

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

FRANCISCO DOMÍNGUEZ
LLERANDI Y LAURA
LLERANDI GONZÁLEZ
H/N/C AUTO CINE
SANTANA; IRIS M.
GONZÁLEZ CALAFF; ISANDER
FONTÁNEZ TORRES; JAVIER
F. PESCADOR SERRANO;
RITA C. CÁATALA MIGUEZ;
TRINA STELJES; OMAR
BURGOS TORES; JOSUÉ
RIVERA CARRASCAL; ALEX
ARRIAGA LÓPEZ; JUAN SOTO
ABREÚ; JOSÉ SANTIAGO;
BLANCA IRIS DÍAZ; LUIS
DÍAZ DÍAZ; ELIZABETH DÍAZ
CASELLAS; DAVID E.
JIMÉNEZ TORO; Y TAMOA A.
DIAVAS CASADO

Apelantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO; Y
WANDA VÁZQUEZ
GARCED, GOBERNADORA
DE PUERTO RICO

Apelados

KLAN202000767

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Civil número:
SJ2020CV03093

Sobre:
Sentencia
Declaratoria,
Violación de
Derechos
Fundamentales;
Determinación de
Inconstitucionalidad
Orden Ejecutiva
Núm. 2020-041
sobre Toque de
Queda y Cierre de
Comercios;
Entredicho
Provisional,
Interdicto Preliminar
y Permanente

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Bonilla Ortiz y la juez Cortés González.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2021.

Comparecen Iris M. González Calaff, Isander Fontáñez Torres, Javier F. Pescador Serrano, Rita C. Catalá Míguez, Trina Steljes, Omar Burgos Torres, Josué Rivera Carrascal, Alex Arriaga López, Juan Soto Abreu, José Santiago, Blanca Iris Díaz, Luis Díaz Díaz, Elizabeth Díaz Casellas, David E. Jiménez Toro y Tamoa A. Diavas Casado ("los apelantes"), mediante recurso de apelación y nos solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida el 26 de agosto

de 2020, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan ("TPI"). En el referido dictamen, el foro primario desestimó la demanda presentada y concluyó que el toque de queda impugnado es constitucional.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se **CONFIRMA** la *Sentencia* apelada.

-I-

El 12 de marzo de 2020, la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced emitió la Orden Ejecutiva Núm. OE-2020-20. Mediante esta, declaró un estado de emergencia, "con el fin de llevar a cabo todos los esfuerzos e implementar todas aquellas medidas necesarias para salvaguardar la salud, bienestar y seguridad pública de nuestra ciudadanía, a los fines de minimizar o evitar el riesgo de que ocurra cualquier situación que represente o constituya amenaza a la seguridad pública a consecuencia del brote del COVID-19".

El 15 de marzo de 2020, Vázquez Garced promulgó la Orden Ejecutiva Núm. OE-2020-023. La Gobernadora suscribió la referida orden con el fin de "tomar medidas de seguridad más rigurosas que propicien el respeto y cumplimiento cabal de las órdenes de aislamiento y cuarentena impartidas." Como parte de las medidas promulgadas, se ordenó el cierre de las operaciones gubernamentales y de los comercios hasta el 30 de marzo de 2020. No obstante, se autorizó la operación de establecimientos de venta de alimentos, supermercados, establecimientos dedicados a la venta de medicamentos, equipo médico y su cadena de distribución, farmacias, gasolineras y su cadena de distribución, instituciones bancarias o financieras y centro de cuidado de ancianos. La referida orden estableció un toque de queda aplicable a todos los residentes de Puerto Rico a los fines de que

