarse a aquellas que son estrictamente necesario que se suspendan para paliar la situación de emergencia; y (3) que la medida de excepción limite la menor cantidad de derechos humanos. Tales restricciones deben, a su vez, ceñirse a la menor extensión temporal y espacial. En fin, cada uno de los actos de implementación de “toques de queda”, deben ser razonables o, en otras palabras, la implementación debe reducirse a aquella medida que sea estrictamente adecuada a la causa y el alcance del estado de excepción.³⁸

35 Op. Srio. Just. Núm. 3 de 1987 y Op. Sec. Just. Núm. 27 (1987).

36 *Id.*

37 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *CCPR Observación general No. 29: Artículo 4: Estados de emergencia*, 31 de agosto de 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

38 *Véase supra* nota 1.

Tal y como discutimos en los párrafos que preceden, la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales en contextos de destabilidad social o crisis, deben estar orientadas por criterios de razonabilidad. El concepto de “razonabilidad”, que es crisol para escrutar la validez de un toque de queda, no es sinónimo de “lo que sea tolerable” ni de “lo que tenga visos de aceptación popular”, ni mucho menos “lo que sea conveniente para el Estado” en medio de la crisis. Bajo el estándar internacional, como antes dijimos, las medidas que el Estado adopte para implementar un “toque de queda” deben limitar la menor cantidad de derechos y solo los que sea necesarios para paliar la situación de emergencia y además, tales restricciones deben a su vez ceñirse a la menor extensión temporal y espacial.

En el caso de las órdenes ejecutivas que impusieron recientemente en Puerto Rico un toque de queda, las siguientes son nuestras observaciones. La *Orden Ejecutiva* implantada el 20 de septiembre de 2017, adoptó un lenguaje muy vago y genérico a los fines de describir las circunstancias que ameritaban la imposición de un toque de queda. El texto es particularmente escueto en relación con el contenido que bajo el estándar internacional es primordial –i.e.: la descripción de las circunstancias críticas que ameritan la adopción de la medida-. Nadie tenía duda de que el país había sufrido grave destrucción. Ahora bien, muchos en el país albergaban incertidumbre a los efectos de si la imposición de un toque de queda configuraba una acción necesaria. La *Orden* concernida no explicaba porqué el toque de queda serviría adecuadamente a la agenda inmediata de reconstrucción del país y a los intereses de seguridad en juego. Por otro lado, a nuestro juicio, configuró un quebrantamiento al estándar internacional el hecho de que la *Orden Ejecutiva* de 20 de septiembre de 2017 no

estableciera un plazo de expiración y adujera que perduraría mientras existiera el estado de emergencia. Este defecto es dramático a la luz del estándar internacional en la medida en que la *Orden Ejecutiva* no definió ni delimitó las circunstancias que habrían de disipar el estado de emergencia y, por consiguiente, producirían la expiración de la *Orden*.

No obstante, ahora con el *retrospecto* en mano (y salvados los señalamientos habidos en el párrafo anterior) la *Orden Ejecutiva* adoptada el 20 de septiembre de 2017, podría argumentarse (con cierta honestidad intelectual) que no fue espuria. Nos parece que la necesidad de movilidad en las vías de rodaje para dar prioridad a las gestiones de intervención de emergencia, configuraban un interés apremiante del Estado que se servía necesariamente con la implementación de la *Orden*. A su vez, la ausencia de servicio energético en prácticamente la totalidad del país, podría razonablemente orientar el criterio de los organismos de seguridad pública a limitar el tráfico de personas en horas de la noche. Esto permanecería hasta tanto se conociera la dimensión y extensión de los daños sufridos, se pusieran en práctica las estrategias y medidas de seguridad contextualizadas a la nueva realidad del país y las personas pudieran asegurar la propiedad suya que sufrió daños y que resultó más vulnerable a la actividad criminal.

En relación con las medidas ejecutivas que extendieron la vigencia del toque de queda hasta el 18 de octubre de 2017, es menester puntualizar que tales medidas que redujeron paulatinamente el ámbito de horas de aplicación del toque de queda, no revelan información que sostenga que la merma (y no la eliminación del toque de queda), configuraban la acción estrictamente necesaria para el mantenimiento del orden y la seguridad públicas. Dicho de otro

modo, los estados de excepción (como los que operan en los toques de queda), están sometidos a una presunción de invalidez y es el Estado promotor de la medida quien, en cada escenario debe convencer a los sujetos de la limitación, en torno a la necesidad de la imposición. Ninguna de las medidas adoptadas en relación con el toque de queda, luego de la medida del 20 de septiembre de 2017, establecen los elementos justificativos de la continuación del mismo. Por el contrario, las medidas de reducción de horario, que no encuentran explicación alguna en las expresiones de La Fortaleza, parecerían haber sido puestas en vigor a manera de premio de consolación o como píldora de anestesia para las conciencias críticas.

Los estados de excepción no son medidas profilácticas, son medidas de reacción ante la ocurrencia de eventos que puedan demostrar inseguridad y desasosiego que amenacen la estabilidad de las estructuras del gobierno y el orden público. En ese tenor, ante la inexistencia de incidentes que demostraran un aumento dramáticos en la ocurrencia de delitos como escalamientos, robos, apropiaciones u otros de similar naturaleza (en el Puerto Rico pos-María), nos parece que se convertía cada vez en menos legítima la prolongación del estado de excepción. Dicho de otra manera, no sabemos (y está por verse) si el precio pagado con nuestras libertades fundamentales por espacio de casi treinta (30) días, nos surtió “bien” o, al menos, efectos positivos medibles.

Finalmente, ante el anuncio del Gobernador a los efectos de que “[p]ara garantizar la seguridad de los ciudadanos”, se instauraría un toque de queda que estaría en vigor desde de las diez de la noche (10:00pm) del martes, 31 de octubre de 2017, hasta las cinco de la mañana (5:00am) del 1 de noviembre de 2017, somos de la opinión de que el estándar internacional

fue palmariamente conculcado. La justificación predicada en que la noche de brujas y las máscaras son catalizadoras de criminalidad no ostenta ningún rigor jurídico. La aseveración a los efectos de que el toque de queda no aplicaría a locales que transmitieran el evento deportivo del momento y que las personas que presenciaron el partido en estos lugares eximidos no estaban sujetas a penalización en el camino a sus hogares, convirtió la orden en un total sinrazón. Esto, sobre todo, cuando los funcionarios de las agencias del orden público adujeron que en caso de que alguna persona fuera detenida, el mostrar el recibo de compra del lugar en el que disfrutó del partido, le serviría de “coartada” autoejecutable.

El Estado de Necesidad y María

ARTÍCULO

*Dora Nevares Muñiz**

El huracán María y la devastación que ha dejado en el país agudizan la relevancia de la defensa del estado de necesidad. El estado de necesidad es una causa de exclusión de responsabilidad penal reconocida en Puerto Rico desde principios del Siglo XX. En *Pueblo v. Franco*¹, el Tribunal Supremo se enfrentó a un cuadro fáctico en el cual los pueblos de Luquillo, Fajardo y Ceiba estuvieron tres días sin energía eléctrica. Para remediar la situación, unos empleados del Porto Rico Railway, Light & Power Co., corporación que suministraba corriente eléctrica, entraron sin permiso y contra la voluntad del dueño a una finca privada para cortar unas ramas que interferían con unos alambres portadores. Como resultado, se les acusó por los delitos de entrada ilegal a la propiedad y daños. El Tribunal Supremo entendió que los empleados de Porto Rico Railway, Light & Power Co. tenían derecho a penetrar en las fincas, romper las cercas que fuere necesario y provocar todos los daños razonables en la heredad ajena con el propósito de arreglar la avería eléctrica. Resolvió el Tribunal que estaban ante una situación de necesidad que no fue causada por los empleados. Entendió el Tribunal que los derechos privados ceden ante la convivencia pública y la necesidad, si estos estuvieren en conflicto. En síntesis, estuvo justificada la entrada en propiedad ajena

para cortar los árboles que impedían la restauración del servicio energético.

Cien años después, el huracán María presenta varias situaciones de colisión entre bienes jurídicos privados o públicos y bienes personalísimos, como la vida y la salud. En estas situaciones queda claro que estos últimos deben prevalecer. Las siguientes situaciones de hechos son ejemplos donde puede plantearse la defensa del estado de necesidad:

- Tres familias pierden sus viviendas en el huracán y se refugian en una escuela abandonada, la cual hacen su vivienda en las semanas posteriores al huracán.
- Luego del huracán, residentes aledaños a un supermercado, que ha sufrido daños, entran y se llevan agua para consumo personal.
- Un alcalde desvía agua para sus constituyentes, la cual tenía que compartir con dos municipios contiguos. El agua era para una comunidad aislada que llevaba días sin acceso.
- Residentes de una comunidad aislada en la montaña interceptan un camión con agua y se apoderan de botellas de agua, para distribuir las gratuitamente en su comunidad.
- Durante el huracán una familia

* Catedrática Distinguida, Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico

1 23 DPR 549 (1916)

tiene que abandonar su casa como resultado de los vientos e inundación, y rompe un cristal de la puerta de seguridad de una casa ajena para entrar a guarecerse.

- Un alcalde pernocta por un mes en la alcaldía, porque pierde el techo de su casa y esta se inunda al río salirse del cauce.
- Conductores se aparcan ilegalmente en la vía pública para obtener señal en su celular, comunicarse con familiares y resolver asuntos urgentes en los días que siguieron al huracán. Con ello limitan el paso por un carril, pero dejan vía libre en los demás carriles.

En todas esas situaciones, la conducta de la persona es ilegal y sujeta a una acción penal a título de delito. Sin embargo, la persona está libre de responsabilidad penal por conducto de la defensa de estado de necesidad recogida en el Art. 26 del Código Penal de Puerto Rico. El mismo dispone que:

No incurre en responsabilidad penal quien, para proteger cualquier derecho propio o ajeno de un peligro inminente, no provocado por ella y de otra manera inevitable, infringe un deber, o causa un daño en los bienes jurídicos de otro, si el mal causado es considerablemente inferior al evitado y no supone la muerte o lesión grave y permanente de la integridad física de una persona².

El estado de necesidad consiste en que la persona, que lleva a cabo el daño contra los

bienes jurídicos de otro mediante una conducta tipificada como delito, se vio obligada a realizar la misma por una situación de peligro inminente fuera de su control. Evidentemente, ni el sujeto que causa el daño ni el sujeto que lo recibe pueden haber provocado la situación de necesidad. Los requisitos para invocar efectivamente la defensa son: (1) que se proteja un derecho propio o ajeno de peligro inminente e inevitable; (2) que el peligro no fuere provocado por la persona que invoca la defensa; (3) que la persona infrinja un deber o sus actos causen daño a los bienes jurídicos de otro; y (4) que ese daño sea inferior al daño evitado y no suponga la muerte o lesión grave y permanente de una persona³.

El Artículo 26 del Código Penal adoptó la fórmula de mayor amplitud posible para la defensa, ya que no limita los bienes jurídicos ni los deberes de actuar u omitir.⁴ Todos los bienes jurídicos propios o ajenos pueden ser susceptibles de ser defendidos a costa de causar daño a otros bienes. No obstante, el ordenamiento jurídico le otorga mayor valor a unos bienes sobre otros. Por ejemplo, si fuese una colisión entre bienes de dominio privado y bienes de dominio público, éstos últimos tendrían que prevalecer sobre los primeros. Esto se debe a que los bienes de dominio públicos benefician a toda la ciudadanía, contrario al limitado beneficio que le proporciona el bien privado a su dueño. En cambio, si la colisión es entre bienes personalísimos (vida, integridad corporal, salud) y bienes de dominio público o privado, los bienes personalísimos prevalecen.

³ DORA NEVARES MUÑIZ, CÓDIGO PENAL DE PUERTO RICO COMENTADO, 57 (Instituto para el Desarrollo del Derecho, Inc. 2015) (comentando del Artículo 26).

⁴ Véase, DORA NEVARES MUÑIZ, DERECHO PENAL PUERTORRIQUEÑO: PARTE GENERAL, 237 (7ma ed., Instituto para el Desarrollo del Derecho, Inc., 2015); SANTIAGO MIR PUIG, DERECHO PENAL: PARTE GENERAL, 453-57 (8va ed., Editorial IBde F. 2008).

El huracán María y los estragos que ha ocasionado han creado una situación de necesidad suficiente para invocar la defensa de estado de necesidad en situaciones como las mencionadas anteriormente. La defensa de estado de necesidad es apropiada en situaciones de peligro inminente e inevitable —como un terremoto, un huracán, una catástrofe. En estas situaciones, surge un conflicto o colisión entre deberes o bienes jurídicos distintos, en cuyo caso se sacrifica uno de ellos en beneficio de aquel bien jurídico o deber que se reputa de mayor valor a los fines de la protección jurídica. Así, cuando está en peligro la vida o la salud, estas prevalecen ante el derecho de propiedad. Por ejemplo, estaría justificado romper la puerta o ventana de una casa ajena si fuere necesario para salvarse de la inundación y vientos. Igualmente, sería válido que un alcalde o un empleado duerman en el lugar de trabajo en los días siguientes al huracán mientras logran acudir a un refugio o procurar aposento.

El mal mayor que se quiere evitar puede abarcar derechos subjetivos, facultades o deberes privados o públicos, o cualquier tipo de bien cuya lesión constituya una pérdida jurídica. En el ejemplo de los conductores que obstruyen la vía pública, el derecho a comunicarse con familiares para indicar sobre su estado de salud durante la catástrofe prevalece sobre el derecho de los demás conductores a transitar de la manera más rápida posible por la vía pública.

En la colisión de deberes, el que invoca la defensa debe hacer u omitir hacer algo porque tiene un deber de garante sobre el bien jurídico. En estos casos, un deber solo puede cumplirse a costa de infringir otro. Algunos ejemplos de esto lo son: el médico que, para evitar la muerte de un paciente, tiene que dejar de auxiliar a otro que está en condición menos

grave; o el rescatista que durante una inundación tiene que apropiarse de o causar daño a propiedad ajena para ayudar a una persona en riesgo de perecer; o el alcalde que tiene que desviar la entrega de agua a otro municipio para entregarla a una comunidad aislada con mayor necesidad del líquido vital. En los tres supuestos, la conducta del médico, del rescatista y del alcalde está exenta de responsabilidad penal por razón de la defensa de estado de necesidad.

El peligro que activa la defensa de estado de necesidad debe ser inminente e inevitable; además de real. La inminencia se refiere a que el resultado que se trata de evitar tiene que ser inmediato; mientras que, la inevitabilidad se refiere a su ocurrencia segura si la persona no actúa. Si el mal o la amenaza es remota, eventual o posible, no procede la defensa. Si hubiera una forma de evitar el peligro por otro medio adecuado, entonces no procedería la defensa de estado de necesidad. Tampoco procede si ya el peligro ha pasado. En el caso del Huracán María, luego de terminar los vientos y la lluvia, la devastación es de tal magnitud que dos meses más tarde el estado de necesidad continúa en muchos sectores del país.