permanecieran en sus hogares durante el periodo entre 9:00 p.m. y las 5:00 a.m. En las siguientes circunstancias se permitió que los ciudadanos transitaran por las vías públicas, a saber: (1) adquisición de alimentos, medicamentos o artículos de primera necesidad; (2) asistencia a citas médicas, hospitales, laboratorios o centros de servicios médicos; (3) asistencia a los centros de trabajo, siempre y cuando no se hubiese ordenado su cierre mediante la Orden Ejecutiva, y a los empleados públicos y privados que realicen trabajos esenciales; (4) el retorno a lugar de residencia habitual luego de realizar alguna de las actividades permitidas; (5) ofrecimiento de asistencia, cuidado o transporte a ciudadanos de la tercera edad, menores, dependientes, personas con incapacidad o personas vulnerables que requieran de algún tipo de atención médica o profesional, siempre y cuando se tomen las medidas adecuadas para prevenir contagios; y (6) acudir a instituciones financieras. Cabe destacar que se excluyó expresamente del toque de queda a ciertos ciudadanos, incluyendo "aquellas personas autorizadas en la Orden por razones de trabajo y/o en caso de emergencia y aquellos ciudadanos que estuviesen atendiendo situaciones de emergencia de salud." OE-2020-023. También la Orden decretó el cierre total de centros comerciales, cines, discotecas, salas de conciertos, teatros, salones de juego, casinos, parques de atracciones, gimnasios, bares y cualquier lugar o evento que propicie la reunión de un grupo de personas en un mismo lugar.

El 9 de junio de 2020, los apelantes presentaron una *Petición de Sentencia Declaratoria y Solicitud de Entredicho Provisional, Injunction Preliminar y Permanente, Solicitando Orden de Cese y Desista*. En esta arguyeron que, **(1)** la orden de toque de queda y cierre de comercios decretado por Orden

Ejecutiva es inconstitucional debido a que se trata del ejercicio de un poder cuasi-legislativo que no ha sido válidamente delegado por ley ni por la Constitución a la Gobernadora, viola la separación de poderes, viola derechos fundamentales de los co-demandantes más allá de lo estrictamente necesario sin satisfacer el escrutinio estricto aplicable ni demostrar que es la medida menos onerosa para lograr el interés público, y se ha aplicado de forma arbitraria y caprichosa; y, **(2)** en su aplicación, aun cuando se determinara que se trata de un ejercicio cuasi-legislativo debidamente delegado, la Orden de Toque de Queda y cierre de comercios decretado por Orden Ejecutiva es arbitraria y caprichosa, se ha extendido indefinidamente a base de consideraciones ajenas al interés de proteger la salud pública y tiene el efecto de prohibir una operación comercial que conlleva riesgo mucho más bajo que otras actividades que ya han sido permitidas, y a su vez mantiene a los codemandantes privados de ejercer sus derechos constitucionales a la libertad de movimiento, expresión, reunión y asociación.

En mérito de lo anterior, solicitaron que se emitiera un entredicho provisional y una Orden de cese y desista, dirigida al gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a la entonces Gobernadora, Hon. Wanda Vázquez Garced, para detener la implementación de estas alegadas medidas inconstitucionales, hasta que se celebre una vista de *injunctio* preliminar y permanente, declarando inconstitucional la Orden Ejecutiva promulgada. También, solicitaron que se dictara una Sentencia Declaratoria mediante la cual: **(a)** decrete afirmativamente que la adopción de la Orden Ejecutiva 2020-041 de 21 de mayo de 2020, por parte de la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced, configuró una actuación *ultra vires* que excede

los poderes constitucionalmente delegados a la Rama Ejecutiva; **(b)** concluya que la adopción de la Orden Ejecutiva 2020-041 del 21 de mayo de 2020, implica el ejercicio de prerrogativas legislativas y que, por tanto, procede su decreto de nulidad por contravenir al principio constitucional de "separación de poderes"; **(c)** concluya que la adopción de la Orden Ejecutiva 2020-041 del 21 de mayo de 2020 que mantiene el toque de queda inválido es inconstitucional; **(d)** ordene a la demandada cesar y desistir de todo y cualquier esfuerzo orientado a producir la observancia y ejecución de la Orden Ejecutiva 2020-041 del 21 de mayo de 2020 y permita la reapertura del negocio de los co-demandantes; **(e)** en la alternativa, determine que la Orden Ejecutiva es una caprichosa y arbitraria, y que no se justifica la restricción del horario para el toque de queda impuesto y la prohibición al negocio de los co-demandantes y permita la reapertura del negocio de los co-demandantes; y, **(f)** emita cualquier otro dictamen que de conformidad con las normas que son de aplicación, estime procedentes.