Nevares ofrece el siguiente ejemplo de la inminencia e inevitabilidad del daño que se pretende evitar por quien invoca la defensa:

[E]l del paciente diabético que durante una fuerte tormenta pierde su provisión de insulina al inundársele la casa. El individuo, apurado por su situación, se acerca a la farmacia más cercana con la esperanza de que le despachen el medicamento, pero descubre que está cerrada por motivo de la tormenta. No se abrirá sino en tres días. El sujeto, ante esto, rompe la ventana de la farmacia y

toma la insulina que precisa para seguir viviendo. No hay duda de que en este caso la muerte es inminente si no se proporciona el medicamento. En contraste con este caso, está el vecino del diabético, quien perdió durante la inundación unas dosis de cortisona que utilizaba para controlar una molestia de tipo alérgico que le provoca fuertes hinchazones al cabo de unos días sin el tratamiento y que podía culminar con la caída del pelo y erupciones de la piel si se dejaba sin medicación durante dos semanas. Si este sujeto fuese el que rompe la ventana y se toma el medicamento, no puede alegar la inminencia ni la inevitabilidad del daño y estaría obligado a esperar. A pesar de saber que el daño puede producirse, no está a la vista que se produzca en el lapso inmediato de tiempo en el cual no puede conseguir la medicina.⁵

Otro requisito de la defensa de estado de necesidad es que el mal causado sea inferior al evitado. Este requisito se conoce como la “proporcionalidad”. Tanto el bien jurídico afectado como el bien jurídico a proteger por quien invoca la defensa ameritan la protección del ordenamiento jurídico. Ante igualdad de legitimidad (de parte de quien invoca la defensa y del sujeto o bien jurídico afectado) lo que decide el conflicto es la importancia de los bienes jurídicos en colisión. Se considera justificado sacrificar un bien jurídico de menor valor para salvar otro de mayor valor.⁶

Las situaciones enumeradas que han sur-

gido a raíz del Huracán María, cumplen con el requisito de la proporcionalidad. En todos, el daño a evitar—pérdida de vida, daño a la salud, falta de comunicación – prevalece sobre el derecho de propiedad pública o privada, o libre acceso por la vía pública.

En cambio, en situaciones como las siguientes no hay defensa disponible.

- Legisladores que durante la emergencia abastecieron vehículos personales y familiares a costo del erario público con gasolina limitada para vehículos sirviendo durante la emergencia, cuando la misma apenas alcanzaba para las labores de emergencia.
- Persona que forzó y le causó daño a la puerta del garaje de la residencia contigua para apagarle la planta de diesel al vecino ya que le molestaba el ruido y el olor; ante la negativa del vecino a apagarla.
- Persona que robó una planta de diésel a punta de pistola y posteriormente la vendió.
- Personas que saquearon una tienda de ropa que sufrió daños durante el Huracán y se llevaron toda clase de mercancía.

Estos casos no tienen defensa aceptable en derecho penal que justifique o exculpe su conducta. Propiamente deben ser enjuiciados conforme dispone la ley.

5 DORA NEVARES MUÑIZ, DERECHO PENAL PUERTORRIQUEÑO: PARTE GENERAL (Instituto para el Desarrollo del Derecho, Inc., 7ma ed. rev. 2015) pág. 236,

6 Véase, Id., págs. 238-240.

La naturaleza, los humanos y el derecho

(reflexiones sobre la doctrina de caso fortuito o fuerza mayor luego del paso de los huracanes Irma y María)

ARTÍCULO

*Luis H. Sánchez Caso**

La historia de la humanidad refleja una constante lucha entre el ser humano y los fenómenos naturales. Muestra el continuo espíritu de supervivencia ante los riesgos originados por los cambios geológicos y del tiempo atmosférico de la Tierra. Los terremotos, huracanes, tsunamis, tornados, rayos, incendios, deslizamientos de terreno y sequías son ejemplos de hechos naturales peligrosos para la salud, la vida y la propiedad de las personas. En nuestra memoria colectiva hay conciencia de esos riesgos por las experiencias vividas o comunicadas por los antepasados. El reciente paso de los huracanes Irma y María convirtió lo que era recuerdo y miedo en una aciaga realidad, causante de enfermedades, pérdida de vidas y propiedad, daños a la infraestructura pública, desesperanza y disloque a una maltrecha economía.

El derecho es un reflejo de la vida de unos seres humanos en un determinado tiempo y lugar, por lo que atiende las consecuencias jurídicas de los fenómenos naturales en las relaciones interpersonales. Así, el Artículo 1058 del Código Civil de Puerto Rico establece: “Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare

la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que previstos, fueran inevitable”¹. Un evento imprevisible o inevitable es lo que se ha llamado *caso fortuito o de fuerza mayor*. Será imprevisible si su advenimiento no puede anticiparse, presagiarse o sospecharse su posibilidad por señales, indicios y experiencias previas. Lo inesperado o extraordinario del acontecimiento impide que una persona razonable pueda prepararse para evitarlo o mitigar sus consecuencias. El suceso es inevitable cuando es predecible que ocurra, pero sus consecuencias dañosas tienen que soportarse por ser irresistibles. Se está ante un incidente cuya presencia y consecuencias son inexorables e insuperables, independientemente de las medidas cautelares o los preparativos llevados a cabo. El caso fortuito o la fuerza mayor solo libera de responsabilidad cuando el hecho no puede anticiparse o, de serlo, es irresistible. De no ser así, se estaría ante un acto culposo por ser previsibles las diligencias que hubieran evitado el daño.

El Código Civil de Puerto Rico incorpora expresamente el caso fortuito o la fuerza mayor

¹ 31 LPRA §3022 (1930).

como eximente de responsabilidad en varios Artículos: 1494 (exonera a los conductores de camiones o navíos cuando la cosa entregada se pierde);² 1517 (extingue el censo que grava una finca);³ y 1805 (exime de responsabilidad al poseedor o el que se sirve de un animal).⁴ El Tribunal Supremo también ha incorporado las doctrinas de emergencia súbita y causa interventora del derecho norteamericano.⁵ Estas son otros ejemplos de exclusión de culpa por razón de caso fortuito o fuerza mayor.

Entre los estudiosos del tema se suscita un debate sobre las semejanzas y diferencias del caso fortuito y la fuerza mayor. Para un sector doctrinal, el caso fortuito se refiere a sucesos en que ha participado un acto humano, mientras en la fuerza mayor sobreviene un hecho de la naturaleza. Para otro sector, el caso fortuito es el acontecimiento imprevisible y la fuerza mayor el inevitable. Otros autores consideran que el caso fortuito tiene lugar en el interior de la actividad, empresa u órbita en controversia, y la fuerza mayor se produce por causas externas a ese ámbito. En *Rivera v. Caribbean Home Const.*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico desaprobó ese debate y estimó que era una discusión “escolástica, irreal y arbitraria”.⁶ Realmente lo relevante es que el evento y el daño causado sean imprevisible o inevitable, independientemente de que provenga de un acontecimiento natural, o producto de actividad humana o del lugar de su ocurrencia. La jurisprudencia puertorriqueña sobre el tema denota una confusión conceptual,⁷ o un rechazo a

la idea de etiquetar el acontecimiento y concentrar el análisis en los elementos que son determinantes para el efecto liberatorio.⁸ Lo atinado sería adoptar una tesis unitaria del caso fortuito o la fuerza mayor, pues tanto uno como el otro solo libera de responsabilidad cuando el hecho es imprevisible o, de preverse, irresistible.

El Tribunal Supremo ha emitido cuatro opiniones cardinales en las que discute la figura del caso fortuito o la fuerza mayor. En un caso, relacionado con un incendio, define los elementos constitutivos; y en otro, también de un fuego, atiende la carga de la prueba. *P.R. & American Ins. Co. v. Durán Manzanal*, trata sobre una acción de subrogación presentada por una compañía de seguros contra el dueño de un taller de mecánica en la que se reclama el reembolso de la cantidad pagada por la pérdida total de tres vehículos a causa de un incendio.⁹ En la demanda se alegaba que los daños se debieron a la negligencia del demandado. Al contestar la demanda, este sostuvo que el aludido siniestro había sido ocasionado por un evento fortuito. El Tribunal Supremo confirmó la determinación del tribunal inferior de que el incendio se debió a un acontecimiento de naturaleza fortuita y fijó los requisitos para que un suceso de esa naturaleza libere de responsabilidad civil: “(1) Que el hecho o acontecimiento que lo produce no dependa de la voluntad del llamado a servir, ni sea imputable a éste por haberse originado en un accidente *fatum fatalitas*; (2) que el hecho sea imprevisto o inevitable, en el sentido, de hallarse fuera de la diligencia razonable y habitual del obligado; (3) que el incumplimiento presuponga imposibilidad y

2 *Id.* en la §4142.

3 *Id.* en la §4192.

4 *Id.* en la §5144.

5 *Banchs v. Colón*, 89 DPR 481 (1963); *Ginés v. Autoridad de Acueductos*, 86 DPR 518 (1962).

6 100 DPR 106, 114 (1971).

7 *Vidal & Cia., S. en C. v. The American Railroad Co. of Puerto Rico*, 28 DPR 204 (1920); *Matos v. Antongiorgi*, 63 DPR 890 (1944)

8 *Rivera v. Caribbean Home Const.*, 100 DPR 106, 114, 117 (1971); *OEG v. Rivera*, 153 DPR 184, 193 (2001).

9 *P.R. & American Ins. Co. v. Durán Manzanal*, 92 DPR 289 (1965).

no mera dificultad”.¹⁰ De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial, un imputado queda libre de culpa cuando el daño que sufre un tercero se deba a un evento imprevisible o inevitable, que no le es atribuible debido a que corresponde a un hecho ajeno a su voluntad, y existe causalidad entre el suceso y el daño reclamado.

En el otro caso de pérdida por un fuego, *Vidal & Cia., S. en C. v. The American Railroad Co. of Puerto Rico*, se aprecia una confusa y pobre discusión de los conceptos fuerza mayor y caso fortuito.¹¹ No obstante, se resalta que para quedar liberado de responsabilidad, el demandado debe demostrar el suceso imprevisible o irresistible. El caso se origina en un momento histórico en que había ferrocarriles en Puerto Rico. Una empresa entregó una mercancía a una de las compañías de trenes que brindaban el servicio de acarreo de bienes. Según la prueba, el incendio ocurrió de forma inexplicable y se extendió a uno de los vagones donde estaba la mercancía a transportarse. De acuerdo con la reglamentación vigente, por presumirse la culpa, el porteador estaba obligado a indemnizar la pérdida sufrida de no probar la defensa de caso fortuito o fuerza mayor. El Tribunal Supremo determinó que la parte demandada no cumplió con la carga probatoria puesto que:

no basta que ocurra un incendio que destruya o averíe mercancías que se hayan entregado a una compañía de ferrocarriles para su transporte para que esté exenta de responsabilidad, sino que tiene que probar sus causas para poder deducir de ellas que constituyeron un caso fortuito o de fuerza mayor, porque no pudieron ser precavidas ni resistidas, y que

no fueron debidas a imprudencia o descuido de sus empleados ni a la insuficiencia o mala condición de los medios de transporte...¹²

En las otras dos opiniones, el Tribunal Supremo discute los elementos de la imprevisibilidad e inevitabilidad y pauta que el acontecimiento debe ser extraordinario, insólito o de gran magnitud para gozar de esas condiciones. En *Rivera v Caribbean Home Const.*, se resolvió que un suceso no es *per se* imprevisible por el mero hecho de ser producto de un fenómeno natural.¹³ La imprevisibilidad, de acuerdo con el foro adjudicativo, es un atributo relativo que dependerá de “lo acostumbrado o desacostumbrado del suceso”.¹⁴ En el caso, varios vecinos le reclamaron al constructor de sus residencias por las pérdidas sufridas como consecuencias de una inundación por fuertes lluvias. El Tribunal razonó que el caso fortuito o la fuerza mayor “por estar basado en la equidad puede operar en todo el campo del derecho, tiene como su aplicación más importante la de eximir de responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones”.¹⁵ Lo define como “aquel suceso no imputable al deudor que impide el cumplimiento de la obligación”.¹⁶

En *Rivera v Caribbean Home Const.*, se concluyó que el contratista fue negligente, pues en el municipio donde estaban localizadas las residencias eran frecuentes las lluvias fuertes. El Tribunal añadió que los fenómenos naturales no siempre exoneran de responsabilidad. Para determinar si eximen de responsabilidad como caso fortuito o fuerza mayor

10 *Id.* en la pág. 293.

11 *Vidal & Cia., S. en C.*, 28 DPR en la pág. 204.

12 *Id.* en la pág. 216.

13 100 DPR 106, 117 (1971).

14 *Id.*

15 *Id.* en la pág. 110.

16 *Id.*

se consideran en cada caso y “el carácter frecuente o probable del fenómeno, o por el contrario su carácter inopinado o insólito; si se tomaron las medidas que aconseja la prudencia y la ciencia para evitar el daño o si no se tomaron, etc.”.¹⁷ Un hecho natural ordinario, como las lluvias fuertes en una determinada región, no se considerará un caso fortuito o de fuerza mayor pues pueden anticiparse o resistirse. La conducta esperada ante un evento cotidiano es aquella que en las circunstancias del caso hubiera realizado una persona prudente para evitar el daño. Para que aplique la exención de culpa contemplada en el Artículo 1058 del Código Civil debe ser un evento extraordinario. La norma jurisprudencial admite que los adelantos en la ciencia y la tecnología han descornado el velo del misterio de los fenómenos naturales y han viabilizado el desarrollo de aparatos e instrumentos que permiten predecir y pronosticar esos eventos, lo que activa el deber de prudencia y cautela exigible por las circunstancias.

La naturaleza extraordinaria de un caso fortuito fue reiterada en *O.E.G. v. Rivera*, caso en el que dos abogados invocaron esa defensa para excusar el incumplimiento del término jurisdiccional para la presentación de un recurso de revisión en un caso administrativo.¹⁸ Los letrados sostuvieron que no pudieron imprimir y fotocopiar sus respectivos escritos o apéndices debido a una falla mayor del sistema de energía eléctrica de Puerto Rico, ocasionada por una avería en una línea de transmisión debido al contacto con ramas de árboles. El Tribunal aplicó el efecto liberador del caso fortuito a una controversia procedimental y excusó la presentación tardía

de los recursos apelativos. Así fundamentó su dictamen: “No nos cabe la menor duda que... la zona norte de la isla experimentó un acontecimiento que por su naturaleza y magnitud era catalogable como de fuerza mayor o caso fortuito”.¹⁹

En Puerto Rico es usual que el caso fortuito o fuerza mayor se invoque como una defensa afirmativa en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios por las conductas antijurídicas de un agente o el incumplimiento de una obligación. La pretensión es liberarse de responsabilidad probando los elementos constitutivos de la doctrina. Lo cierto es que el caso fortuito o la fuerza mayor que exime de responsabilidad no es más que un supuesto de ausencia de culpa. Cuando se dice que la causa del daño fue un suceso no predecible, lo que se asevera es que no hubo una conducta negligente del inculpaado o que, de haberla habido, no fue la causa eficiente. Después de todo, como ha expresado nuestro Tribunal Supremo, “un elemento esencial de la responsabilidad civil extracontractual es el factor de la previsibilidad”.²⁰ La determinación de si un resultado es razonablemente previsible, precisa acudir a la persona prudente y razonable, “que es aquella persona que actúa con el grado de cuidado, diligencia, vigilancia y precaución que exigen las circunstancias”.²¹ En esencia: “Si el daño es previsible... hay responsabilidad. Si no es previsible, estamos generalmente en presencia de un caso fortuito”.²² La previsibilidad se convierte en el elemento diferenciador entre la culpa y el caso fortuito o de fuerza mayor. El

17 *Id.* en las págs. 118-119. Véase también, *Ortiz v. K & A Developers*, 136 DPR 192, 199 (1994); *Manes Horta v. Const. Guayanes, Inc.*, 111 DPR 589, 591 (1981).

18 153 DPR 184 (2001).

19 *Id.* en las págs. 192-193.

20 *Nieves Díaz v. González*, 178 DPR 820, 844 (2010).