Por su parte, el Gobierno de Puerto Rico y la Hon. Wanda Vázquez Garced en su capacidad oficial como Gobernadora de Puerto Rico presentaron una *Moción de Desestimación*. En esta replicaron que la Orden Ejecutiva dictada encuentra su base legal en la *Ley del Departamento de Seguridad Pública*, Ley Núm. 20-2017. Sostuvieron que la referida ley faculta a que el primer ejecutivo, en situaciones de emergencia o desastre, decrete la existencia de un estado de emergencia y pueda emitir las órdenes que estime convenientes para regir durante el estado de emergencia. Argumentaron que ante el momento histórico que vivimos, estamos ante una de esas contadas instancias en donde el interés del Estado de salvaguardar la vida, seguridad y salud de

la ciudadanía es patente e incuestionable. Aclararon que la Orden Ejecutiva impugnada ya no está vigente, ello, pues, fue sustituida por la Orden Ejecutiva Núm. 2020-044 promulgada el 12 de junio de 2020. Por otro lado, añadieron que, aunque no tenían una respuesta científica respecto a si las medidas que ha tomado el Estado han sido la razón de los bajos índices de contagio, lo que sí es un hecho es que Puerto Rico no ha experimentado una crisis hospitalaria ni un alza inmanejable de contagios como otras jurisdicciones de los Estados Unidos que no decretaron toques de queda o cuarentenas preventivas. Alegaron que los demandantes fracasaron en establecer los requisitos esenciales para que el tribunal adjudicara la controversia debido a que no tienen legitimación activa, el caso se tornó académico y no se cumplen con los requisitos para que el tribunal emita un interdicto provisional ni permanente. Sostuvieron específicamente que, (1) los demandantes se limitaron a establecer un daño económico generalizado por las medidas tomadas para atajar el COVID-19, sobre el cual tanto los ciudadanos como los comercios han recibido un remedio en la forma de fondos federales que les asistan a paliar la crisis económica creada por la pandemia; (2) los demandantes nunca podrán prevalecer en los méritos, pues los quince (15) codemandantes siempre han estado incluidos en las excepciones establecidas en las órdenes ejecutivas anteriores y en la orden impugnada de modo que han podido transitar fuera de las horas establecidas en el toque de queda; y, (3) los demandantes carecen de fundamentos jurídicos para prevalecer en una impugnación de la OE-2020-044 de su faz, pues de la letra del decreto ejecutivo no surge inconstitucionalidad alguna. Por entender que la controversia planteada no es justiciable, solicitaron la desestimación del recurso instado.

Luego de varios trámites procesales, entre los cuales la parte apelante presentó su oposición a la solicitud de desestimación, el 26 de agosto de 2020 el foro primario emitió Sentencia¹, mediante la cual desestimó las causas de acción instadas. Entre los argumentos esbozados por el Tribunal de Primera Instancia para desestimar el recurso, se encontraron la falta de legitimación activa de la mayoría de los demandantes. Determinó el foro primario, que la entonces primera ejecutiva sí tenía autoridad para emitir órdenes ejecutivas y que las que se dictaron encontraron apoyo en adelantar un interés estatal apremiante.

Inconformes, los apelantes acuden ante nos mediante el recurso de epígrafe y le adjudicaron al TPI la comisión de los siguientes errores:

1. ERRÓ EL TPI AL INTERPRETAR QUE EL DECRETO DE TOQUE DE QUEDA POR LA GOBERNADORA DE PUERTO RICO MEDIANTE ORDEN EJECTUVIA ES CONSTITUCIONAL.
2. ERRÓ EL TPI AL DETERMINAR QUE LA LEY DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA FACULTA A LA GOBERNADORA DE PUERTO RICO A DECRETAR TOQUES DE QUEDA COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN DE CONTAGIOS DURANTE UNA CRISIS SALUBRISTA.
3. ERRÓ EL TPI AL DETERMINAR QUE EL INJUNCTION PRELIMINAR Y LA SENTENCIA DECLARATORIA NO SON LOS VEHÍCULOS CORRECTOS PARA REMEDIAR LOS DAÑOS SUFRIDOS POR LOS DEMANDANTES Y AL DETERMINAR QUE LOS CODEMANDANTES CARECEN DE LEGITIMACIÓN ACTIVA AL INTERPRETAR QUE LOS DAÑOS SUFRIDOS POR LOS DEMANDANTES Y AL DETERMINAR QUE LOS CODEMANDANTES CARECEN DE LEGITIMACIÓN ACTIVA AL INTERPRETAR QUE LOS DAÑOS SUFRIDOS POR LA VIOLACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBRE ASOCIACIÓN Y EDUCACIÓN DE ÉSTOS SON GENERALES Y NO CLAROS Y PALPABLES.

Recibida la oposición, decretamos perfeccionado el recurso, por lo que estamos en posición para adjudicar el mismo.

¹ Notificada el 27 de agosto de 2020.

-II-

-A-

Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico

La Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, según enmendada, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRa sec. 3501 et seq., dispone en su exposición de motivos que “[...]los ciudadanos deben tener la confianza de que, en caso de una emergencia, el Gobierno estatal estará disponible y listo para prestarle auxilio inmediato y adecuado para salvar su vida, su salud, su familia y su propiedad.” Además, la citada legislación establece en su artículo 5.10 lo siguiente:

En situaciones de emergencia o de desastre, el Gobernador de Puerto Rico podrá decretar, mediante proclama, que existe un estado de emergencia o desastre, según sea el caso, en todo el territorio de Puerto Rico o en parte del mismo. El Gobernador, mientras dure dicho estado de emergencia o desastre, tendrá, además de cualesquiera otros poderes conferidos por otras leyes, los siguientes:

(a) Podrá solicitar del Presidente de los Estados Unidos de América todo tipo de ayuda federal que conceda la legislación federal vigente, aceptar dicha ayuda y utilizarla a su discreción y sujeto únicamente a las condiciones establecidas en la legislación federal bajo la cual se concede.

(b) **Podrá dictar, enmendar y revocar aquellos reglamentos y emitir, enmendar y rescindir aquellas órdenes que estime convenientes para regir durante el estado de emergencia o desastre. Los reglamentos dictados u órdenes emitidas durante un estado de emergencia o desastre tendrán fuerza de ley mientras dure dicho estado de emergencia o desastre.**

(c) **Podrá darle vigencia a aquellos reglamentos, órdenes, planes o medidas estatales para situaciones de emergencia o desastre o variar los mismos a su juicio.**

(d) Podrá ordenar la remoción de ruinas o escombros que surjan como consecuencia de una situación de emergencia o desastre, sujeto a las condiciones que se estipulan más adelante.

(e) Podrá adquirir por compra o donación cualesquiera bienes muebles o inmuebles, o cualquier derecho sobre los mismos, que a su juicio considere útiles, convenientes o necesarios durante un estado de emergencia o desastre.

(f) Podrá adquirir mediante el procedimiento de expropiación forzosa aquellos bienes muebles o inmuebles, o cualquier derecho sobre los mismos, que a su juicio considere útiles, convenientes o necesarios durante un estado de emergencia o desastre, conforme a las disposiciones de la Ley de 12 de marzo de 1903, conocida como "Ley General de Expropiación Forzosa", según enmendada, y sujeto a las disposiciones adicionales que aparecen más adelante en esta Ley. [Énfasis nuestro].

-B-

Legitimación Activa

La legitimación activa ha sido definida "como la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante. Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 69 (2017).

La falta de legitimación activa es un asunto jurisdiccional que los tribunales están llamados a verificar, aun cuando no le haya sido planteado por las partes. Ello pues, la ausencia de legitimación activa implica, categóricamente, que los tribunales carecen de jurisdicción sobre la materia, pues el caso ante su consideración no es justiciable y, por tanto, están obligados a desestimarlo.

Para demostrar que se ostenta legitimación activa, en ausencia de una legislación que expresamente la conceda, el promovente tiene que establecer que: "(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley". Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., 157 D.P.R. 360, 371 (2002).