21 *Id.*

22 *Jiménez v. Pelegrina Espinet*, 112 DPR 700, 704 (1982). Véase también, *Montalvo v. Cruz*, 144 DPR 748, 756 (1998); *Elba A.B.M. v. U.P.R.*, 125 DPR 294, 310 (1990).

demandado que prueba que el daño se debió a un suceso fortuito o de fuerza mayor ha demostrado que no hubo una conducta culposa de su parte, pues el perjuicio se debió a un acontecimiento ajeno a su voluntad.²³

Un suceso fortuito o de fuerza mayor exime de culpa a un agente cuando el daño se originó por un acontecimiento ajeno a la conducta de quien lo invoca. Pero ello no niega que pueda haber supuestos de concurrencia de conducta culposa de una persona y un evento fortuito. En ese caso la responsabilidad civil se determinará a base del requisito de la causalidad. Entre estos posibles escenarios está la circunstancia en que la causa eficiente del daño fue el suceso fortuito, independientemente de la conducta culposa del agente. El imputado no será responsable de indemnizar el daño puesto que el evento no era razonablemente previsible. Un ejemplo de ese supuesto de caso fortuito o fuerza mayor es lo que nuestra jurisprudencia llama *causa interventora*, que “...es aquélla que participa activamente en producir el resultado después que ha ocurrido la negligencia u omisión del actor.... [C]omo principio general, un demandado será relevado de responsabilidad por una causa interventora imprevisible y anormal que produce un resultado que no pudo ser previsto”.²⁴ Como se observa, la previsibilidad es el criterio jurídico que distingue la conducta culposa de la causa interventora (caso fortuito o fuerza mayor) que exonera de responsabilidad. Realmente la causa interventora que releva de responsabilidad no es otra cosa que un supuesto de inexistencia de culpa por la irrup-

ción causal de un acontecimiento imprevisible o inevitable y anormal.

En otras circunstancias podría haber responsabilidad civil de un agente si se determina que existe un vínculo causal exclusivo o concurrente entre la conducta culposa y el daño. En el primer supuesto el reclamado deberá pagar el daño que suscitó su conducta ilícita. En un supuesto de concurrencia coinciden en la producción del daño una conducta culposa y un evento fortuito o de fuerza mayor, que desde el punto de vista causal requiere la suma de ambos pues ninguno de manera independiente es capaz de ocasionarlo. Un ejemplo de esa circunstancia se aprecia en los hechos de *Banchs v. Colón*, caso que trata sobre un chofer que frenó impulsivamente al asustarse por la presencia de una avispa que entró a la cabina, causando que un joven que transitaba en bicicleta se estrellara contra el camión.²⁵ La sentencia del caso impuso responsabilidad al chofer porque el haber confrontado una emergencia súbita, solo “es un factor a considerarse al determinar si el curso de acción tomado por esa persona fue razonable. Esto no quiere decir que ante cualquier emergencia cualquier conducta será condonada. La conducta debe ser razonable dentro de las circunstancias.... A pesar de existir una emergencia el actor será responsable si su conducta fue irrazonable o imprudente....”²⁶ Como se aprecia, lo acaecido no es otra cosa que una concurrencia entre una emergencia súbita y una conducta culposa, en la que ambos simultáneamente contribuyeron al daño. En el caso, a pesar de considerarse la aparición de la avispa un caso fortuito en la modalidad de emergencia súbita, también hubo un acto culposo que aportó a causar el daño. Ambos hechos –la aparición

23 Un asunto que requiere un comentario independiente es el supuesto de un caso de fuerza mayor o caso fortuito en un contexto de responsabilidad objetiva o sin culpa. Dejaremos para otro momento la discusión de ese tema para no desvirtuar la finalidad de estas reflexiones.

24 *Ginés v. Autoridad de Acueductos*, 86 DPR 518, 523 (1962).

25 89 DPR 481 (1963).

26 *Id.*

de la avispa y el frenazo imprudente— fueron coetáneos y necesarios para causar el daño al ciclista, por lo que no exoneraron de responsabilidad al chofer.

Existe la interrogante sobre cómo se afecta la obligación de indemnizar cuando el vínculo causal exige la presencia sincrónica del evento fortuito y la culpa en un caso de un daño de naturaleza indivisible. No hay diferendo en la doctrina en cuanto a que, en esa circunstancia, el agente debe indemnizar a la víctima cuando su culpa aportó al daño. En realidad, es otro el debate: ¿si la indemnización debe ser íntegra o reducida en proporción a la culpa? Por razones de equidad, me inclino por la segunda solución, ya que la conducta culposa solo contribuyó a ocasionar el daño y no fue la causa exclusiva. En esa circunstancia, el juez debe moderar el monto de la indemnización conforme a la facultad que le reconoce el Artículo 1056 del Código Civil.²⁷ En la distribución de la reparación del daño se le debe imponer al agente que actuó ilícitamente el pago de una indemnización ajustada al grado y extensión de su culpa. La víctima deberá soportar aquel porcentaje del daño atribuible al caso fortuito.

Los huracanes Irma y María son ejemplos de un caso fortuito o de fuerza mayor, no por ser imprevisibles, sino por lo inevitable de su presencia y el efecto devastador que tuvieron sobre Puerto Rico. No hay duda que ambos fueron fenómenos atmosféricos de naturaleza extraordinaria, insólita y de magnitud inusual. En ese contexto, ¿es responsable el dueño de un bien inmueble al que el fuerte viento del huracán le desprendió una plancha de zinc y causó daños en la propiedad del vecino? De igual manera, el arquitecto y el contratista de una edificación, ¿responden por los da-

ños que sufre la edificación que diseñaron o construyeron causados por la inundación o el deslizamiento del terreno ocasionado por las copiosas lluvias de los huracanes? Las respuestas a esas preguntas se encuentran en los principios antes discutidos.

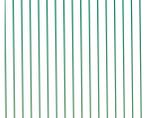
El propietario del inmueble de cuyo techo se despegó la plancha de zinc que causó daños a la propiedad del vecino responderá si incurrió en alguna actividad culposa equivalente a una falta de la atención y el cuidado que las circunstancias requerían. A manera de ejemplo, habría responsabilidad si el zinc se desprendió debido a que la construcción no incluyó los anclajes y las conexiones requeridas para una residencia del trópico. La culpa del propietario junto a los vientos huracanados son las causas concurrentes del daño. Deberá indemnizar al vecino en proporción a su culpa de acuerdo con los criterios discutidos previamente. Por el contrario, el dueño de la propiedad no respondería si realizó una construcción adecuada que cumplió con las normas de los códigos de construcción aplicables. En ese caso no intervino de su parte una actividad o conducta culposa, pues la causa del daño fue un suceso irresistible.

Igual análisis aplicaría a la reclamación contra el arquitecto o el constructor de un bien inmueble arruinado por razón de una inundación o el deslizamiento del terreno. Si el arquitecto diseñó y el constructor edificó el inmueble en una zona inundable o en terrenos inestables, ambos responderán solidariamente por la pérdida patrimonial del vecino debido a que hubo un evidente acto de culpa o de impericia profesional. El aguacero y las inundaciones causadas por el ciclón no son un caso fortuito o una causa interventora eximente de responsabilidad, pues era previsible que en el lugar en que

27 Ramos v. Carlo, 85 DPR 353, 368-369 (1962).

se construyó podía inundarse o deslizarse el terreno. También serían responsables ambos peritos al amparo de la causa de ausencia de consentimiento informado (de no haberse provisto la información técnica que hubiera ayudado al dueño a tomar una decisión ilustrada). En ese caso, la causa eficiente fue la actividad profesional culposa, por lo que deberán indemnizar íntegramente el daño causado.

Los huracanes Irma y María trajeron fuertes vientos, lluvias torrenciales, derrumbes e inundaciones y también controversias jurídicas interpersonales. Un fenómeno natural, como un huracán, podrá eximir de culpa cuando es imprevisible o inevitable y la única causa del daño. El caso fortuito o de fuerza mayor no es una defensa inexpugnable que siempre libera de responsabilidad civil en todos los supuestos de hechos. Por el contrario, con frecuencia ese evento concurre con una conducta imprudente de una persona quien deberá compensar a la víctima por el daño que haya causado. De ahí que el jurista debe graduar con cautela y delicadeza los hechos donde participan a la par un acontecimiento natural y una conducta humana, para determinar si hubo: una ausencia de culpa por razón de caso fortuito o fuerza mayor, un incumplimiento con el deber de cuidado y prudencia que la circunstancia demandaba o una concurrencia de ambos.



Propiedad Horizontal, La Ley de Condominios y María*

ARTÍCULO

Margarita E. García Cárdenas

El huracán María le ha dado a los abogados la oportunidad de considerar diferentes problemáticas de derecho que anteriormente eran innecesarias. Una de estas controversias gira en torno a la vida dentro del régimen de propiedad horizontal y el uso y desuso de los generadores eléctricos (o plantas de energías). Para evaluar estas controversias hay que primero organizarlas por los hechos particulares.

1. Edificio sin generador eléctrico y la intención de varios titulares de ubicarlos en sus balcones.
2. Edificio con generador eléctrico que solo permite energizar las áreas de los elementos comunes y los ascensores.
3. Edificio con generador que cubre todas las necesidades energéticas de las áreas comunes y privadas.

Es umbral considerar si el concepto de planta de energía está, o no, incluido en el reglamento del edificio. El artículo 36 de la Ley de Condominios, en su parte pertinente establece que: “la administración de todo inmueble constituido en propiedad horizontal se regirá por lo dispuesto en esta ley, y además por un reglamento...”¹

Esto quiere decir que, las disposiciones básicas del uso y consumo de la planta de energía deben estar incluidas en el reglamento. No es que en el propio reglamento estén las horas en las cuales ha de estar operando. Ya que, no es costo efectivo tener esas directrices específicas en el reglamento, el cual para ser enmendado requiere un proceso de reuniones de condóminos y el voto de por lo menos dos terceras partes de los titulares; que a su vez, tengan por lo menos dos terceras partes de la participación en los elementos comunes. Pero en este documento, sí debe estar la autorización para que la Junta de Directores con el aval del Consejo de Titulares pueda establecer un horario de uso del generador.

Ahora bien, en la situación de un edificio con planta de energía, que solo permite energizar las áreas de los elementos comunes y los ascensores, se dan diferentes escenarios. Muchos de estos edificios, ante la prolongada ausencia del servicio de energía eléctrica, han requerido que el uso de la planta se extienda a, por lo menos, parte de los apartamentos. ¿Qué hay que hacer para lograr este fin?

nocturno en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, en la reglamentación de la Junta de Calidad Ambiental y la Autoridad de Energía Eléctrica.

¹ Art. 36 de la Ley de Condominios, Ley Núm. 104 de 25 de junio 1958, 31 L.P.R.A. §1293 (2003). Véase también Art. 37-A, 31 L.P.R.A. § 1293a-1 (2008).

* La autora quiere agradecer la ayuda de las estudiantes Juliana Castro y Laura Medina-Rivera estudiantes de segundo año

Primero, es menester preguntar si el uso del generador está incluido en el reglamento. De no estarlo, es necesario enmendar el reglamento para incorporar el uso del mismo. ¿Qué hay que hacer físicamente para que la planta pueda brindar energía a los apartamentos? ¿Cambiar la planta existente por una nueva? ¿comprar una planta adicional? Para poder hacer estos cambios, ¿hay suficiente dinero en las cuentas del edificio? ¿Hay que hacer una derrama para obtener el dinero para comprar, etc.? ¿Hay que cambiar algún área del edificio para poder ubicar la nueva planta, para poder ubicar la cablera necesaria para suplir energía individual a los apartamentos?

Comencemos por considerar la necesidad del dinero. Recientemente, el 10 de enero del 2017, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió una opinión en el caso de *Pérez Riera v Con. Tit. Cond. Marymar*.² En esta controversia el Tribunal tenía que: “determinar qué cantidad de votos requiere la Ley Núm. 103 del 5 de abril de 2003, conocida como “Ley de Condominios”, 31 LPRA secs. 1291 *et seq.* (Ley de Condominios) para aprobar obras de mejora cuando se impone una derrama para costearlas”.³

En dicho caso la mayoría de los titulares votaron a favor de constituir derramas para los siguientes proyectos:

a) Derrama # 1 Para llevar a cabo los siguientes siete proyectos:

1. Reparación de rampas en área de carga, junta fría y empozamiento [sic.] en niveles de estacionamiento—\$2,200
2. Tiestos (2) para redondel frente a entrada—\$803

3. Cambio de piso al Gimnasio—\$4,782

4. Mejoras de Jardinería “Landscaping”—\$8,695.

5. Mejoras al sistema de cámaras de seguridad—\$7,081

6. Cambios a iluminación LED en áreas comunes\$11,161

7. Control de Acceso “Key/ Fob” (Puertas y Elevadores)—\$12,431

b) Derrama # 2—Mejoras al Salón de Actividades—\$19,800.

La demandante alegaba que la votación requerida para aprobar dichas derramas era de unanimidad.⁴ Sin embargo, es necesario analizar el tipo de obra que se iba a llevar a cabo. Ya que, cada tipo de obra tiene requisitos diferentes en cuanto a las votaciones a su favor.

[S]egún la Ley de Condominios, las obras extraordinarias son aquellas *de mantenimiento* no previstas en el presupuesto anual, que requieran el diez por ciento (10%) o más de dicho presupuesto o la imposición de una derrama para su ejecución. Artículo 38(d) de la Ley de Condominios, *supra*. Asimismo, son obras urgentes aquellas “cuya ejecución no pueda posponerse *por razones apremiantes de seguridad* o porque sea necesaria para la restitución de los *servicios*

² *Pérez Riera v Con. Tit. Cond. Marymar*, 2017 TSPR 3.

³ *Id.*

⁴ “[I]nconforme, la señora Pérez Riera presentó un recurso de *certiorari* ante este Tribunal. Sostuvo que, conforme con el Artículo 38(d)(3) de la Ley de Condominios, *supra*, para aprobar obras de mejora se requiere el voto de dos terceras (2/3) partes de los titulares cuando existen fondos suficientes para costearlas sin necesidad de imponer una derrama. En cambio, cuando se incurre en una derrama para costear las mejoras, se requiere unanimidad”.

esenciales”. *Íd.* (énfasis suplido). Debido a su carácter imperioso, tanto las obras extraordinarias como las urgentes pueden ser aprobadas por la mayoría de los titulares presentes en una asamblea extraordinaria convocada para atender el asunto específico.⁵

¿Cuáles son las obras de mejora? “Se entenderá por mejora toda obra permanente que no sea de mantenimiento, dirigida a aumentar el valor o la productividad de la propiedad en cuestión o proveer mejores servicios para el disfrute de los apartamentos o de las áreas comunes”.⁶

La pregunta es, ¿La nueva planta o, las modificaciones para acceder a los apartamentos individuales son obras de mejora o extraordinarias, urgentes o de mantenimiento? No podemos decir, por regla general, en la presente situación de hechos, que aumentar la potencia de la planta para energizar parte de los apartamentos individuales sea una obra extraordinaria, urgente o de mantenimiento. Pues, nadie disputa que el uso de electricidad en los apartamentos sea algo necesario para el diario vivir. Pero ¿es indispensable que el generador del condominio le supla electricidad a los apartamentos? El problema es la realidad actual de Puerto Rico.

Que los apartamentos no tengan servicio de electricidad por unas pocas horas o varios días no se puede catalogar como un desastre que ponga en peligro la vida de los titulares. (A menos que se trate de un edificio residencial para envejecientes o incapacitados. En dicha situación, la necesidad particular de los condóminos requiere la existencia de

electricidad constantemente.) Pero la nueva realidad de Puerto Rico desafortunadamente es que ya no se trata, y no se tratará, de interrupciones momentáneas, esporádicas y cortas en el servicio de energía eléctrica.