-C-

El Injunction preliminar

El interdicto *pendiente lite* es un mandamiento judicial ordenando o prohibiendo la ejecución de ciertos actos durante la vigencia del pleito. La *Regla 53 de Procedimiento Civil*, 32 L.P.R.A. Ap. V, establece la normativa que regulará el procedimiento de los interdictos. Sobre el particular, dispone lo siguiente:

Todos los procedimientos legales especiales, los recursos extraordinarios y cualesquiera otros procedimientos de naturaleza especial no incluidos en las Reglas 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 se tramitarán en la forma prescrita en el estado correspondiente. En todo aquello que no resulte incompatible ni esté en conflicto con las disposiciones de dichos estatutos se aplicarán las disposiciones de estas reglas.

La expedición de un *injunction* preliminar se registrá exclusivamente por lo dispuesto en la Regla 57 y las leyes especiales aplicables en todo caso en que el remedio principal solicitado sea un *injunction* permanente. A su vez, en el contexto de un pleito cuyo objeto principal no sea la concesión del *injunction*, la expedición de una orden de hacer o desistir de hacer como remedio provisional supletorio para asegurar la sentencia se registrá por lo dispuesto en la Regla 56. 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 53.

El *injunction* es un remedio *in personam* que se incorporó “del sistema de equidad inglés y se utiliza, principalmente, en casos donde no hay otro remedio adecuado en ley.” Next Step Medical v. Bromedicon, 190 DPR 474, 486 (2014). Se caracteriza por su perentoriedad, pues su acción se dirige a evitar un daño inminente o a restablecer el régimen de ley vulnerado por conducta opresiva, ilegal o violenta del transgresor del orden jurídico. Peña v. Federación de Esgrima de P.R., 108 DPR 147 (1978); Ortega Cabrera v. Tribunal Superior, 101 DPR 612 (1973). El remedio que provee es uno reparador que consiste en

la expedición de un mandamiento judicial de carácter mandatorio o prohibitorio, "que se expide para ordenar al demandado que ejecute un acto o que se abstenga de ejecutarlo o continué ejecutándolo". Central Altagracia v. Otero et al., 13 DPR 111, 118 (1907); 32 L.P.R.A. sec. 3521.

El interdicto preliminar o interlocutorio es un remedio provisional que persigue mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos, con el fin de que la conducta del demandado no convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte o que se le ocasione al peticionario un daño de mayor consideración mientras se dilucida el litigio. Rullán v. Fas Alzamora, 166 DPR 742, 764 (2006); Municipio de Ponce v. Rosselló, 136 DPR 776, 784 (1994); Cobos Licia v. DeJean Parking Co., Inc., 124 DPR 896, 902 (1989).

Como norma general, la persona que solicita el interdicto debe carecer de un remedio adecuado en el proceso ordinario, y **demostrar que de no concederse antes de adjudicarse el caso en sus méritos sufriría un daño irreparable**. Asoc. de Vecinos de Villa Caparra Sur v. Asociación de Fomento Educativo, 173 DPR 304 (2008); Pérez Vda. Muñiz v. Criado, 152 DPR 355, 373 (2000).

El Tribunal debe determinar si procede el recurso conforme a los factores expuestos mediante la jurisprudencia y la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V. Next Step Medical v. Bromedicon, *supra*, pág. 487. Estos criterios son: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionárseles a las partes de conceder o denegarlos; (2) la irreparabilidad o existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolver el litigio en su fondo; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no

concederlo; (5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita; y(6) la diligencia y la buena fe con la que ha obrado la parte peticionaria. Regla 57.3 de las de Procedimiento Civil, *supra*; P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior, 103 DPR 200 (1975). Aunque no tienen que estar presentes todos los factores, se debe “considerar estos criterios a la luz de la prueba vertida ante el tribunal de instancia, según surge de los autos, a los fines de determinar si dicha prueba es suficiente para concluir que existe una probabilidad de éste prevalecer [en el juicio en sus méritos].” Cobos Liccia v. DeJean Packing Co., Inc., *supra*, pág. 907.

-D-

La sentencia declaratoria

La sentencia declaratoria se ha definido como un mecanismo “remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales”, siempre que se demuestre la existencia de un peligro real contra la parte que solicita la sentencia declaratoria. Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., 157 DPR 360, 383–384 (2002); Charana v. Pueblo, 109 D.P.R. 641, 653 (1993). Asimismo, se ha reconocido que la sentencia declaratoria es un mecanismo idóneo para adjudicar controversias de índole constitucional. Asociación de Periodistas v. González, 127 DPR 704, 723–724 (1991).

La sentencia declaratoria se rige por las disposiciones de las Reglas de Procedimiento Civil. Específicamente, la Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, le confiere facultad al tribunal para que pueda declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas independientemente de que se solicite otro remedio. La citada regla añade que la sentencia declaratoria puede ser afirmativa o negativa, y tiene el mismo efecto y la

fuerza de las sentencias o resoluciones finales que dictan los tribunales. Según ha expresado el Tribunal Supremo, una solicitud de sentencia declaratoria tiene como resultado una decisión judicial sobre cualquier discrepancia en la interpretación de la ley. Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al., 187 DPR 245, 254 (2012). Por su parte, el inciso (a) de la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPR Ap. V, R. 59.2, dispone que cualquier persona que tenga interés en una escritura, un testamento, un contrato o cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas se vean afectados por un precepto legal, una ordenanza municipal, un contrato o una franquicia, podrá solicitar una sentencia declaratoria.

Por otro lado, el profesor Hernández Colón señala que la sentencia declaratoria se dicta en un proceso en el que se alegan hechos que indican que existe una controversia entre las partes cuyos intereses legales son opuestos, sin que sea necesaria la existencia de una lesión previa de estos con el propósito de resolver la incertidumbre legal y promover la paz social. R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 5ta Ed., San Juan, Lexis, 2010, Sec. 6001, pág. 560.

Una demanda de sentencia declaratoria tiene que exponer hechos que demuestren la existencia de una controversia real y actual entre partes con intereses legales opuestos. Moscoso v. Rivera, 76 DPR 481, 492–493 (1954). Así, de las alegaciones de la demanda debe surgir “que el demandado ha planteado, afirmado o aseverado positivamente, y en forma extrajudicial, una reclamación o derecho opuesto a la aserción del demandante, quedando establecido un conflicto extrajudicial entre los intereses de ambas partes”. *Íd.* Asimismo, se debe demostrar que existe

una probabilidad sustancial de que el demandado lleve a cabo una invasión de los derechos del demandante. *Íd.*

Por consiguiente, la parte que solicita una sentencia declaratoria tiene que demostrar que la controversia no es remota, abstracta, teórica, académica ni especulativa, sino que tiene suficiente actualidad. *Íd.*, págs. 492–493. Así, el demandante tiene que demostrar que los intereses de la justicia serán bien servidos y que la sentencia que el tribunal dicte en su día será efectiva y adecuada. No obstante, **precisa aclarar que la concesión de una sentencia declaratoria descansa en el ejercicio de una sana discreción judicial.** *Íd.* [Énfasis nuestro].

Resulta importante destacar que **la parte que solicita una sentencia declaratoria está sujeta al cumplimiento de los criterios de legitimación activa.** Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al., supra, págs. 254–255; Romero Barceló v. E.L.A., 169 DPR 460 (2006). [Énfasis nuestro]. Es decir, tiene que demostrar que (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, y no abstracto e hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley. P.I.P. v. E.L.A. et al., 186 DPR 1 (2012).

-III-

En su escrito, la parte apelante alega en su primer señalamiento de error que el foro primario erró al interpretar que el decreto de toque de queda por la primera mandataria mediante Orden Ejecutiva es constitucional. Arguye la parte apelante que, en nuestra jurisdicción, la Asamblea Legislativa no ha aprobado legislación que delegue expresamente facultad al Poder Ejecutivo

para decretar toques de queda. Sostienen que en Puerto Rico las órdenes ejecutivas están limitadas a las facultades delegadas por la Constitución para cumplir con objetivos de política pública definidos por leyes aprobadas. También, expone que la facultad para emitir una orden ejecutiva en particular debe estar explícitamente apoyada en la Constitución o leyes aprobadas por el poder legislativo. Alega que la adopción de medidas de toques de queda constituyen una suspensión por parte del Estado, de los derechos humanos fundamentales dado que implican la restricción al ejercicio de libertad de la persona, en particular, de la libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de circulación, y en este caso el de la Educación.