Lo que normalmente hubiese sido una obra de mejora, que requiere un voto unánime para imponer una derrama, en caso de no haber suficiente dinero en la cuenta del condominio por decisión del caso antes citado, en estos momentos (y para el futuro cercano) se ha convertido en una obra urgente. En estos casos basta con una votación mayoritaria.⁷

Ahora bien, hay que considerar si además de usar el fondo de reserva o la derrama de los condóminos, según autoriza la ley, es necesario alterar la fachada del condominio. El artículo 15(e) de la Ley de Condominios dispone que para alterar la fachada del mismo es necesario un voto unánime. “[N]ingún titular u ocupante podrá, sin el consentimiento de todos los titulares, cambiar la forma externa de la fachada, Se entiende por fachada el diseño del conjunto arquitectónico y estético exterior del edificio, según se desprende de los documentos constitutivos del condominio”.⁸

Así pues, al ubicar la planta de energía eléctrica, como regla general, se altera la fachada; ya que, en algún sitio se tiene que ubicar. Sin embargo, la Ley de Condominios no contempló esta necesidad. Mientras que si contempló otras situaciones, entre estas: que cuando no se pueda reparar o sustituir los equipos o elementos que forma parte de su diseño arquitectónico, como rejas y ventanas, el Consejo de Titulares, por voto mayoritario decidirá una sustitución. En las situaciones de necesidad de estaciona-

5 Pérez, 2017 TSPR 3 en la pág. 9.

6 *Id.*

7 Art. 38 de la Ley de Condominios, Ley Núm. 104 de 25 de junio 1958, 31 LPRÁ § 1293b (2003).

8 *Id.* § 1291m.

mientos adicionales las dos terceras partes de los titulares que, a su vez, tengan dos terceras partes en los elementos comunes podrán alterar las áreas verdes del edificio, aunque, no sustancialmente. También, en un edificio de 40 o más apartamentos, donde ningún titular sea dueño de más de la mitad de ... el setenta y cinco por ciento de los titulares pueden autorizar una alteración de la fachada.⁹

Por otro lado, la Ley de Condominios describe la posibilidad de ubicar, ya sea en el techo o en áreas comunes, e, incluyendo su historial legislativo, se puede utilizar para las situaciones contempladas en el presente escrito. El hecho de que la posibilidad no esté incluida en la Ley no significa que sea inexistente. Lo importante, más bien, es que no esté prohibida. A tales efectos, el Consejo de Titulares es supremo en la Ley de Condominios.

Otra de las situaciones que ha creado controversias últimamente en las edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal, es la instalación de generadores eléctricos en los apartamentos. Tanto la Junta de Control Ambiental y la Autoridad de Energía Eléctrica han reglamentado estas situaciones a través de: El Reglamento para el Control de Ruidos¹⁰ y el Reglamento para la Certificación de Instalaciones Eléctricas¹¹ de la Autoridad de Energía Eléctrica. En lo pertinente estos disponen:

Ninguna persona dejará operando o permitirá la operación de cualquier vehículo de motor o cualquier equipo auxiliar de arrastre estacio-

nado en una vía pública o predio de estacionamiento público o privado a una distancia no menor de 150 pies de la zona designada como residencial o zona de tranquilidad durante el periodo nocturno.¹²

Esta prohibición abarca equipo adicional, tales como, pero no limitados a: equipo de refrigeración, generadores portátiles de electricidad o equipo similar.¹³ Por su parte el Reglamento para la Certificación de Instalaciones Eléctricas dispone que:

1. Garantizar la calidad de las instalaciones eléctricas y certificar que las mismas, así como los trabajos realizados, cumplen con los reglamentos, manuales, normas, patrones, comunicados técnicos, políticas públicas y leyes aplicables vigentes que rigen en la Autoridad, el *Código Eléctrico Nacional* y el *Código Eléctrico Nacional de Seguridad*, es parte de la responsabilidad profesional que se le ha impuesto al perito electricista licenciado y colegiado o ingeniero electricista licenciado y colegiado al otorgársele una licencia para ejercer sus profesiones, según corresponda.¹⁴

2. Tanto los ingenieros electricistas licenciados y colegiados como los peritos electricistas licenciados y colegiados, no pueden certificar instalaciones eléctricas que violen los derechos de servidumbre de la Autoridad. En caso

9 Ver entre otros, los artículos, 15e, 28e, 14-A. Existen en estas situaciones otros requisitos para la seguridad del edificio y los condóminos más afectados.

10 Reglamento para el Control de Ruidos, Reglamento Núm. 8019 del 9 de mayo del 2011 (Junta de Calidad Ambiental).

11 Reglamento para la Certificación de Instalaciones Eléctricas, Reglamento Núm. 7817 del 25 de febrero de 2010 (Autoridad de Energía Eléctrica).

12 Regla 21(A), Reglamento Núm. 8019 del 2011 (Junta de Calidad Ambiental).

13 Reglamento de Control de Ruidos de la Junta de Calidad Ambiental, núm. 3418, § 5.1.3. El mismo reglamento dispone, en sus definiciones que el periodo nocturno es de 10.1 p.m. a 7.00 a.m.

14 § 3, Reglamento Núm. 7817 del 2010 (Autoridad de Energía Eléctrica).

de dudas sobre la violación de estos derechos de servidumbre, éstos tienen que consultar con la Autoridad antes de proceder con la certificación.¹⁵

En esta situación de hechos, hay que tomar conocimiento de los riesgos a la vida que pueden causar tanto el monóxido de carbón, como el ruido producido por los generadores eléctricos. Una realidad, en la mayoría de los edificios sometidos al régimen de Propiedad Horizontal, es que los apartamentos están muy cerca unos de otros. (Un poco más de distancia existe en las llamadas unidades walk-up, pero, no mucha). Por todo lo cual, además de revisar el Reglamento del Condominio, para ver si dispone algo sobre la instalación de plantas de energía, también es necesario cumplir con los requisitos de las agencias gubernamentales pertinentes, tales como, la Junta de Calidad Ambiental y la Autoridad de Energía Eléctrica. Además, de cumplir con las especificaciones del fabricante de la planta eléctrica, pues casi siempre imponen distancias mínimas.

Por último, en más de un edificio, ha ocurrido que dispone de plantas de energía eléctricas que suplen la totalidad de la

electricidad necesaria para el edificio y cada uno de los apartamentos pero surgen discrepancias entre los vecinos, sobre el gasto que conlleva el uso desmedido de las facilidades. Si se da que el Reglamento cubre el uso de la planta, se tiene que seguir lo estatuido por el Reglamento. Ahora bien, si por el contrario, la planta, su uso y gasto no se menciona en el Reglamento entonces es necesario enmendar el mismo. Mediante esta enmienda se puede disponer que la Junta de Directores a base de una votación mayoritaria podrá disponer las normas y horario de uso del generador eléctrico.

15 Reglamento Núm. 7817m sec. 3.1 Otros reglamentos de la Autoridad de Energía Eléctrica que tienen cierta injerencia en estos temas son: Reglamento Núm. 1744, *Reglamento de Electricidad para la Instalación de Conductores y Equipo de Electricidad*, del día 18 de enero de 1974. (Activo), Reglamento Núm. 7544, *Reglamento para la Interconexión de Generadores con el sistema de distribución eléctrica*, del 5 de agosto de 2008. (Activo), Reglamento Núm. 8374, *Reglamento para la interconexión de generadores al sistema de transmisión y sub transmisión eléctrica para el Programa de Medición Neta*, del 9 de julio de 2013. (Activo), Reglamento Núm. 8915, *Reglamento para interconectar generadores con el sistema de distribución eléctrica de la Autoridad de Energía Eléctrica y participar en los Programas de Medición Neta*, del 6 de febrero de 2017. (Activo). Reglamento Núm. 8916, *Reglamento para interconectar generadores con el sistema de transmisión o subtransmisión eléctrica de la Autoridad de Energía Eléctrica y participar en los Programas de Medición Neta*, del 6 de febrero de 2017. (Activo).

“Todo tiene su tiempo, y todo lo que se quiere debajo del cielo tiene su hora”. *ECLESIASTÉS 3:1*. Significado y alcance de la extensión de los términos ante el paso de los huracanes Irma y María

ARTÍCULO

*Félix R. Figueroa Cabán**

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo se puede resumir en los siguientes términos: 1) exponer el contenido de las resoluciones de extensión de términos que emitió el Tribunal Supremo de Puerto Rico en ocasión del paso de los Huracanes Irma y María, 2) analizar su significado e 3) identificar algunas de sus consecuencias jurídicas.

Para alcanzar dicho objetivo, el autor examinará las resoluciones pertinentes y los comunicados de prensa emitidos por la Oficina de la Administración de los Tribunales.

II. RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO RELACIONADAS CON EL HURACÁN IRMA

A. In re: Medidas Judiciales ante el paso del Huracán Irma¹

Ante el inminente paso del Huracán Irma por Puerto Rico el 5 de septiembre de 2017, el Tribunal Supremo de Puerto Rico [en adelante, *TSPR*] decretó “[l]a suspensión de los trabajos en la Rama Judicial a partir de las 12:00 del mediodía del 5 de septiembre de 2017, y hasta nuevo aviso”.²

En consecuencia, resolvió que, “[t]odo término que venza hoy, 5 de septiembre de 2017, y mientras dure la emergencia, se extenderá hasta que las condiciones del tiempo permitan reanudar las labores en los tribunales”.³

B. In re: Extensión de términos ante el paso del Huracán Irma y la pérdida del servicio eléctrico⁴

mericana de Puerto Rico; Juris Doctor, Universidad de Puerto Rico (1988); Maestría en Artes (Filosofía), Universidad de Puerto Rico (1982); Bachillerato en Artes (Ciencias Política-Filosofía), Universidad de Puerto Rico (1977). **Las expresiones vertidas por el autor no se hacen en su carácter oficial, a nombre o en representación de la Rama Judicial de Puerto Rico.**

1 2017 TSPR 167.

2 *Id.*

3 *Id.*

4 2017 TSPR 169.

* Juez del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico; Profesor Adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y de la Facultad de Derecho de la Universidad Intera-

Así las cosas, el 11 de septiembre de 2017, el TSPR emitió una Resolución en la que dispuso:

Tras el paso cercano del Huracán Irma por Puerto Rico, el sistema eléctrico sufrió averías a través de todo Puerto Rico. Al día de hoy, todavía no se ha restablecido en su totalidad el servicio de energía eléctrica en muchos sectores.

Por lo tanto, en aras de evitar que las partes se vean imposibilitadas de presentar sus recursos por esta situación, se extenderán hasta el miércoles 13 de septiembre de 2017 los términos que quedaron en suspenso desde el martes 5 de septiembre de 2017 y que hubiesen vencido hoy lunes, 11 de septiembre de 2017, por ser el próximo día laborable.⁵

III. RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO RELACIONADAS CON EL HURACÁN MARÍA

5 *Id.* El contenido de dicha resolución se difundió al público mediante el Comunicado de Prensa de la Oficina de Administración de los Tribunales [en adelante OAT] que expresa:

El Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió una Resolución para extender hasta el miércoles 13 de septiembre de 2017 los términos de los procedimientos judiciales que quedaron en suspenso desde el martes, 5 de septiembre de 2017 y que hubiesen vencido hoy lunes, 11 de septiembre de 2017, por ser el próximo día laborable. Esta extensión obedece a que, tras el paso cercano del huracán Irma por Puerto Rico, todavía no se ha restablecido en su totalidad el servicio de energía eléctrica en muchos sectores.

Rama Judicial decreta extensión de términos ante la falta del servicio de energía eléctrica, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, (11 de septiembre de 2017), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2017/09-11-17.html> (última visita 5 de diciembre de 2017).

A. In re: Extensión de términos ante el paso del Huracán María⁶

En consideración al posible paso del Huracán María por Puerto Rico, el 18 de septiembre de 2017 “[s]e decretó la suspensión de los trabajos en la Rama Judicial a partir del martes 19 de septiembre de 2017 hasta nuevo aviso”.⁷

A tales efectos, el TSPR determinó que “[t]odo término que venza el 19 de septiembre de 2017, y mientras dure la emergencia, se extenderá hasta que las condiciones del tiempo permitan reanudar las labores en los tribunales y así se anuncie”.⁸

B. In re: Extensión de términos ante el paso del Huracán María⁹

A raíz del paso del Huracán María el 16 de octubre de 2017, el TSPR emitió una Resolución que en lo pertinente establece que:

[S]e dispone que la paralización de los términos culminará el viernes, 1 de diciembre de 2017. Por lo tanto, con

6 2017 TSPR 174.

7 *Id.*

8 *Id.* La extensión de la vigencia de esta suspensión de términos se notificó al público general mediante los siguientes Comunicados de Prensa de OAT: *Aviso importante sobre emergencia provocada por el Huracán María*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, (2 de octubre de 2017), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2017/10-02-17.html> (última visita 5 de diciembre de 2017); *Rama Judicial anuncia plan especial de operaciones tras el paso del huracán María*, WALO 1240 AM, (25 de septiembre de 2017), <http://waloradio.com/rama-judicial-anuncia-plan-especial-de-operaciones-tras-el-paso-del-huracan-maria/> (última visita 5 de diciembre de 2017); *Rama Judicial expande sus operaciones*, EL VOCERO DE PUERTO RICO, (28 de septiembre de 2017), http://www.elvocero.com/gobierno/rama-judicial-expande-sus-operaciones/article_f2756f6e-a490-11e7-bb80-8ff1259f3235.html (última visita 5 de diciembre de 2017); *Rama Judicial expande sus operaciones a las regiones judiciales de Ponce y Humacao*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, (3 de octubre de 2017), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2017/10-03-17.html> (última visita 5 de diciembre de 2017).

9 2017 TSPR 175.

el propósito de evitar que las partes se vean imposibilitadas de presentar sus recursos, demandas y mociones por esta situación, se dispone que todo término que haya vencido o que venza entre el 19 de septiembre y el 30 de noviembre de 2017, inclusive, se extenderá hasta el viernes, 1 de diciembre de 2017.¹⁰

IV. CONCLUSIÓN

Un análisis integrado de los documentos previamente expuestos revela que en ocasión del paso del Huracán Irma por Puerto Rico, el *TSPR* decretó una primera extensión de los términos que vencieran desde el 5 hasta

10 *Id.* El contenido de dicha resolución se divulgó a la comunidad mediante Comunicado de Prensa de *OAT* de 16 de octubre de 2017, la Rama Judicial se encamina al reinicio de labores regulares Tribunal Supremo reactiva los términos judiciales:

Respecto a los términos judiciales, paralizados desde el 19 de septiembre de 2017, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió una resolución en la que determinó que se reactivarán a partir del viernes, 1 de diciembre de 2017.

La Jueza Presidenta explicó que el Tribunal Supremo dispuso que todo término que venció o venza entre el 19 de septiembre y el 30 de noviembre de 2017, inclusive, se extenderá hasta el 1 de diciembre de 2017.

En resumen:

[...]

1 de diciembre Vencen todos los términos que vencieron o vencen entre el 19 de septiembre de 2017 y el 30 de noviembre de 2017.

La Rama Judicial se encamina al reinicio de labores regulares, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, (16 de octubre de 2017), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2017/10-16-17.html> (última visita 5 de diciembre de 2017).

Esta información se divulgó, además, mediante el Comunicado de Prensa de *OAT* que leía “[e]l Tribunal Supremo dispuso que los términos que hubieran vencido entre el 19 de septiembre y el 30 de noviembre, vencerán el 1 de diciembre de 2017”.

La Rama Judicial se encamina al reinicio de labores regulares, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, (31 de octubre de 2017), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2017/10-31-17.html> (última visita 5 de diciembre de 2017).

el 13 de septiembre de 2017. Esto significa que los términos que vencieron los días 14 y 15 de septiembre se extinguieron y no recibieron la protección de la primera extensión de términos.

Ahora bien, a raíz de la posibilidad y el eventual paso del Huracán María, el *TSPR* emitió una segunda extensión de términos. Esta nueva suspensión se extendió desde el 19 de septiembre hasta el 1 de diciembre de 2017. De modo que, todo término que hubiese vencido o venciera entre el 19 de septiembre y el 30 de noviembre de 2017, inclusive se extendería hasta el 1 de diciembre de 2017.

Recapitulamos.