Por su parte, el Estado arguye que es una norma firmemente pautada que ningún derecho constitucional es absoluto y que todos están sujetos a excepciones y limitaciones. Sostiene que estos derechos han de subordinarse a otros intereses en circunstancias en que la conveniencia y necesidad pública así lo requieran. Rodríguez v. Cruz, 109 DPR 251, 255 (1979). Invocan además, el poder público del estado ("*police power*") como fuente para salvaguardar la seguridad, salud y bienestar de sus habitantes. Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 36 (2010). Los apelados arguyen que nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que el poder de razón de Estado es uno amplio, que debe utilizarse de acuerdo con las circunstancias y que el gobierno tiene la responsabilidad de proteger la salud, seguridad y bienestar de sus ciudadanos. Por lo anterior, tradicionalmente el estado goza de gran discreción para legislar sobre asuntos relacionados a áreas de alto interés. ELA v. Northwestern Selecta, 185 DPR 40, 60 (2012). Añaden que nuestro máximo foro ha resultado que una de las facultades que posee el Primer Ejecutivo

para hacer cumplir las leyes es la promulgación de órdenes ejecutivas. Guzmán v. Gobernadora, 164 DPR 220, 266 (2005). Así, se ha establecido que “**las órdenes ejecutivas, promulgadas de acuerdo con la autoridad concedida al Gobernador de Puerto Rico, bien sea por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por la Legislatura, tienen efecto de ley.**” *Íd.* [Énfasis nuestro].

Conforme al análisis que antecede y al texto del artículo 6.10 de la Ley Núm. 20-2017, sostenemos la interpretación del foro primario de que la promulgación del toque de queda a través de una Orden Ejecutiva para preservar la salud de los ciudadanos durante una situación de emergencia de salud que ataca mundialmente es constitucional.

Los apelantes señalan como segundo error cometido por el Tribunal de Primera Instancia, que la Ley del Departamento de Seguridad Pública no faculta a la Gobernadora de Puerto Rico a decretar toques de queda como medida de prevención de contagios durante una crisis salubrista. Específicamente arguyen que la referida legislación adolece de expresiones concretas en cuanto al manejo de problemáticas salubristas, precisamente, porque fue ideada para atender asuntos de seguridad en modalidades relativas a *law enforcement*, no al manejo de epidemias. Añaden que la Exposición de Motivos de la referida Ley de Seguridad Pública se centra en el manejo de la alta incidencia criminal y situaciones de desastre afines que integran el componente de *law enforcement* con las agencias dedicadas al manejo de emergencias. Exponen también que la intención legislativa no fue darle un cheque en blanco al Gobernador de turno durante cualquier declaración de emergencia al amparo de la Ley de Seguridad Pública. En síntesis, plantearon que la referida

ley no plantea el presente escenario salubrista y la legislatura no ha intervenido para delegarle a la Gobernadora poderes mayores en su manejo.

En su escrito, el Gobierno de Puerto Rico arguye que al aprobar la Ley Núm. 20-2017, el legislador procuró que los ciudadanos tuviesen "la confianza de que, en caso de una emergencia, el Gobierno estatal estará disponible y listo para prestarle auxilio inmediato y adecuado para salvar su vida, su salud, su familia y su propiedad." Exposición de Motivos, Ley Núm. 20, *supra*. Según surge del propio texto de la ley, se le confiere poderes extraordinarios al primer mandatario para atajar situaciones de emergencia mediante decretos y órdenes que estime convenientes para regir durante ese periodo. Conforme surge del texto de la ley, el legislador incluyó un texto amplio para otorgar poderes extraordinarios a un Gobernador(a) durante una situación de emergencia en la cual la salud de los ciudadanos se vea afectada. Por tanto, entendemos que la Legislatura en efecto incluyó un texto amplio en la ley para que el primer mandatario tuviese autoridad en ley para atender situaciones de emergencia tales como una crisis de salud como la que vivimos actualmente a nivel mundial.