Como consecuencia del paso del Huracán Irma, se extendieron los términos del 5 hasta el 13 de septiembre de 2017. Por lo tanto, los términos que expiraron los días 13, 14, 15 y 18 de septiembre de 2017 están vencidos y no están cubiertos por la extensión de términos emitida a raíz del paso del Huracán Irma.

Como secuela del impacto del Huracán María, el *TSPR* emitió una segunda extensión de términos, vigente desde el 19 de septiembre de 2017 hasta el 30 de noviembre del mismo año. De modo que, dichos términos se considerarán vencidos y exigibles a partir del 1 de diciembre de 2017.

Las resoluciones sobre extensión de términos examinadas son distintas e independientes entre sí y abarcan periodos de tiempos claramente distinguibles y separables.

Los términos vencidos el 18 de septiembre de 2017 se extinguieron y no recibieron la protección de ninguna las resoluciones examinadas.

Finalmente, consideramos que sería incorrecto interpretar que las resoluciones suspenden, al momento en que entró en vigor la segunda extensión del 19 de septiembre de 2017, la vigencia de estos términos hasta el 30 de noviembre del mismo año. Lo que puede llevar a pensar que, a partir de 1 de diciembre de 2017, continuaría el cómputo del remanente del término suspendido.

Por el contrario, mediante *fiat* judicial, el *TSPR* determinó que el 1 de diciembre de 2017 vencerían, para todos los efectos legales, los términos paralizados el 19 de septiembre de 2017. En consecuencia, el 1 de diciembre de 2017, transcurrida la extensión emitida en ocasión al paso del Huracán María, los términos jurisdiccionales y de cumplimiento estricto estarán vencidos, y los recursos quedarán debidamente perfeccionados y listos para su adjudicación final.

Derechos salariales y cesantías en tiempos de huracán

ARTÍCULO

*Carlos Concepción Castro**

INTRODUCCIÓN

Los embates de un huracán se sufren de diferentes y múltiples formas. Por supuesto, los vientos huracanados vuelan techos y tumban hasta los árboles más fuertes, pero también pueden tener efectos serios en los lugares más inesperados, como en el empleo. En efecto, luego de una tormenta, la economía se detiene y los patronos tienen la difícil tarea de tratar de continuar labores ante una seria disminución de cantidad de trabajo. Nadie niega la difícil posición en la que están todos, patronos y empleados. Mientras que unos tienen el interés de regresar a una llamada “normalidad”, otros luchan por no perder su fuente de ingreso, a la vez que gestionan asuntos básicos de vida afectados por el huracán. Entre las dudas más recurrentes que tienen tanto patronos como empleados, se encuentran algunas del ámbito salarial; particularmente, si se pagan las horas que un empleado perdió por razón del paso de un huracán. Además, surge la preocupación de si un patrono puede cesantar a un empleado por el periodo de tiempo post-tormenta.

Primero, es menester discutir que existen diferentes tipos de empleados. Para efectos de esta discusión, nos limitaremos únicamente a analizar dos clasificaciones: los exentos y los no-exentos.

I. DERECHOS DE LOS EMPLEADOS EXENTOS VS LOS EMPLEADOS NO-EXENTOS

De conformidad con la legislación de Puerto Rico, los empleados tienen ciertas garantías salariales que todo patrono tiene que observar, tales como: el pago por hora trabajada, el pago de horas extra y la acumulación de licencias por vacaciones o enfermedad.¹ Por ejemplo y sin intención de entrar en demasiados detalles, todo empleado cualificado como “exento”, no tendrá derecho a horas extra o las licencias de ley, entre otras.² Veamos los derechos de cada cual.

A. Empleados No-Exentos

* El Prof. Carlos Concepción Castro, se ha dedicado, entre otras cosas, al derecho laboral y de empleo por casi 20 años. Asimismo, ha ofrecido múltiples conferencias y seminarios en temas laborales tanto para estudiantes de derecho y oficiales de Recursos Humanos, como para abogados y jueces.

1 Ley de Salario Mínimo, Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico, Ley Núm. 180-1998, 29 LPRA § 250; véase también, Ley de Jornada de Trabajo, Ley Núm. 379-1948, según emendada, 29 LPRA § 271.

2 De conformidad con la ley tanto federal como la de Puerto Rico, solo podrán ser designados como empleados “exentos” aquellos que sean profesionales, ejecutivos o administradores, entre otros. 29 LPRA § 250f; véase también Reglamento Núm. 13 (Quinta Revisión 2005), Reglamento Núm. 7082 del 18 de enero de 2006 (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico). Si una persona no cualifica para ser “exento”, entonces el patrono deberá observar todas las protecciones que el derecho positivo laboral confiere a los no-exentos.

1. Pago por horas trabajadas

En primer lugar, estos empleados tienen todas las protecciones de leyes salariales; tanto las de Puerto Rico, como las federales.³ Entre esos derechos está el que se les pague por cada hora trabajada y horas extra, como mínimo a tiempo y medio por cada hora en exceso de ocho (8) horas diarias o cuarenta (40) horas semanales.⁴ Esto, por un lado, debe verse como una “protección”, porque si el empleado trabaja la hora o una porción de ésta, tiene que ser remunerado. Sin embargo, el otro lado de la moneda es igualmente cierto, ya que el patrono estará en obligación de pagar únicamente por aquellas horas que el empleado haya trabajado. En el único caso en el que tendrá que pagarle al empleado sin que este las haya realizado, es cuando al empleado le cobija una licencia con paga, como la de vacaciones o enfermedad.

Dicho de otra forma, si un empleado no-exento no trabaja por razón del paso del huracán, o porque no es asignado a realizar labores, su patrono no tendrá obligación de remunerarle, excepto que tenga disponible alguna licencia con paga.

2. Pago por el tiempo de espera

En segundo lugar, y dicho lo anterior, si un empleado No-Exento se reportara a trabajar, pero su patrono le informa que no tiene trabajo en ese momento por razón de falta de agua, electricidad, insuficiencia de trabajo o cualquier otra razón no atribuible al empleado, entonces puede suceder una de dos cosas. La primera, es que el patrono simplemente le informe al empleado que no tiene trabajo y que debe reportarse nuevamente en determinado momento. De ser ese el caso, el patrono no

tendrá obligación de pagar por hora alguna de trabajo, ya que el empleado no ha realizado funciones que beneficien al patrono.

La segunda es lo que se conoce como “tiempo de espera”. En este caso, el patrono puede indicarle al empleado que no tiene que quedarse a trabajar, por determinada razón, pero que debe quedarse en espera de instrucciones de trabajo, limitando su libertad de movimiento. Esto es lo que comúnmente se conoce como estar “on-call”. En tal situación, el patrono, por el simple hecho de que le ha solicitado a un empleado que se quede esperando instrucciones, le tendrá que pagar al empleado por el tiempo de espera, aún en el caso que el patrono no llame ni utilice al empleado. El tiempo de espera equivale a tiempo de trabajo y debe ser pagado por el patrono, siempre que el empleado tenga que limitar su movimiento por razón de mantenerse esperando las instrucciones de su patrono y, potencialmente, tener que regresar al lugar de trabajo.⁵

3. Pago por trabajos remotos

En tercer lugar, asimismo, es posible que un empleado No-Exento llegue tarde a su trabajo o simplemente no llegue por razones atribuibles a las inclemencias del tiempo o sus repercusiones (inundaciones, tráfico inusualmente pesado o destrucción de carreteras, entre otras). Utilizando raciocinios similares al de tiempo de espera, este empleado deberá ser pagado por el tiempo que utilizó para llamadas telefónicas de trabajo, trabajos remotos (vía E-mail o web), así como cualquier otra tarea que se realice en beneficio del patrono.⁶

En fin, la pregunta básica de si el patrono tiene que pagarle a un empleado no-exento

³ 29 LPRC § 250; Fair Labor Standards Act (FLSA) de 1938, 29 U.S.C. § 201 (2012).

⁴ 29 LPRC §§ 273, 275.

⁵ Wage and Hour Division 29 C.F.R. § 785.14 (2017).

⁶ *Id.* § 785.12.

por los días perdidos por razón del paso un fenómeno atmosférico debe ser contestada en la negativa. Ningún precepto de ley obliga a un patrono a pagarle a un empleado no-exento por horas que no trabajó; aun cuando la razón no es atribuible al empleado, como ocurre tras el paso de un huracán. Claro está, eso no impide que un patrono, por razones de sensibilidad humana, decida pagarle al empleado no-exento el salario perdido como consecuencia del paso del huracán; ya sea en parte, o todo.

B. Empleados Exentos

En el caso de los empleados exentos, el asunto es diferente. Una vez un empleado es clasificado por su patrono como exento, de conformidad a los requisitos de ley,⁷ este recibe un sueldo determinado que no debe variar en momento alguno, independiente del número de horas trabajadas. En efecto, si el empleado cumple con los requisitos establecidos por el “Fair Labor Standard Act” y el Reglamento número 13 del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico,⁸ el patrono está exento de cumplir con leyes de salario mínimo, paga por hora de trabajo, paga por horas extra, periodo para la toma de alimentos y la acumulación de licencias de vacaciones o enfermedad.⁹ Sin embargo, los empleados exentos no gozan de estas protecciones, a menos que el patrono se los conceda como beneficio interno de la empresa.

⁷ La clasificación tiene varios requisitos, incluyendo el que el empleado sea considerado un ejecutivo, administrador o profesional, así como el que reciba un salario mínimo de \$455 semanales. 29 U.S.C. § 213(a)(1); véase además, Reglamento Núm. 13 (Quinta Revisión 2005), Reglamento Núm. 7082 del 18 de enero de 2006 (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico).

⁸ *Id.*

⁹ Véase, art. 8 de la Ley de Salario Mínimo, Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico, Ley Núm. 180-1998, 29 LPR § 250f.

1. Deducción del salario por una semana completa sin trabajar

Es decir, y como regla general, un empleado exento puede exigir el pago total de su salario pre-convenido; independientemente del número de horas trabajadas en la semana o la calidad del trabajo realizado.¹⁰ Por ende, si un empleado está disponible y listo para trabajar, el patrono tendrá que pagarle su salario, aunque no haya podido abrir las puertas de la empresa por razón de las inclemencias del tiempo. La excepción a ello es que el empleado exento no sea llamado para trabajar *por una (1) semana completa de trabajo*.¹¹ En ese caso, el patrono podrá legítimamente reducirle de su sueldo esa semana de trabajo. Es importante recalcar, que el empleado debe estar fuera una semana de trabajo *completa*, esto es, sin realizar labor alguna. De lo contrario, el empleador, perderá el beneficio de esta excepción.

No obstante, el hecho de que un patrono tenga la potestad de deducir la semana, o semanas, de trabajo de un empleado exento de la forma ya explicada, no implica que el patrono no pueda optar por pagarle al empleado en base a la acumulación de alguna licencia con paga, que como beneficio le otorgue al empleado.¹² En efecto, el patrono tiene la discreción de aplicar a la semana no trabajada cualquier licencia con paga. Por ejemplo, muchos patronos en Puerto Rico les conceden a los empleados exentos, como beneficio interno de la empresa (y no por obligación de ley), licencias por enfermedad o vacaciones. En ese caso, un patrono puede pedirle a un empleado exento que se ausente por toda una semana, pero la paga sería hecha contra la acumulación de la licencia con paga

¹⁰ Wage and Hour Division 29 C.F.R. § 541.602 (2017).

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

acumulada por el empleado.¹³ De esta manera tanto patrono como empleado podrían salir beneficiados, ya que el empleado no sufre una merma en sus ingresos, mientras que el patrono paga una licencia que de todas formas tendría que pagar en algún momento y, a su vez, mantiene la moral positiva de su Fuerza laboral.

Esto implica igualmente que, si un patrono tiene que cerrar sus puertas por menos de una semana, aunque la razón sea el paso de un huracán o sus secuelas (como la carencia de agua y/o electricidad), el patrono tendrá que pagar la totalidad del salario del empleado exento. Eso será así, aunque apenas se trabajen unas horas de la semana o que el trabajo realizado constituya esfuerzos fútiles e improductivos.

2. Reducción del salario por días completos tomados para asuntos personales

Un patrono tiene la libertad de reducirle a un empleado *días completos* tomados por el empleado exento por razones personales, que no sean enfermedad o incapacidad.¹⁴ Entre esas razones se encuentran: el hacer reparaciones a su casa, realizar trabajo voluntario y la imposibilidad de llegar a su trabajo ya sea por falta de gasolina para su vehículo o porque las carreteras estén intransitables. Al igual que ocurre con la semana completa sin trabajo, en este caso el patrono podría acreditar el total de días completos de ausencia a una licencia laboral, si se concediere el beneficio.¹⁵ Fíjese que esta deducción puede hacerse únicamente si la ausencia es del día completo, por razones atribuibles al empleado (razones personales). Sin embargo, si la razón para la ausencia es atribuible al patrono, entonces solo se podrá hacer la deducción si la ausencia

es por una semana completa de trabajo. De lo contrario, tendrá que pagarse el salario semanal pre-convenido.

Por otro lado, si la ausencia por razones personales del empleado exento es por menos de un día, el patrono podrá acreditar las horas ausentes a alguna licencia con sueldo (vacaciones o enfermedad), si existiese alguna. Sin embargo, si no hay una licencia con sueldo disponible (porque no se concede el beneficio en la empresa o porque el empleado exento no tiene la acumulación suficiente), entonces el patrono tendrá la obligación de pagar el día completo.

II. Derechos de empleados Exentos y No Exentos

A. Trabajo voluntario a favor de la empresa

En ocasiones, la buena fe se impone y los empleados, tanto exentos como no-exentos, se unen para ayudar a su patrono en el restablecimiento de la normalidad laboral. Se *enrollan las mangas* y ayudan con todo tipo de tareas destinados a asegurar que el lugar de trabajo esté en las mejores condiciones físicas posibles. Así, empleados de todo tipo (tanto exentos como no-exentos) ayudan en recogidos, reparaciones, construcciones y otros. A pesar de que estos actos son aplaudibles, en términos legales pueden tener implicaciones salariales, aun cuando el empleado afirme que ha realizado dichas labores por ayudar de forma gratuita.

En primer término, el tipo de empleado nuevamente será fundamental. Los empleados no-exentos, que son pagados por cada hora de sus esfuerzos a beneficio del patrono, deberán ser remunerados como cualquier otra hora de

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* § 541.602.

¹⁵ Wage and Hour Division 29 C.F.R. § 541.602 (2017).

trabajo.¹⁶ La clave será si los trabajos hechos por estos empleados benefician al patrono y si son trabajos que, de ordinario, realizaría un empleado o contratista de la compañía.¹⁷ La excepción a ello será cuando los empleados públicos realicen tareas que no estén directamente relacionadas a sus funciones gubernamentales.

Por otro lado, si el empleado es exento y, por ende, recibe un salario fijo pre acordado, entonces el empleado no tendrá derecho a una paga adicional por el trabajo hecho a favor de su patrono.¹⁸ Sin embargo, la razón por la cual el empleado es clasificado como exento es porque realiza gestiones especiales atribuibles a un ejecutivo, un administrador o un profesional.¹⁹ Esto quiere decir que, en la medida que un empleado exento le dedique un número de horas desproporcionado a las tareas ajenas a su clasificación de exento, el patrono podría correrse el riesgo de convertir a ese empleado en uno no-exento. En ese caso, el empleado tendría derecho al pago de un salario por hora, lo que implica el pago de horas extra, el percibir un periodo de alimentos y el cumplimiento de otros derechos salariales reservados para los no-exentos.

B. Licencias o sabáticas después de un desastre natural

Algunos empleados pueden desear tomar una sabática o licencia a largo plazo luego de la ocurrencia de un desastre natural. De esta manera tendrían el tiempo para hacer reparaciones en sus hogares, atender problemas de salud personal y/o de familiares o, inclusive, partir fuera de Puerto Rico con la seguridad de

que a su regreso tendrán su trabajo asegurado. En Puerto Rico no existe una licencia a largo plazo o sabática como esta. Sin embargo, sí hay una serie de licencias que podrían proteger el empleo en determinadas circunstancias.

Por ejemplo, la Licencia Médico Familiar (“Family and Medical Leave Act”) concede una licencia sin sueldo por doce (12) semanas para el cuidado propio o el de un familiar que tenga condiciones serias de salud.²⁰ Esto incluye el cuidado de un hijo, un cónyuge o un padre, así como el cuidado de una persona con condición seria de salud enlistada en el servicio militar.²¹ Evidentemente, el paso de un huracán de alta intensidad provoca, como sabemos, la destrucción de líneas eléctricas o afecta la distribución de agua. Por lo que, los empleados pueden necesitar tiempo adicional para cuidar a estos familiares afectados por el paso del huracán.

Aún más, los empleados que se hayan afectado emocionalmente por el paso del huracán o por sus efectos, potencialmente podrían solicitar acomodo razonable bajo la Ley de Discapacidad de Puerto Rico, y la ley Federal.²² Este acomodo puede incluir una licencia sin sueldo, siempre que la misma no afecte adversamente la operación del patrono.

Además, aquellos empleados que sean parte

16 *Id.* § 785.11.

17 *Id.*

18 Véase nota número 9, *supra*.

19 *Id.*

20 Wage and Hour Division 29 C.F.R. § 825.104 (2017). Para que esta licencia sea exigible, es necesario que se cumpla con una serie de requisitos, que incluye el que el patrono tiene cincuenta (50) o más empleados en las 20 semanas anteriores del año, es una agencia pública (independientemente del número de empleados) o es una escuela primaria o secundaria. Además, el empleado deberá llevar con el patrono al menos doce (12) meses y haber trabajado no menos de 1,250 horas previo a la concesión de la licencia, entre otras cosas.

21 *Id.* § 825.127. Este tipo de cuidado es conocido como el “Military Caregiver Leave”.

22 American with Disabilities Act (“ADA”), 42 U.S.C. § 12101 (2012); Ley de Prohibición de Discrimen contra Impedidos, Ley Núm. 44 -1985, 1 LPRA § 501.

de un servicio de emergencia militar podrían estar cubiertos por la “Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act” (“USERRA”).²³ Esta es una ley federal que establece derechos y responsabilidades de un militar con relación a su patrono no militar (llamado un “patrono civil”). Ya que, en algunas ocasiones, un militar, sin importar la rama del ejército, es llamado para atender situaciones de emergencia como producto de un desastre natural. Bajo USERRA, es posible que la notificación del llamado de un militar ocurra con muy poco tiempo de antelación. Aun así, el patrono deberá observar la concesión de la licencia militar, permitir que el empleado se ausente para que atienda este llamado al cuerpo correspondiente y conjuntamente, deberá reservar su empleo.²⁴

C. Cesantías luego de un desastre natural

Luego de un desastre natural, es posible que un patrono sufra mermas en el volumen de producción, ventas o ganancias. Inclusive, el patrono puede cerrar su empresa total o parcialmente. Estas son razones legítimas para hacer reducciones de personal mediante “cesantías”.²⁵

La cesantía, a diferencia de un despido ordinario por razones atribuibles al empleado, tiene ciertas reglas que el patrono debe seguir. La más importante es que deben hacerse en orden de antigüedad, dentro de una clasificación ocupacional.²⁶ Esto es, el patrono tiene que retener a los empleados que más tiempo lleven en la empresa, realizando determinadas tareas.

Por ejemplo, si una empresa tiene diez (10) vendedores, podrá hacer cesantías por cualquier razón legítima de negocio, pero primero saldrá el último vendedor en llegar a la compañía. Asimismo, si dentro de los próximos seis (6) meses luego de la cesantía, el patrono se ha recuperado y necesita volver a ocupar las plazas que cesanteó, tendrá que llamar a los empleados que dejó fuera, también en orden de antigüedad; o sea, primero llamará al que más tiempo tenga acumulado en la compañía.²⁷

Si un patrono viola las disposiciones establecidas en ley sobre antigüedad en un proceso de cesantía, se expone, entre otras cosas, al pago de la mesada por despido injustificado.

23 Employment and Reemployment Rights of Members of the Uniformed Service 38 U.S.C. § 4301 (2012)

24 *Id.*

25 Art. 2, Ley de Despido Injustificado, Ley Núm. 80-1976, 29 LPR § 185b.

26 *Id.* § 185c.

27 La Ley 80 provee que podrá obviarse la antigüedad de los empleados en casos de cesantías cuando “exista una diferencia razonablemente clara o evidente a favor de la capacidad, productividad, desempeño, competencia, eficiencia o historial de conducta de los empleados comparados...”. *Id.* § 185c.

Una nota sobre el contexto socioeconómico antes y después del Huracán María sobre Puerto Rico

ARTÍCULO

*José Caraballo Cueto**

Introducción a la coyuntura económica de Puerto Rico pre-María

Previo a los huracanes recientes, Puerto Rico se encontraba en una gran depresión económica, la más severa en más de 100 años.¹ El nivel de producción de bienes y servicios en el año 2016—medido a través del Producto Nacional Bruto y ajustado por inflación—se encontraba al mismo nivel del año 1999. Esta profunda crisis económica causó una crisis fiscal severa.

Cuando el gobierno estadounidense desmanteló el modelo económico de Puerto Rico, que se basaba en invitar manufactura, mediante la supresión de la sección 936 del Código de Rentas Internas federal, no proveyó alternativas ni tiempo para establecer localmente un modelo alternativo vigoroso. Como consecuencia, la economía puertorriqueña colapsó y se desplomaron los recaudos gubernamentales por impuestos. El colapso económico resultó en un

déficit fiscal que fue subsanado con préstamos emitidos en el mercado de bonos municipales de Estados Unidos y la creciente implementación de medidas de austeridad desde al menos el año 2008.² A pesar de esas medidas de austeridad, los pagos a la deuda continuaron aumentando, ya que, el mercado financiero aumentó las tasas de interés al gobierno puertorriqueño y este continuó tomando prestado para refinanciar deudas vencidas.

En el año 2013, el gobierno puertorriqueño notó que no podría pagar la deuda al ritmo de crecimiento de la misma, aun tomando las medidas de austeridad más drásticas. Cerca del 60% de la deuda era de corporaciones públicas y municipios, las cuales podrían solicitar el Capítulo 9 de la Ley de Quiebras federal. Sin embargo, Puerto Rico fue excluido de esa Ley de Quiebras en el año 1984, sin razón aparente.³ De esa forma, estas corporaciones públicas de

* El autor agradece la asistencia en la recopilación de Stephanie Rodríguez Galí. Sin embargo, el autor asume la responsabilidad de cualquier error de cálculo de este trabajo.

1 Véase José Caraballo y Juan Lara, *From Deindustrialization to Indebtedness: The Case of Puerto Rico*, RESEARCH GATE, (octubre de 2016) https://www.researchgate.net/publication/309736965_From_deindustrialization_to_unsustainable_debt_The_Case_of_Puerto_Rico, (13 de diciembre de 2017).

2 Véase Annette Martínez Orabona, et al., INFORME ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: DEUDA PÚBLICA, POLÍTICA FISCAL Y POBREZA EN PUERTO RICO, (4 de abril de 2016), <http://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-puce81blica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf> (13 de diciembre de 2017) (en adelante ICADH 2016).

3 Stephen Mihm, CongressGoofed. Puerto Rico Pays., BLOOMBERG VIEW, (3 de diciembre de 2015) <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-12-03/bankruptcy-was-option-for-puerto-rico-before-congress-goof>, (13 de diciembre de 2017).

Puerto Rico, a pesar de tener identidad jurídica propia, no podían radicar quiebra. Para llenar ese limbo jurídico, el gobierno local aprobó en 2014 una Ley de Quiebras local para reestructurar la mayor parte de esa deuda. Algunos bonistas demandaron inmediatamente al gobierno local en las cortes federales, y prevalecieron.

En el año 2015, el gobierno de Puerto Rico acudió al Congreso para que le diese acceso a un mecanismo legal para reestructurar la deuda, incluyendo las obligaciones generales (“GOs”) del gobierno central. Los bonistas cabildaron en contra de ese acceso, y reclamaron en su lugar una Junta de Control Fiscal que les asegurara el pago máximo posible a través de medidas severas de austeridad, como se ha hecho en ciudades –no estados– estadounidenses. Muchos bonistas de Puerto Rico y ciertas voces de la diáspora puertorriqueña en Estados Unidos respaldaron la idea de una Junta de Control Fiscal. A finales de 2015, el ala republicana del Congreso negoció una Junta de Control Fiscal con el ala demócrata a cambio de que Puerto Rico pudiese reestructurar su deuda y se proveyesen mecanismos de desarrollo económico, como el crédito federal a las familias trabajadoras y alrededor de \$3,000 millones de dólares para paliar la crisis fiscal.⁴ La negociación fracasó porque hubo sectores conservadores opuestos a la reestructuración y a la otorgación de fondos al gobierno local.

Se retoma el caso de Puerto Rico en el 2016, por el temor a las consecuencias de un impago amplio y desorganizado en julio de 2016. Esta vez no sobrevivió ninguna medida para contrarrestar la crisis económica, las cuales se delegaron a un grupo de trabajo que

tenía la encomienda de generar un informe con recomendaciones. Ese informe se redactó, pero solo tiene recomendaciones superficiales como mejorar las estadísticas del País, no es vinculante y no se adentra en ninguna medida de envergadura –como, por ejemplo, eliminar las leyes de cabotaje, que obligan que todo viaje entre Estados Unidos y Puerto Rico sea a través de la flota mercante estadounidense, la más cara del mundo. Finalmente, el Congreso aprobó a finales de junio de 2016 el Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (“PROMESA”). Esto incluía la creación de una Junta de Control Fiscal con poderes de veto sobre las leyes fiscales aprobadas por el gobierno electo de Puerto Rico.

La Junta no era la única opción para atender esta crisis. El mismo mes que se firmó ese notorio proyecto para Puerto Rico, el Departamento del Tesoro estadounidense garantizó un nuevo préstamo de Túnez,⁵ para ayudar a ese país con su crisis fiscal. Este tipo de asistencia del gobierno estadounidense a países en problemas fiscales ha sido común durante los últimos 25 años.⁶

La deuda pública no se ha auditado y el gobierno actual desarticuló una comisión multisectorial que se creó para auditar la deuda. Esto a pesar de que esta comisión ya había contratado una firma de contabilidad del exterior para auditar la deuda.

4 Véase P. del S. 2381 de 9 de diciembre de 2015 (presentado por el Senador Orrin Hatch del Congreso 114).

5 *Tunisia signs \$500 Million Loan Guarantee Agreement with the United States*, PRESS CENTER OF U.S. DEPARTMENT OF TREASURY (3 de junio de 2016), <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0476.aspx> (13 de diciembre de 2017).

6 John Clark, *Debt Reduction and Markey Reentry under the Brady Plan*, FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK QUARTERLY REVIEW, (1993) https://www.newyorkfed.org/research/quarterly_review/1993v18/v18n4article3.html, (13 de diciembre de 2017).

La Junta de Control Fiscal ha reiterado su deseo de apresurar la austeridad en un plazo de uno a dos años, aun cuando PROMESA no le exige semejante prisa y con proyecciones de un decrecimiento económico abrupto de un -16% en 2018, porcentaje solo alcanzado recientemente por países en guerra civil como Yemen y Armenia. Estas proyecciones son previas ala devastación de los huracanes. Se teme que la austeridad profunda perjudique la crisis económica. Según la matriz de insumo-producto, por cada 100 empleos perdidos en el gobierno se pierden 55 en el sector privado. Cabe citar a los investigadores del Fondo Monetario Internacional: “Las políticas de austeridad no solo generan costos sustanciales en bienestar... también perjudican la demanda y, por consiguiente, el empleo”.⁷ En Puerto Rico, las políticas austeras pueden ser aún más pro-cíclicas ya que se exacerbaban por el éxodo masivo hacia Estados Unidos, el cual es uno de los mayores en la historia de Puerto Rico.

Antes de María, el aspecto distributivo del ajuste fiscal no se había considerado lo suficiente, ya que se dirige desproporcionadamente hacia la clase baja y media, entiéndase: los pensionados, las participantes de la reforma de salud, los estudiantes⁸ y los empleados públicos. No se habla de aplicar una austeridad sobre la contratación de las aseguradoras de la reforma de salud ni a los incentivos contributivos que toman las empresas de productos transgénicos u otras empresas que hubiesen investi-

do igual en ausencia de incentivos, entre otros. Incluso se buscó crear créditos contributivos para que los bonistas locales pudieran amortizar sus pérdidas en los bonos de Puerto Rico utilizando sus impuestos sobre ingresos, otro intento de usar fondos públicos para socializar las pérdidas de inversionistas privados mientras se privatiza o se niega el acceso a bienes públicos como lo son los servicios médicos para la población indigente.⁹ La larga lista de créditos e incentivos contributivos ha contribuido a que los recaudos de Puerto Rico representaran menos del 11% de su Producto Interno Bruto en el 2015, por debajo del 15% del país promedio.¹⁰ A pesar de que Puerto Rico tiene una de las tasas estatutarias de impuestos más alta del mundo, en la práctica solo le aplica a los asalariados y a ciertos negocios, por los incentivos y atajos contributivos. Uno de los casos más notorios lo son las multinacionales detallistas que tributan muy poco por las artimañas contables como el “transfer pricing”, donde en un país tercero se reconocen ingresos realizados en otra jurisdicción,¹¹ y los incentivos contributivos otorgados por municipios, sin que medie un análisis minucioso de costo-beneficio con rendición de cuentas.

Perspectivas Económicas post-María

Después de los huracanes la economía ha operado por más de 30 días a baja capacidad,

7 Jonathan Ostry, et al., *Neoliberalism: Oversold?*, INTERNATIONAL MONETARY FUND, (junio de 2016) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>, (13 de diciembre de 2017) (traducción nuestra).

8 Aumentarán el costo de estudiar en la universidad pública y cerrarán indiscriminadamente más escuelas públicas a pesar de que el costo promedio por estudiante ya iba reduciéndose en los últimos años. Presupuesto recomendado para el año fiscal 2017-18 del Departamento de Educación. <http://www2.pr.gov/presupuestos/PresupuestoRecomendado2017-2018/PresupuestosAgencias/Departamento%20de%20Educacion.pdf>.

9 Joanisabel González, *Legislan créditos contributivos para aliviar a bonistas con pérdidas*, EL NUEVO DÍA, (11 de marzo de 2017- 12:00am) <http://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/legislancreditoscontributivosparaaliviarabonistasconperdidas-2299580/> (13 de diciembre de 2017).

10 Véase Banco Mundial

11 José Caraballo Cueto, *“Transfer Pricing”, el truco de las empresas multinacionales*, DIÁLOGO, (20 de febrero de 2016), <http://dialogopr.com/transfer-pricing-el-truco-de-las-empresas-multinacionales/>, (13 de diciembre de 2017).

cayendo por más de \$3 mil millones de dólares. Los turistas que no vinieron, las exportaciones que no ocurrieron, los negocios que quebraron, las nóminas que se dejaron de pagar, etc., representan pérdidas que no se recuperarán por sí solas. Esas pérdidas pueden ser contrarrestadas en el corto plazo por las transferencias de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia (“FEMA”) y de las aseguradoras privadas, trayendo un auge momentáneo en el sector de la construcción, con su correspondiente efecto multiplicador. El préstamo del gobierno federal al gobierno estatal solo prevendrá las mayores pérdidas económicas de un cierre gubernamental, no representa un estímulo fiscal adicional toda vez que debe ser pagado posteriormente.

Si se allegan más de \$3 mil millones en fondos de reconstrucción y los demás factores no cambian. El crecimiento económico probablemente sea positivo este año fiscal. Si se implantan las medidas de austeridad del plan fiscal y no se allegan más de \$3 mil millones para reconstruir, probablemente habrá un decrecimiento económico real mayor al 4% que se pronosticó en la discusión presupuestaria. Aún bajo el escenario de crecimiento económico, la economía volverá a caer al agotarse esos fondos de reconstrucción, sino se establece un modelo de crecimiento subyacente. La ausencia de ese modelo de desarrollo económico puede resultar en una mala oscilación que trajeron los fondos del American Recovery and Reinvestment Act (“ARRA”) sobre la economía de Puerto Rico.

A largo plazo, se teme que la economía de Puerto Rico tarde cerca de 26 años en recuperarse, si no se toman medidas para contrarrestar la situación. Solomon Hsiang y Trevor Houser expresan que, “[p]ara Puerto Rico, María puede ser tan costosa como lo fue la crisis financiera asiática de 1997 para Indonesia y Tailandia y más del doble de dañina

que la Crisis del Peso en 1994 para México”.¹²

El oficialismo no ha podido capitalizar la presión mediática en Estados Unidos para resolver el problema del estatus que limita el desarrollo económico de Puerto Rico ni para reclamar vehementemente la eliminación de otras barreras. Por ejemplo, a nivel federal se puede: (1) eliminar las leyes de cabotaje aéreas y marítimas para crear un centro de carga en distintos polos de la Isla; (2) incluir a Puerto Rico en el programa de exención de visas turísticas que ya tienen Guam e Islas Marianas para estimular el turismo; (3) prohibir que los territorios subsidien a las empresas con el reembolso del arbitrio del ron, que son fondos útiles para contrarrestar la crisis fiscal; (4) incluir a Puerto Rico en la exención del Employee Retirement Income Security Act (“ERISA”) para remover las costosas aseguradoras del plan médico público; (5) proveer una moratoria al pago de la deuda o refinanciarla a través de bonos Brady; entre otros. A nivel estatal se puede: (1) establecer un programa para encadenar las empresas locales con las extranjeras al condicionarle a las últimas los incentivos en base a la cantidad de compras locales; (2) aumentar el porcentaje que el gobierno compra a empresas locales; (3) condicionar los incentivos a las empresas locales en base a si exportan o crecen; (4) eliminar la contribución mueble que desalienta que los comercios mantengan abastos suficientes para las emergencias; y (5) aumentar la contribución inmueble a las propiedades costosas, que también beneficiaría la desigualdad social; entre otros. Un énfasis en las empresas locales fortalecería al sector privado local para que sostenga la economía.

12 Solomon Hsiang, et al, *Don't let Puerto Rico fall into an Economic Abyss*, NEW YORK TIMES, (19 de septiembre de 2017), <https://www.nytimes.com/2017/09/29/opinion/puerto-rico-hurricane-maria.html>, (13 de diciembre de 2017). (traducción nuestra).

En cambio, se insiste en reformas de mercado que han fracasado tanto en Puerto Rico como en otros países.

La Junta de Control Fiscal expresó que realizará un nuevo plan fiscal a raíz del cambio ocasionado por los huracanes sobre la economía. Queda sobre el tapete si se continuará con el enfoque del plan fiscal anterior o si se dará paso a otras medidas como algunas de las esbozadas en este artículo.

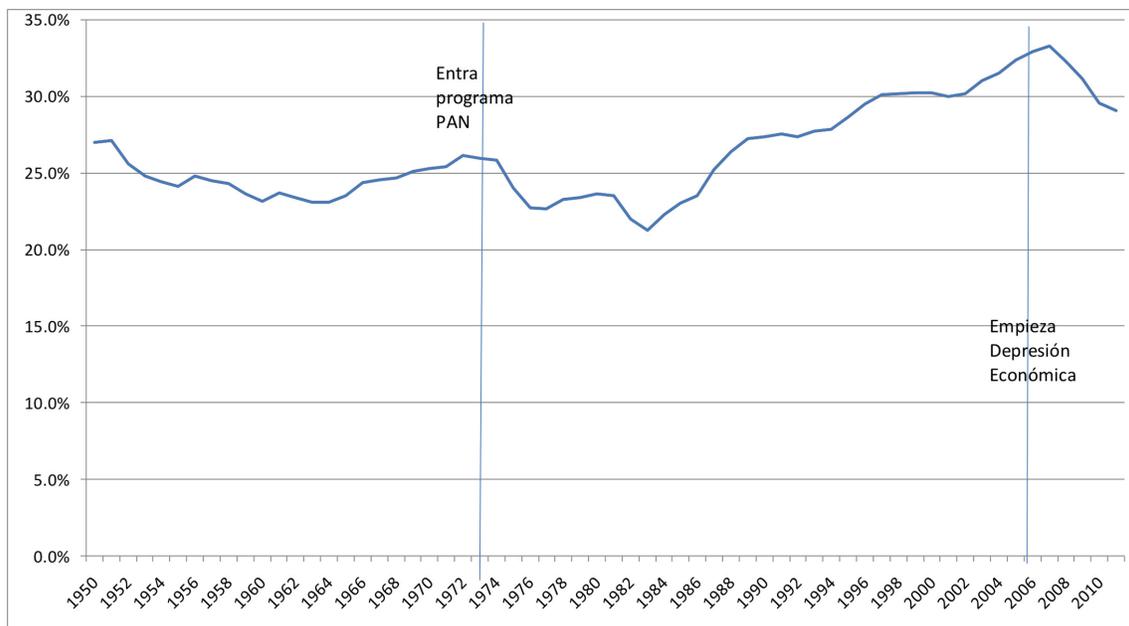
Mercado Laboral

Se han perdido 282.000 empleos desde el comienzo de la depresión en el 2006 hasta el 2016.¹³ La tasa de desempleo se considera subestimada, por lo que conviene utilizar la proporción empleo a población. En el CUADRO 1 se observa que esa proporción se

ha reducido desde el inicio de la depresión en 2006 y en la actualidad ronda el 30%, el nivel alcanzado en 1997.

Algunos informes comisionados por el gobierno, tal como el del Informe de Krueger del 2015,¹⁴ señalan que la baja creación de empleo en la historia reciente de Puerto Rico responde a la aplicación del salario mínimo federal y de las redes de seguridad como lo es el Programa de Asistencia Nutricional (“PAN”), ambos ocurridos a mediados de la década depresiva de 1970. Sin embargo, en el CUADRO 1 se observa que la proporción del empleo fue generalmente mayor en el periodo posterior a la entrada del PAN y el salario mínimo federal que en el periodo anterior.

CUADRO 1. Empleo total sobre población total.¹⁵



El impacto de los huracanes sobre el merca-

13 *Población económicamente activa o fuerza de trabajo, empleo desempleo y subempleo*, INVENTARIO DE ESTADÍSTICAS DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/2b640ee2-d186-45b9-84a1-765e7345c188/Default.aspx(13 de diciembre de 2017).

14 Anne Krueger, et al, *Puerto Rico – A Way Forward*, GOVERNMENT DEVELOPMENT BANK FOR PUERTO RICO, (29 de junio de 2015), <http://www.gdbpr.com/documents/PuertoRicoAWayForward.pdf>, (13 de diciembre de 2017).

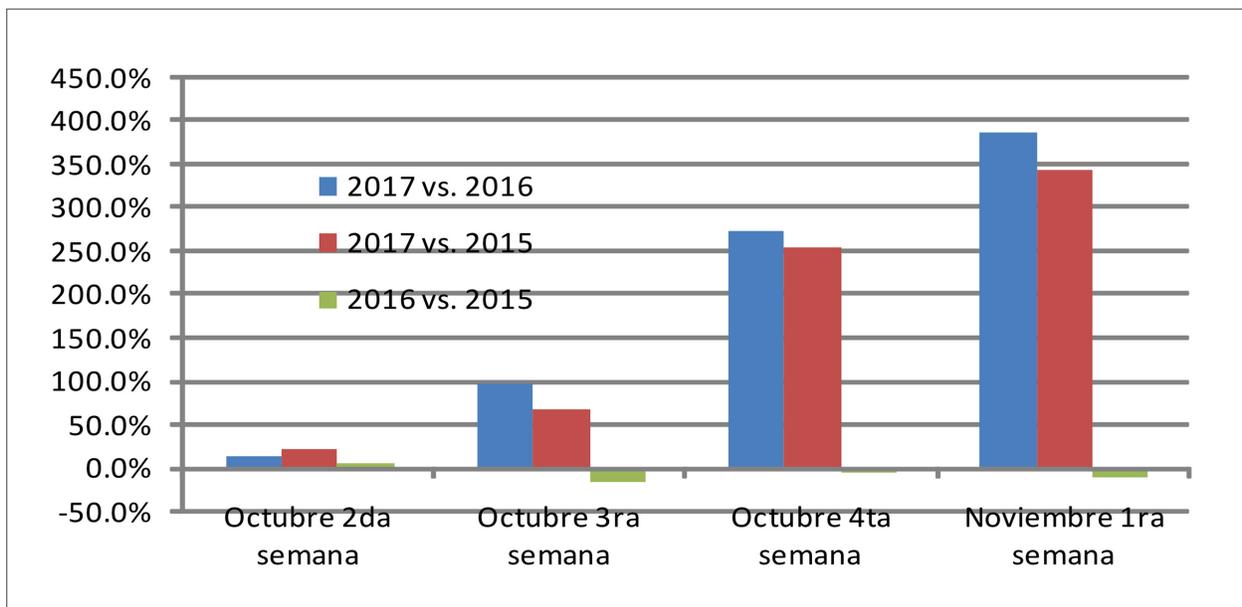
15 Cálculos de los autores basados en Junta de Planificación (2016).

do laboral todavía no es completamente cierto ya que no se ha publicado toda la información correspondiente para el mes de octubre. Sin embargo, el Departamento del Trabajo proyectó que en el mes de octubre hubo 843,300 empleos totales no agrícolas, resultando en un decrecimiento de 5.6% que el empleo de octubre de 2016. Esa tasa de decrecimiento es la segunda tasa más alta para cualquier mes de octubre desde el año 1988.

Quizás el barómetro más puntual de la

la primera semana del 2016 mientras que las reclamaciones de esa semana en el 2016 fueron un 9% menos que en el 2015.

FEMA ha activado un suplemento al seguro de desempleo tradicional conocido como Disaster Unemployment Assistance para que las personas que perdieron su empleo a raíz de los huracanes. Sin embargo, al momento se desconoce la cantidad de beneficiarios y solicitantes.



actividad laboral en la actualidad se percibe en las reclamaciones nuevas por semana al seguro por desempleo. La cantidad de reclamos al seguro por desempleo en la primera semana de noviembre de 2017 es la más alta para cualquier primera semana de noviembre, en al menos 30 años. En el CUADRO 2 vemos que el crecimiento de las reclamaciones nuevas por semana al seguro por desempleo post-María es mucho mayor que los crecimientos vistos en las mismas semanas en el año 2015. Por ejemplo, las reclamaciones ocurridas durante la primera semana de noviembre del 2017 fueron 385% más altas que las reclamaciones ocurridas en

CUADRO 2. Crecimiento en las reclamaciones nuevas por seguro de desempleo

El empleo por cuenta propia, al igual que los pequeños negocios, aparenta haber sufrido más que los negocios grandes que pueden pagar generadores y servicios especiales para operar con relativa normalidad. Según trascendió públicamente, alrededor de cinco mil negocios pequeños pueden no haber sobrevivido al embate del huracán. El Small Business Administration habilitó un programa especial para ayudar a este tipo de negocio, pero se desconocen las ayudas

brindadas para solicitar el programa y la efectividad del mismo.

Desigualdad y Pobreza

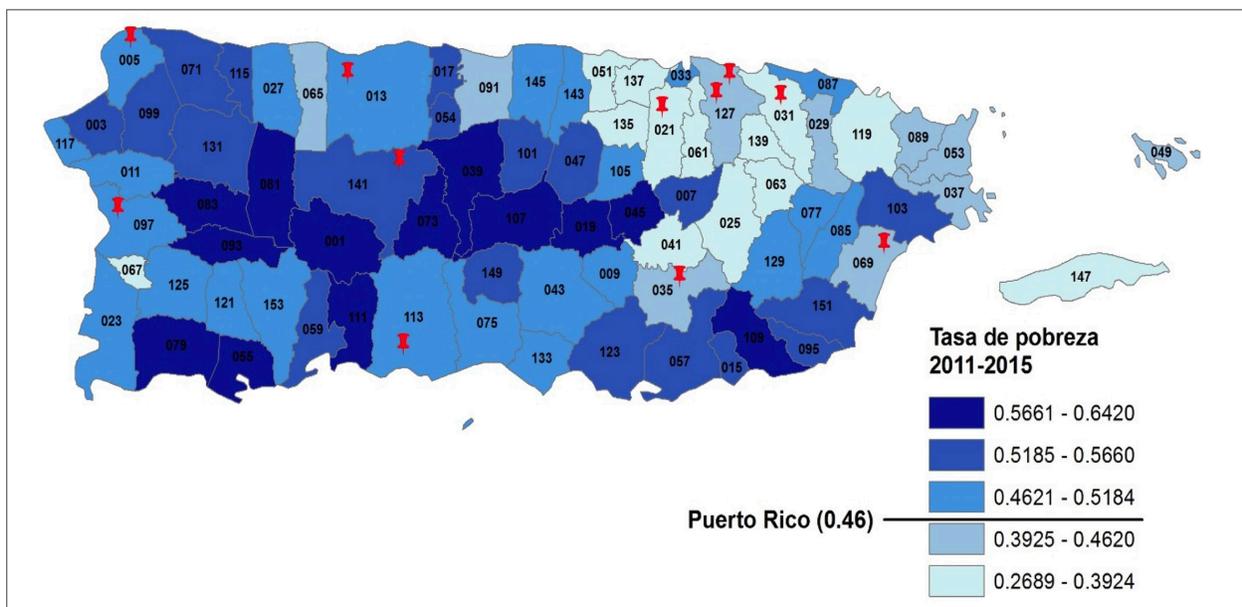
Antes de los fenómenos atmosféricos, Puerto Rico tenía un coeficiente Gini¹⁶ que se

ubicaba entre los 10 peores del mundo.¹⁷ Esa desigualdad socioeconómica venía en aumento desde la década pasada y se teme que el embate de los huracanes haya exacerbado esa desigualdad toda vez que los huracanes impactaron más a las clases más bajas. Mientras las clases más acomodadas a esta fecha ya están cerca de la normalidad en su calidad de vida con acceso a vivienda cómoda, agua y electricidad por lo menos de generadores, muchas comunidades pobres todavía continúan sin techo al momento de escribir estas líneas.

La tasa de pobreza también creció entre la llegada de la depresión, de un 44% hasta el año

16 Un indicador comparable entre países sobre la desigualdad económica o la brecha en el ingreso entre hogares
17 Véase ICADH 2016.

CUADRO 3. Población por debajo de los niveles de pobreza por municipio, 2011-2015¹⁹



Las tasas de pobrezas de los municipios de Puerto Rico estuvieron entre 27% y 64%. Los municipios con las tasas más bajas fueron: Guaynabo (27%), Carolina (30%) y Trujillo Alto (30%). Mientras, que las tasas más altas correspondieron a los municipios de Maricao (64%), Adjuntas (62%) y Barranquitas (61%). Solo 19 de los 78 municipios de la isla alcanzaron tasas más bajas que la de Puerto Rico (46%). Luquillo y Manatí obtuvieron la misma tasa de pobreza que Puerto Rico.

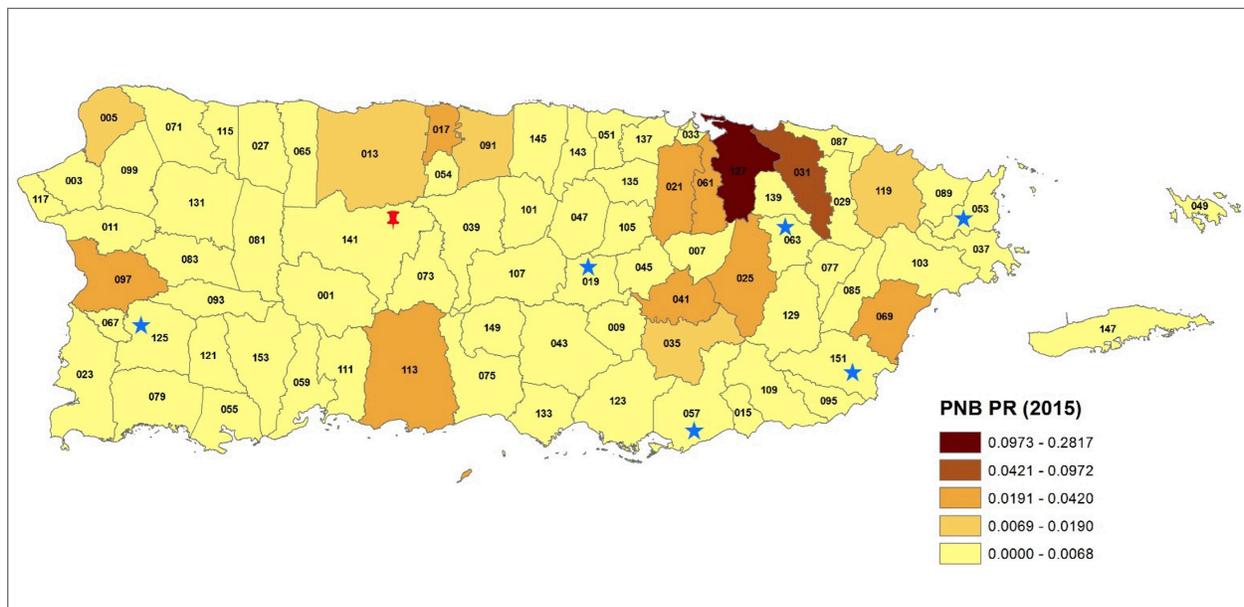
18 Una persona que vivía sola y estaba bajo el nivel de pobreza para el 2015, según el Negociado del Censo de los Estados Unidos, recibía un ingreso mensual de \$1,007. Véase ICADH 2016.

19 El ícono rojo representa la ubicación de los recintos de la Universidad de Puerto Rico. Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (Tabla S1701).

Esta geografía de la pobreza en Puerto Rico es importante considerarla ya que los vientos más poderosos del huracán María pasaron directamente por muchos municipios que tienen las tasas más altas de pobreza (color azul intenso en el mapa) tales como Barranquitas, Patillas, Cidra, Comerío y Orocovis. Es razonable establecer que estos municipios con mayores tasas de pobreza tenían en promedio casas más vulnerables que municipios de la zona metropolitana, así como familias con menores ingresos para prepararse para la llegada del huracán y para reponerse del embate post-huracán. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos estatales y federales relegó estos municipios más vulnerables.

CUADRO 4. Producto Nacional Bruto (PNB) por Municipio²⁰

Al observar la distribución del Producto Nacional Bruto de los municipios de Puerto Rico en el CUADRO 4, se nota que la mayoría de los municipios tienen poca actividad económica y hay una sobre concentración en el área metropolitana. La ausencia de políticas económicas que estimulen la actividad económica fuera del área metropolitana ha provocado que cuatro municipios produzcan cerca del 40% de lo que produce todo el País en bienes y servicios. Por otro lado, hay cerca de 63 municipios que tienen actividad económica con menos del 1% del PNB de Puerto Rico. Una de las pocas estrategias de envergadura para distribuir la política fiscal fuera del área metropolitana se puede canalizar a través de los recintos de la Universidad de Puerto Rico. Esto puede explicar la correlación que hay entre

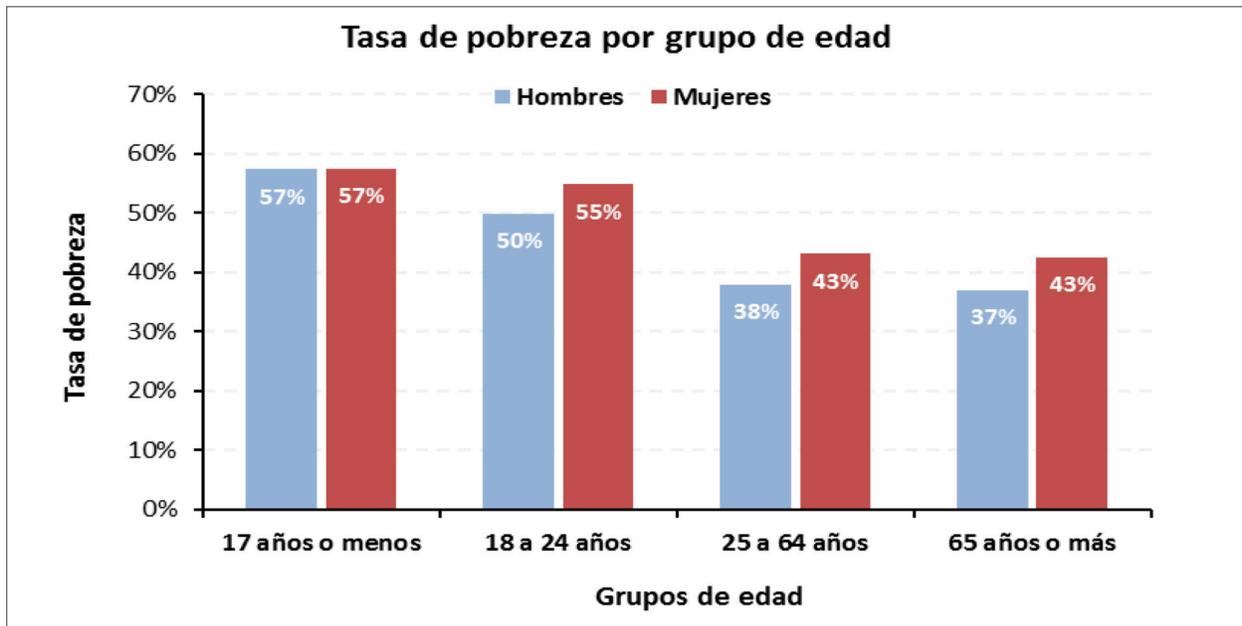


20 El ícono rojo representa la ubicación del recinto de la Universidad de Puerto Rico en Utuado, mientras que el ícono azul representa las universidades privadas con una matrícula de 1,000 estudiantes o más para el año académico 2015-2016. Las escalas son proporciones del PNB municipal sobre el PNB de Puerto Rico. José Caraballo Cueto, *How (not) to Estimate GDP at the Sub-State Level: the Usefulness of the Economic Census*, FORTHCOMING IN THE REVIEW OF REGIONAL STUDIES, (2015); Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (Tabla S1701), Estimado de cinco años (2011-2015);

recintos de la UPR y la actividad económica municipal: 10 de los 15 municipios con la actividad económica más alta tienen recintos de la Universidad de Puerto Rico.

La pobreza tampoco es homogénea con respecto a la edad y el sexo. La tasa de pobreza de los hombres fue de 44%, mientras que el de las mujeres un 47%. La tasa más baja correspondió al grupo de hombres de 65 años o más con un 37%.

Barranquitas, Comerío y Patillas. Mientras que las tasas más bajas fueron: 35% en Toa Alta y 37% en Gurabo y Guaynabo.

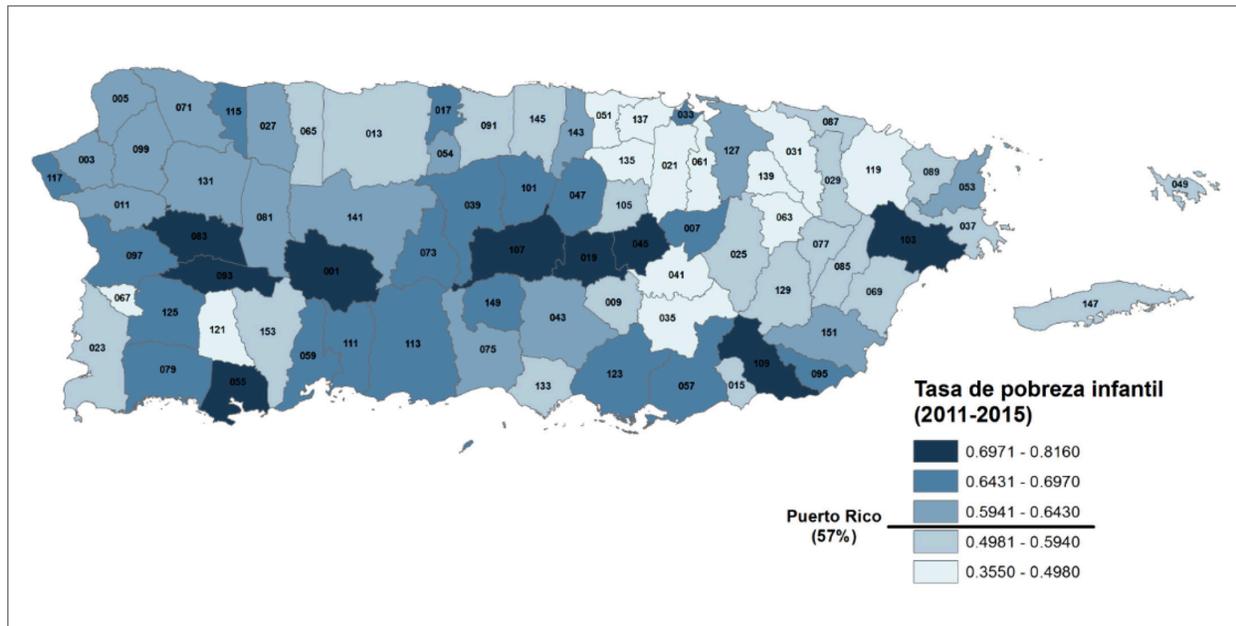


CUADRO 5. Población bajo el nivel de pobreza por edad y sexo, 2015

Distribuyendo la población en cuatro grupos de edad según se muestra en el CUADRO 5, la tasa de pobreza más alta para ambos sexos la sufrió la población infantil, de 17 años o menos, siendo así el grupo más vulnerable cuando se desagrega por edad. La tasa de pobreza infantil fue de 57%. Es decir, en el periodo de 2011-2015 seis de cada 10 niños(as) vivían bajo el nivel de pobreza.

Esa misma población infantil, que señalamos como la más vulnerable entre los grupos de edades, tampoco tiene una distribución homogénea a lo largo de la Isla. En el CUADRO 6 se refleja la pobreza infantil por municipio. Los municipios con las tasas de pobreza infantil más altas fueron: 82% en Maricao y 74% en

¿Cuál fue el impacto de los huracanes sobre la incidencia de pobreza? Al momento de escribir estas líneas no se cuenta con información pública sobre los niveles de pobreza en los meses posteriores a los fenómenos atmosféricos. Sin embargo, se pueden construir escenarios en base a lo que ocurrió antes de los huracanes. En la TABLA 1 se ilustra la distancia de las personas en Puerto Rico con respecto al nivel de pobreza. Por ejemplo, para el año 2016 en Puerto Rico vivía un 24% de la población con ingresos que estaban al menos en la mitad del nivel de la pobreza. Se podría decir que esa proporción representa la pobreza extrema, para el caso de Puerto Rico.



CUADRO 6. Población infantil por debajo de los niveles de pobreza, 2011-2015

	POBLACIÓN TOTAL	PORCIENTO
Población total	3,379,483	
Proporciones de ingresos con respecto al nivel de pobreza		
Bajo el 50%	805,412	23.8%
Entre el 50% y el 74%	342,191	10.1%
Entre el 75% y el 99%	321,779	9.5%
Entre el 100% y el 124%	300,017	8.9%
Entre el 125% y el 149%	254,905	7.5%
Entre el 150% y el 199%	417,097	12.3%
Sobre el 200%	938,082	27.8%

TABLA 1. PROPORCIÓN DE INGRESOS CON RESPECTO AL NIVEL DE POBREZA, 2016²¹

21 Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico 2016, estimado de 1 año.

Dada las observaciones hechas arriba sobre el mercado laboral, es razonable esperar que muchas personas que trabajaban antes de los huracanes ahora tengan menos ingresos, ya sea porque están trabajando menos horas o porque perdieron el empleo. Por ende, un escenario sería que: el 9% de personas que pre-María vivían cerca de la pobreza, post-María cayeron bajo el nivel de pobreza, llevando la tasa de pobreza a 52.3%. En la medida que la recuperación se alargue y más personas pierdan ingresos y empleos, es posible que las 254,905 personas que tenían un ingreso entre 25-50% superior a la pobreza también caigan bajo los niveles de pobreza, llevando la tasa potencialmente hasta 59.8%.

Migración

El gran repunte migratorio también añade pérdidas económicas, toda vez que a través del aeropuerto salen consumidores y contribuyentes, quienes no enviarán grandes remesas ni tendrán muchos incentivos para regresar. Según las Encuestas sobre la Comunidad de Estados Unidos y Puerto Rico, desde que empezó la actual depresión económica en el año 2006 hasta el 2016, han migrado 784,402 personas de Puerto Rico hacia Estados Unidos. Por otro lado, han migrado de Estados Unidos a Puerto Rico 285,690 personas. La migración neta de Puerto Rico a Estados Unidos ha sido de alrededor de 498,712 personas para el referido periodo que cubre 11 años. De estos migrantes cerca de un 16% tenía un bachillerato o grado superior, lo que pudiese representar una fuga de cerebros significativa cuando se considera el acervo de capital humano de Puerto Rico.

Un 13% de los profesionales de Puerto Rico que emigran hacia Estados Unidos estuvo desempleado durante el periodo 2006 a

2010, tasa que subió a 16% entre el 2011 y el 2015. Es durante el periodo 2011 a 2015 cuando la migración neta de profesionales aumentó en promedio un 74% (19,133 profesionales más) con respecto al periodo 2006 a 2010. Sin embargo, no todos los que migran hacia Estados Unidos son profesionales con un bachillerato o grado superior. Desde que inició la depresión económica en Puerto Rico en 2006 hasta el 2015 migraron en términos brutos unas 278,801 personas pobres hacia Estados Unidos. Si esas 278,801 personas pobres no hubiesen migrado, la tasa de pobreza de Puerto Rico ascendería a un 54% para el año 2015 en vez del 46% que se registró.

¿Qué ocurrió luego de los huracanes con la migración? Aunque no hay datos precisos sobre migración al momento, hay varios estimados de miles de migrantes en el Puerto Rico post-María, lo que puede significar que la migración funciona como una válvula de escape para muchas personas de Puerto Rico. Basados en los patrones de los últimos años, Meléndez e Hinojosa estiman que entre 114,000 y 213,000 personas migrarán anualmente luego del huracán María, mayormente hacia el estado de la Florida.²²

22 Edwin Meléndez, et al, *Estimates of Post-Hurricane Maria Exodus from Puerto Rico*, CENTER FOR PUERTO RICAN STUDIES, HUNTER COLLEGE, (octubre 2017), https://centropr.hunter.cuny.edu/sites/default/files/RB2017-01-POST-MARIA%20EXODUS_V3.pdf, (13 de diciembre de 2017).



Facultad de Derecho
Universidad Interamericana de Puerto Rico
PO Box 70351
San Juan, PR 00936-8351
Tel. (787) 751-1912, ext. 2193
Fax (787) 751-9003
amicus@juris.inter.edu

amicus

 **INTERJURIS**