Como tercer señalamiento de error, los apelantes plantean que erró el foro primario al determinar que el *injunction preliminar* y la sentencia declaratoria no son los vehículos correctos para remediar los daños sufridos por los demandantes y al determinar que los codemandantes carecen de legitimación activa al interpretar que los daños sufridos por la violación al derecho fundamental de libre asociación y educación de estos son generales y no claros y palpables. Sostienen que los apelantes sufren daños irreparables, que no pueden ser subsanados de

manera ordinaria a través de un pleito en que se compense monetariamente lo sufrido debido a que se trata de menores y personas con condiciones que requieren atención presencial y continua de programas educativos y terapias.

Por su parte, el Gobierno arguye que, de conformidad con la jurisprudencia aplicable, nuestra más alta curia ha sido contundente al determinar que resulta fundamental considerar el impacto que pueda tener la concesión de un remedio interdictal en el interés público. Misión Industrial v. Junta de Planificación, 142 DPR 656, 681 (1997). Así, también expuso que conforme surge de la *Sentencia* emitida por el TPI, las restricciones de la Orden Ejecutiva no afectaban a los demandantes que reclamaban salir de sus hogares para el cuidado de envejecientes, o el cuidado de hijos con condiciones de salud ello, pues, la referida Orden Ejecutiva excluyó expresamente del toque de queda a las personas que provean asistencia, cuidado, alimentos, transporte de ciudadanos de la tercera edad, menores, dependientes, personas con discapacidad, entre otros. Por otro lado, arguye que el reclamo relacionado al derecho a la Educación carece de méritos debido a que es un hecho de conocimiento general que las instituciones educativas han continuado ofreciendo sus servicios de forma virtual ante la situación de emergencia que vive el país. Finalmente, sostiene que la alegación de la apelante González Calaff relacionada a que el Auto Cine Santana era la única alternativa que tiene su hijo para ver películas cómodamente debido a su condición, es insuficiente debido a que existen otras actividades al aire libre que razonablemente pueden ofrecerle entretenimiento y esparcimiento a un menor de edad con condición médica como la que éste posee.

El análisis que antecede nos lleva a concluir que el foro primario no cometió los errores señalados por la parte apelante. En primer lugar, el toque de queda promulgado mediante Orden Ejecutiva cumple con el escrutinio judicial aplicable debido a que adelanta un interés apremiante del Estado de promulgar la salud y seguridad de la ciudadanía ante las circunstancias particulares que vivimos. Además, la medida no es una arbitraria ni caprichosa debido a que persigue ese interés, al promulgar el distanciamiento físico durante unas horas del día y permite que las personas que tengan que transitar las calles durante esas horas queden exceptuadas de su aplicación. Por otro lado, la Ley del Departamento de Seguridad Pública expresamente permite que el primer mandatario promulgue este tipo de medidas para salvaguardar la salud de la ciudadanía. Finalmente, no erró el foro primario al determinar que los remedios extraordinarios solicitados no deben otorgarse debido a que no se cumplen con los requisitos que el tribunal debe considerar. Conforme a la normativa jurisprudencial, el tribunal tiene discreción para otorgar estos recursos de manera extraordinaria solo cuando la situación lo amerite.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, **CONFIRMAMOS** la *Sentencia* apelada.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

El juez Bonilla Ortiz está conforme con la Sentencia que antecede. Desea expresar, sin embargo, que cuando se cumpla un año de haberse declarado la emergencia por la pandemia podría llegar un punto en que se requiera una ley especial sobre el asunto que dé autoridad específica al Gobernador para

continuar de forma repetitiva con este tipo de órdenes ejecutivas. Pues, ya no estaríamos ante una situación de emergencia repentina, como luego de un huracán mayor, y sí ante una situación crítica y muy seria, pero repetitiva.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones