

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

JOANNE M. RODRÍGUEZ
VEVE en su capacidad de
Portavoz del Partido Proyecto
Dignidad en el Senado de
Puerto Rico; LISIE J. BURGOS
MUÑIZ, en su capacidad de
Portavoz del Partido Proyecto
Dignidad en la Cámara de
Representantes de Puerto Rico

Apelantes

v.

HON. PEDRO PIERLUISI
URRUTIA, Gobernador del
Estado Libre Asociado de
Puerto Rico; HON. ELBA
APONTE, Secretaria del
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Apelados

KLAN202100444

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de San Juan

Civil Núm.:
SJ2021CV01583

Solicitud de
Interdicto
Preliminar y
Permanente;
Sentencia
Declaratoria;
Decreto de
Inconstitucionalidad

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rivera Torres y la Jueza Santiago Calderón.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de julio de 2021.

La Sra. Joanne Rodríguez Veve y la Sra. Lisie J. Burgos Muñiz, en su capacidad de Senadora y Representante por Acumulación del Partido Proyecto Dignidad en el Senado y Cámara de Representantes del Gobierno de Puerto Rico, respectivamente, (en adelante y en conjunto, las apelantes) nos solicitan la revocación de la Sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI) el 14 de abril de 2021. Mediante la misma, el TPI desestimó la demanda instada por las apelantes por falta de legitimación activa.

Al tenor del marco fáctico-jurídico que a continuación exponemos, resolvemos confirmar la Sentencia apelada.

I.

Los hechos esenciales que dieron origen al recurso de epígrafe son los siguientes:

El 3 de agosto de 2017 entró en vigor la Ley Núm. 62-2017, sobre escuelas coeducativas en Puerto Rico con el propósito de erradicar los estilos discriminatorios en las escuelas. Bajo esta Ley, se requirió la creación de un modelo que incluyera la integración de la comunidad educativa en un proyecto de reflexión y acción para lograr la equidad de género.

En virtud de la referida Ley, se le confirió a la Secretaria de Educación, en coordinación con la Procuradora de las Mujeres, la facultad de escoger un mínimo de 10 escuelas elementales para implantar el denominado Proyecto Piloto. En tales hazañas, la Secretaria de Educación debía radicar ante la Secretaría de los Cuerpos Legislativos un Plan de Implementación, así como un informe cada seis (6) meses, que incluyera el progreso de esta iniciativa y plasmara los resultados generados.

La Ley Núm. 62-2017 dispuso que el Proyecto Piloto tendría una vigencia de dos (2) años y una vez completado dicho término, el Departamento de Educación realizaría una evaluación de su efectividad para luego presentarle a la Asamblea Legislativa sus hallazgos y recomendaciones sobre los próximos pasos para modificarlo y/o ampliarlo.

Conforme a lo anterior, el 13 de abril de 2018, el Departamento de Educación presentó ante el Senado de Puerto Rico un Informe sobre la Implementación de las Escuelas Coeducativas Conforme al Mandato de la Ley Núm. 62-2017. Mediante dicho escrito, la agencia comunicó que, una vez trazado el plan de acción para comenzar el Programa Piloto, este no se pudo efectuar debido al paso de los huracanes Irma y María. No obstante, el Departamento anunció que se procedería a la fase de

implementación en el nuevo curso escolar, entiéndase primer semestre de agosto a diciembre de 2018 y segundo semestre de enero a mayo de 2019.

Así las cosas, el 26 de octubre de 2020, mediante la Orden Ejecutiva, Boletín Administrativo Número OE-2020-78, la entonces Gobernadora, Hon. Wanda Vázquez Garced declaró servicios prioritarios aquellos relacionados a la lucha contra la violencia hacia las mujeres en Puerto Rico. Allí se dispuso que habría un enfoque en la identificación y eliminación de todas aquellas acciones que propendan o viabilicen las desigualdades por razón de género.

La referida Orden Ejecutiva, a tenor con la Ley Núm. 62-2017, ordenó que todo el personal del Departamento de Educación tomara y aprobara adiestramientos sobre equidad, derechos civiles y derechos humanos. En lo pertinente, estableció que, para el año escolar que comienza en agosto de 2021, el Departamento de Educación debería ampliar el modelo de escuelas especializadas coeducativas a todo el sistema escolar.

El 13 de enero de 2021, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia emitió la Orden Ejecutiva, Boletín Administrativo Número OE-2021-013, declarando un estado de emergencia ante el aumento de casos de violencia de género. Mediante la misma, se comprometió con establecer un proceso para desarrollar un currículo de perspectiva de género que ayude a combatir las causas que contribuyen a la desigualdad, el discrimen y la violencia. La Orden Ejecutiva 2021-013 mantuvo vigentes todas aquellas disposiciones de la Orden Ejecutiva 2020-078 que no fueran incompatibles con esta.

Lo anterior provocó que el 11 de marzo de 2021, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz presentaran una Demanda sobre Interdicto Preliminar y Permanente; Sentencia Declaratoria y Decreto de Inconstitucionalidad en contra del Gobernador de Puerto

Rico, Hon. Pedro Pierluisi Urrutia y la entonces Secretaria del Departamento de Educación, Sra. Elba Aponte (en adelante, parte apelada).

En síntesis, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz alegaron que el modelo de escuelas coeducativas para evaluar estrategias curriculares con el objetivo de luchar contra la violencia de género fue un proyecto impulsado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de la Ley Núm. 62-2017. Especificaron que, a tales efectos, se destinaron \$50,000 de su presupuesto, por conducto de la oficina de la entonces Senadora Zoé Laboy, para completar el Proyecto Piloto que requeriría la contratación de un recurso especialista en currículo, un recurso para la intervención con los padres y la comunidad, así como un recurso evaluador para trabajar con los resultados estadísticos del Proyecto. Además, adujeron que la Asamblea Legislativa fue clara y específica en cuanto al proceso de implantación y análisis de la efectividad de este tipo de enseñanza previo a ampliar su oferta a todas las instituciones educativas públicas de la Isla.

Asimismo, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz esbozaron que la Rama Ejecutiva, a través del Departamento de Educación y la Procuraduría de la Mujer, incumplieron con su obligación legal de someter a la Asamblea Legislativa todos los informes exigidos por la Ley concernida. Razonaron que la promulgación de la OE-2020-078 y la OE-2021-013 por parte del Ejecutivo -que a partir de agosto de 2021 extiende a todo el sistema escolar el modelo de escuelas especializadas coeducativas- tenía el efecto de usurpar las prerrogativas de la Asamblea Legislativa y privarlas de cumplir con sus responsabilidades constitucionales, en relación con las disposiciones de la Ley Núm. 62-2017. Lo anterior, al no poder evaluar el cumplimiento y efectividad de dicho programa y determinar los pasos a seguir en torno a la modificación y/o

ampliación de este, según quedó aprobado en la mencionada Ley. Argumentaron que dicho proceder excedía las facultades reconocidas por la Constitución al Poder Ejecutivo.

A su vez, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz alegaron que, con su demanda, buscaban vindicar las prerrogativas, facultades y derechos constitucionales en su capacidad de legisladoras y portavoces del Partido Proyecto Dignidad, en el Senado y la Cámara de Representantes de Puerto Rico, respectivamente.

Las demandantes aseguraron que la controversia era justiciable y que contaban con legitimación activa plena para litigar el asunto ante el Poder Judicial. Ello, toda vez que, a su entender, las actuaciones del Poder Ejecutivo de la implementación de las escuelas coeducativas tan pronto como en agosto de 2021 menoscababa sus prerrogativas constitucionales de pasar juicio sobre la ejecución de la Ley Núm. 62-2017 y constituía una instrucción contraria a la que emanaba de esta. Sostuvieron que dicho proceder les provocó un daño claro, real, palpable e inmediato.

Por otra parte, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz adujeron que la demanda contaba con todos los requisitos sobre la expedición de un *injunction* preliminar. A tales efectos, relataron que: (1) las referidas Órdenes Ejecutivas tenían consecuencias jurídicas que contravenían directamente un mandato legislativo; (2) la intromisión indebida del Gobernador en las facultades legislativas constituía un daño irremediable, en la medida que mientras estén en vigor las órdenes concernidas se sostenía el menoscabo ilícito de sus funciones sin la posibilidad de compensación o vindicación de naturaleza alguna; (3) tenían probabilidad de prevalecer en su causa de acción; (4) la causa se podría tornar académica, pues se pretende implementar el currículo de perspectiva de género en agosto de 2021; (5) el caso de autos está revestido de un alto interés público

porque versa sobre la protección del principio de separación de poderes y (6) siempre han obrado de buena fe y con diligencia el presente asunto.

Conforme a lo anterior, solicitaron al TPI que emitiera un interdicto preliminar y permanente en contra del Gobernador para que se abstuviera de llevar a cabo la promulgación del Proyecto Piloto sobre escuelas coeducativas y se declararan nulas las Órdenes Ejecutivas 2020-078 y 2021-013 en todo lo relacionado a la implantación de un currículo de perspectiva de género en el sistema público de enseñanza en Puerto Rico, así como que se le ordenara al Ejecutivo el cumplimiento específico con los requerimientos de la Ley Núm. 62-2017.

En respuesta, el 30 de marzo de 2021, los demandados presentaron una *Moción de Desestimación* de la demanda por entender que no procedía que se decretara la inconstitucionalidad de las Órdenes Ejecutivas impugnadas. A grandes rasgos, expusieron que: (1) faltaba parte indispensable, pues no se acumuló al Gobierno de Puerto Rico en el pleito¹; (2) no se cumplían los requisitos para expedir ninguno de los recursos extraordinarios solicitados; (3) las demandantes no presentaron alegaciones plausibles sobre el daño irreparable sufrido, requisito esencial para la emisión de un *injunction*; (4) el *injunction* no era el vehículo procesal adecuado para plantear la inobservancia de una ley; (5) el caso no era justiciable, toda vez que las demandantes no ostentaban legitimación activa y planteaban una cuestión política y (6) la solicitud de sentencia declaratoria no buscaba resolver la existencia de la incertidumbre en cuanto a derechos, pues las prerrogativas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se mantuvieron operando

¹ El 9 de abril de 2021 se enmendó la Demanda a los únicos efectos de incluir al Gobierno de Puerto Rico, representado por el Secretario de Justicia, como parte demandada.

dentro de sus atribuciones, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En la alternativa, de entender el foro primario que el caso era justiciable, los demandados alegaron que la demanda no exponía una reclamación que justificara la concesión de un remedio. Ante ello, solicitaron la desestimación con perjuicio del caso. Por su parte, el 8 de abril de 2021, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz se opusieron a la moción de desestimación de los demandados. Esencialmente, reprodujeron sus argumentos incluidos en la demanda.

El 12 de abril de 2021 se celebró una vista argumentativa por medio de videoconferencia en la cual las partes tuvieron la oportunidad de argumentar extensamente sus respectivas posiciones. Evaluado el asunto, el 14 de abril de 2021, el TPI dictó la Sentencia que hoy revisamos. Mediante la misma, desestimó la Demanda, bajo el fundamento de que las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz, en su capacidad de Senadora y Representante por Acumulación, no evidenciaron haber sufrido un daño real e irreparable que ameritara la concesión del remedio interdictal solicitado.

En lo aquí pertinente, el foro primario analizó la actuación del Gobernador mediante la Orden Ejecutiva 2021-013 para auscultar si esta afectó ilegalmente lo establecido en la Ley Núm. 62-2017 y entender la extensión de los poderes delegados por la Asamblea Legislativa a la Rama Ejecutiva. En tal contexto, el TPI expresó que la mencionada Ley establece que la Secretaria de Educación tiene el deber de, junto a la Procuradora de las Mujeres, escoger un mínimo de 10 escuelas para implementar el Proyecto Piloto en cuestión. Destacó que la Asamblea Legislativa dispuso en dicha Ley que el número de escuelas podría ampliarse a discreción del Departamento de Educación. Conforme a ello, el TPI concluyó que, si la Asamblea Legislativa lo deseaba, debió establecer un máximo de escuelas a

participar del Proyecto Piloto, sin embargo, el legislador sólo fijó un mínimo de escuelas y le confirió discreción al Departamento de Educación para su ampliación. Así, el foro primario decretó que no existía ningún conflicto entre la Ley Núm. 62-2017 y las Órdenes Ejecutivas en controversia.

Además, el TPI expuso: “[L]as demandantes no colocaron al Tribunal en posición de concederles los remedios solicitados al no poder demostrar la forma, si alguna, en que las Órdenes Ejecutivas representan una intromisión con sus prerrogativas legislativas. Las demandantes tienen el poder de presentar proyectos de enmienda a la Ley Núm. 62 o de mover el mecanismo legislativo para revocar la Ley.” En consideración a lo anterior, el foro de instancia determinó que las Órdenes Ejecutivas impugnadas establecían un estado de emergencia sobre la violencia de género y, con el propósito de combatir la emergencia, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de expandir el Proyecto Piloto a todas las escuelas de Puerto Rico. Añadió que dicho curso a seguir no era contrario al texto de la Ley.

En cuanto a la entrega de los informes, el foro primario entendió que el *injunction* no era el vehículo procesal correcto para solicitar información, ni para obligar a una parte a cumplir un deber ministerial. Además, destacó que la ley no establecía que su entrega era una condición para aumentar el número de escuelas en el Proyecto Piloto. Consecuentemente, el TPI desestimó la Demanda.

En desacuerdo, las señoras Rodríguez Veve y Burgos Muñiz presentaron el recurso que nos ocupa, en el que le imputan los siguientes errores al foro *a quo*:

Erró el TPI al determinar que la aprobación de las Órdenes Ejecutivas 2020-078 y 2021-013 no violentan la separación de poderes ni usurpan las prerrogativas legislativas expresamente delegadas a la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de la Ley 62-2017 en cuanto a la implementación de un currículo de perspectiva de género en todo el sistema educativo de Puerto Rico.

Erró el TPI al concluir que las legisladoras de Proyecto Dignidad no sufren un daño claro y palpable ante la implantación de un currículo de perspectiva de género en todo el sistema público son la previa evaluación del mismo por parte de la Asamblea Legislativa, según requerido por la Ley 62-2017.

El 18 de junio de 2021, emitimos una Resolución, a través de la cual le concedimos al Estado un término para presentar su alegato. Por otra parte, mediante Resolución notificada el 30 de junio de 2021, ordenamos a las partes a expresarse en cuanto a la vigencia de la Ley Núm. 62-2017, en un término a vencer el 9 de julio de 2021.

Luego de varios incidentes procesales, contamos con el beneficio de la comparecencia de ambas partes y sus respectivas posiciones en cuanto a lo requerido mediante la Resolución emitida el pasado 30 de junio de 2021.² Así, procedemos a resolver. A continuación, exponemos el Derecho aplicable.

II.

A.

La Ley Núm. 62 del 3 de agosto de 2017, conocida como la *Ley para Escuelas Coeducativas dirigido a promover la equidad de género* (Ley Núm. 62-2017), se creó con el fin de disponer el desarrollo de un proyecto piloto y de esta forma prevenir el discrimen entre la

² Este Foro ordenó a las partes a expresarse sobre la vigencia de la Ley Núm. 62-2017, toda vez que su Artículo 6 estipula que el Proyecto Piloto tendría una vigencia de dos (2) años y que, completado dicho término, el Departamento de Educación realizaría una evaluación de la efectividad del Proyecto y presentaría a la Asamblea Legislativa sus hallazgos y recomendaciones sobre los próximos pasos para modificar y/o ampliar el mismo. El 29 de marzo de 2018, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico* (Ley Núm. 85-2018), la cual, en principio, podría decirse que recoge los objetivos y propósitos de la Ley Núm. 62-2017.

Al respecto, las apelantes esbozan que no tiene fundamento en derecho pensar que, como la Ley Núm. 62-2017 establece un Proyecto Piloto que se supone durara un término de tiempo fijo, al final del cual se debería rendir un informe a la Asamblea Legislativa, habiéndose cumplido el término del Proyecto, la Ley perdió su vigencia. Razonan que la Ley Núm. 62-2017 tiene fecha de vigencia, más no así de caducidad. Sostienen que quien único puede dejarla sin efecto es la Asamblea Legislativa y que, en este caso, el tiempo, no surte efecto alguno sobre dicha Ley.

De otro lado, la parte apelada argumenta que la Ley Núm. 62-2017 no ha sido derogada expresa o tácitamente por ley o enmienda posterior alguna. Sostiene que ambos estatutos están en armonía, por lo que, de modo alguno podría interpretarse que la Ley Núm. 85-2018 derogó tácitamente la Ley Núm. 62-2017. Con lo anterior damos por cumplida nuestra Resolución emitida el 30 de junio de 2021.

mujer y el hombre en las escuelas públicas de Puerto Rico; determinar la cantidad de escuelas que participarán del proyecto; y para otros fines relacionados.

Esta Ley ordenó a la Secretaria de Educación y a la Procuradora de la Mujer crear un grupo compuesto por los diversos miembros de la comunidad escolar (gremios profesionales, grupos de padres, madres y tutores, profesores y comunidad, incluyendo organizaciones sin fines de lucro y representantes de grupos interdenominacionales), el cual se encargaría de diseñar las estrategias a llevarse a cabo en el sistema escolar para evitar el discrimen por género. Artículo 1, Ley Núm. 62-2017.

En lo pertinente al recurso de autos, la mencionada Ley expone lo siguiente:

Artículo 4 - La Secretaria de Educación en coordinación con la Procuradora de las Mujeres escogerá un mínimo de diez (10) escuelas elementales para implantar el Proyecto Piloto. El número de escuelas podrá ampliarse a discreción del Departamento de Educación. Estas escuelas elementales deberán estar en sectores donde se haya registrado el más alto índice de discrimen y violencia de género. Inicialmente las escuelas que participen en el Proyecto Piloto deberán estar ubicadas en municipios diferentes. La experiencia derivada de estas escuelas servirá de base para la eventual expansión del Proyecto y la transformación del sistema educativo.

Artículo 5 - La Secretaria de Educación deberá radicar ante la Secretaría de los Cuerpos Legislativos el Plan de Implementación y un informe cada seis (6) meses del progreso e implantación de esta iniciativa y de los resultados que se vayan generando.

Artículo 6 - **Este proyecto piloto tendrá una vigencia de dos (2) años.** Completado dicho término, el Departamento de Educación realizará una evaluación de la efectividad de este Proyecto Piloto y presentará a la Asamblea Legislativa sus hallazgos y recomendaciones sobre los próximos pasos para modificar y/o ampliar el mismo.

(Énfasis nuestro).

B.

De otra parte, la Regla 53 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, establece que el recurso de *injunction*, entredicho o interdicto, se

rige por las normas sobre recursos extraordinarios del Código de Enjuiciamiento Civil y las Reglas de Procedimiento Civil de manera supletoria. 32 LPRA sec. 3524. Es un recurso dirigido a prohibir u ordenar la ejecución de determinado acto, con el fin de evitar causar perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona, en casos en que no haya otro remedio adecuado en ley. Arts. 675-695 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521-3566; *E.L.A. v. Asociación de Auditores*, 147 DPR 669 (1999).

El Artículo 675 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3521, define *injunction* como “un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra”. La naturaleza de este recurso extraordinario, el cual se emite so pena de desacato, reviste un propósito preventivo y reparador del daño que alega el peticionario. Su eficacia descansa en su naturaleza sumaria y en su pronta ejecución. 32 LPRA sec. 3533; *Peña v. Federación de Esgrima de P.R.*, 108 DPR 147, 154 (1978).

Cónsono con lo anterior, el Artículo 677 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3523, define los motivos para expedir un *injunction*:

- (1) Cuando resultare de la petición que el peticionario tiene derecho al remedio solicitado, y dicho remedio, o parte del mismo, consistiere en impedir la comisión o continuación del acto denunciado, bien por un periodo de tiempo limitado, o perpetuamente.
- (2) Cuando de la petición o declaración jurada resultare que la comisión o continuación de algún acto, durante el litigio, habrá de causar pérdidas o daños de consideración o irreparables a alguna de las partes.
- (3) Cuando, durante el litigio, resultare que una de las partes está cometiendo, o amenaza cometer, o que se dispone a cometer, o a procurar o permitir que se cometa, algún acto de contrario a los derechos de otra de las partes, con respecto al asunto en litigio y tendente a hacer que sea ineficaz la sentencia.

- (4) Cuando una compensación pecuniaria no habría de proporcionar adecuado remedio.
- (5) Cuando fuere sumamente difícil precisar la cuantía de la compensación que habría de proporcionar remedio adecuado.
- (6) Cuando la restricción fuere necesaria para impedir una multiplicidad de procedimientos judiciales.
- (7) Cuando la obligación naciere de un fideicomiso.

El *injunction* es un remedio en equidad, extraordinario, discrecional y debe concederse con mesura, solo cuando los hechos particulares de cada caso muestren un evidente e intenso quebrantamiento de un derecho. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da Edición Revisada, San Juan, Programa de Educación Jurídica Continua, Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 17, 23-24; véase además *Noriega v. Gobernador*, 122 DPR 650 (1988); *Mun. de Loíza v. Sucn. de Suárez*, 154 DPR 333 (2001).

Por su parte, la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V., enumera los criterios para expedir una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar. El tribunal deberá considerar, entre otros, los siguientes:

- (a) la naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
- (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
- (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
- (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;
- (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
- (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.

Todo lo anteriormente esbozado inviste al TPI de discreción en el modo y la concesión del *injunction*. El interdicto deberá expedirse “con sobriedad y sólo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho”, así como con discreción, ejercitando el foro judicial “una rigurosa y cuidadosa ponderación de los intereses de

todas las partes antes de conceder el remedio”. *García v. World Wide Entmt. Co.*, 132 DPR 378, 389-390 (1992).

Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que, “[t]odos los requisitos anteriores, tanto los promulgados por la jurisprudencia como los enumerados en las Reglas de Procedimiento Civil, no son requisitos absolutos, sino directrices que dirigen al tribunal al momento de decidir si la evidencia presentada justifica la expedición del recurso. La concesión del remedio descansará en la *sana discreción* judicial, que se ejercerá al considerar tanto los intereses como las necesidades de las partes involucradas en el caso”. *Next Step Medical v. Bromedicon*, 190 DPR 474, 487 (2014); *Mun. de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 790-791 (1994).

En fin, al ponderar si expedir o no un interdicto, provisional, preliminar o permanente, el Tribunal deberá examinar los intereses y las necesidades de las partes involucradas y los propósitos de la legislación de que se trate el caso, así como dirimir la prueba sometida ante sí. *Next Step Medical v. Bromedicon*, supra.

Conviene recordar que *discreción judicial* significa poder para decidir de una u otra forma, así como escoger entre uno o varios cursos de acción, pero sin abstraerse de la razón ni las normas de Derecho imperantes. *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334-335 (2005). La *discreción* es una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera. *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 580 (2009).

También recordemos la norma de Derecho Apelativo que limita nuestra intervención con las decisiones discrecionales de un tribunal sentenciador, salvo que las decisiones emitidas por este último sean arbitrarias o medie error manifiesto, pasión, prejuicio o parcialidad, entiéndase, abuso de *discreción*. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 865 (2008).

Así, un tribunal abusa de su discreción cuando: “el juez, en la decisión que emite no toma en cuenta e ignora, sin fundamento para ello, un hecho material importante que no podía ser pasado por alto; cuando por el contrario el juez, sin justificación y fundamento alguno para ello, le concede gran peso y valor a un hecho irrelevante e inmaterial y basa su decisión exclusivamente en el mismo; o cuando, no obstante considerar y tomar en cuenta todos los hechos materiales e importantes y descartar los irrelevantes, el juez livianamente sopesa y calibra los mismos”. *Ramírez Ferrer v. Policía*, 158 DPR 320, 340-341 (2002). Asimismo, un Tribunal abusa de su discreción cuando actúa de forma irrazonable, parcializada o arbitraria. *Matías Lebrón v. Departamento de Educación*, 172 DPR 859, 875 (2007).

C.

De otro lado, la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, establece la autoridad de los tribunales para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. El mecanismo para llevar a cabo dicha facultad se conoce como la sentencia declaratoria. El propósito de una sentencia declaratoria es despejar una incertidumbre o poner fin a una controversia, pues se trata de un mecanismo procesal adecuado para anticipar potenciales demandas. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641 (1980). Según ha sido interpretada la precitada regla, la sentencia declaratoria establece un mecanismo profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra el promovente. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460 (2006).

También cabe indicar que la Regla 59.3 de Procedimiento Civil dispone que el tribunal podrá negarse a dar o registrar una sentencia o decreto declaratorio cuando tal sentencia o decreto, no

haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento. De esta manera, se establece que los tribunales tendrán amplia discreción con relación a las peticiones de sentencias declaratorias. *Íd.*

D.

La Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, contiene varios fundamentos para solicitar la desestimación, *de su faz*, de una demanda. En lo pertinente la Regla 10.2 provee lo siguiente:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

[...]

Para disponer adecuadamente de una moción de desestimación conforme a la precitada regla, el tribunal tiene la obligación de dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda que hayan sido aseveradas de manera clara. *Roldán v. Lutrón, S.M., Inc.*, 151 DPR 883, 889-891 (2000); *Harguindey Ferrer v. U.I.*, 148 DPR 13, 30 (1999); *Ramos v. Marrero*, 116 DPR 357, 369 (1985). A su vez, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Ortiz Matías et al v. Mora Development*, 187 DPR 649 (2013); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 935 (2011); *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428-429 (2008). Habrá de considerarse, “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de éste, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. *Colón v. Lotería*,

167 DPR 625, 649 (2006). También es importante tener presente que el propósito de las alegaciones es bosquejar “a grandes rasgos cuáles son las reclamaciones [contra la parte demandada para que] ésta pueda comparecer [a defenderse] si así lo desea”. *Torres, Torres v. Torres et al*, 179 DPR 481, 501 (2010); *Reyes v. Cantera Ramos, Inc.*, 139 DPR 925, 929 (1996).

El promovente de la moción de desestimación tiene que demostrar que, presumiendo que lo allí expuesto es cierto, la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio. *Pressure Vessels v. Empire Gas*, 137 DPR 497, 505 (1994). Esta doctrina se aplica solamente a hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas. *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559, 569 (2001).

E.

Como es sabido, la capacidad de los Tribunales de Justicia para intervenir en un pleito está sujeta a que el mismo sea justiciable; ello como principio de autolimitación del ejercicio del poder judicial. Esto responde a que solo debemos justipreciar controversias reales, definidas y concretas, donde existan partes con intereses antagónicos que buscan obtener un remedio que afecte su relación jurídica. *Amador Roberts et als. v. ELA*, 191 DPR 268, 282 (2014); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 584 (1958).

Consecuentemente, nuestra jurisprudencia ha dispuesto que las siguientes controversias no son justiciables: (1) aquellas que versan sobre una cuestión política; (2) cuando una parte litigante carece de legitimación activa; (3) cuando sucesos ocurridos con posterioridad a la presentación de un pleito convierten la controversia en académica; (4) aquellos pleitos donde las partes envueltas buscan obtener una opinión consultiva; y (5) cuando la

causa de acción no está madura. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 932; *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 280 (2010); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

Como vemos, la legitimación activa constituye uno de los supuestos de autolimitación judicial. Esta se define 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). A través de la legitimación activa el promovente procura demostrarle al tribunal que su interés es “de tal índole que, con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y habrá de traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 371 (2002). De manera que, ante la falta de una ley que expresamente la confiera, existe legitimación activa cuando: “(1) la parte que reclama ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado, y (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley”. *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875, 885 (2005).

Cuando la causa de acción se presenta en contra de agencias y funcionarios gubernamentales, los tribunales interpretarán los criterios de la legitimación activa de manera flexible y liberal, y el análisis de las alegaciones se debe hacer de la manera más favorable y liberal para el promovente del litigio. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, *supra*, págs. 69-70.

En relación con la legitimación activa de los legisladores, la jurisprudencia ha avalado que estos la ostentan si: (1) defiende un interés individual tradicional vinculado con el proceso legislativo e

invocado frente a funcionarios del Cuerpo tanto en su carácter particular como en representación de un grupo de ese Cuerpo, (2) impugna una actuación ilegal del ejecutivo, (3) las reglas senatoriales coartan su derecho constitucional de participar en las etapas esenciales y significativas en las comisiones del Cuerpo, (4) cuestiona las reglas senatoriales que impugna el intento del Senado de excluir a un senador de su escaño mientras se determina la validez de su elección, (5) para “solicitar un *injunction* y sentencia declaratoria con el objetivo de cuestionar que una persona está ocupando un cargo en detrimento de su poder de confirmación”, y (6) para vindicar su prerrogativa y función constitucional como lo es la participación en el proceso de confirmación de consejo y consentimiento de un nombramiento de un funcionario público. (Citas omitidas). *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379, 395-396 (2019). Específicamente, se ha reconocido que los legisladores tienen legitimación activa para, entre otras cosas, hacer valer sus prerrogativas legislativas. Véanse: *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 203 DPR 62, 70 (2019); *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, págs. 70-71 (2017); *Acevedo Vilá v. Meléndez*, supra; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 415 (1982).

Salvo las antedichas instancias en las que nuestro Tribunal Supremo ha reconocido la legitimación activa de los legisladores, la norma prevaleciente en nuestra jurisdicción es que éstos tienen que demostrar que cumplen con todos los requisitos jurisprudenciales exigidos a los particulares para ostentar la legitimación activa. *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 600-601 (1992). Para ello, el legislador o la legisladora debe demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro e inmediato a sus prerrogativas legislativas y (2) que existe una conexión entre el daño sufrido y la acción que pretenden ejercitar. Claro está, no se trata de unas prerrogativas abstractas y que en nada tengan que ver con el

ejercicio de sus funciones legislativas. Más bien, las prerrogativas legislativas son la garantía que tiene todo legislador o legisladora a ejercitar enteramente su derecho constitucional comprendido en el Art. III, Sec. 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado, LPRA, Tomo 1. Además, sus alegaciones no pueden estar basadas en que acuden al tribunal representando a sus constituyentes en vindicación de un interés general. Los tribunales deberán quedar convencidos de que no se trata de un traslado del debate legislativo al foro judicial y sí de una verdadera lesión a sus prerrogativas legislativas. *Hernández Torres v. Hernández Colón*, supra, pág. 601.

En lo atinente al recurso que nos ocupa, en *Hernández Torres v. Hernández Colón*, supra, pág. 602, nuestro Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Ahora bien, en muchas ocasiones los legisladores pretenden tener legitimación activa sosteniendo que sus prerrogativas se están viendo afectadas porque no se les permite fiscalizar adecuadamente la obra legislativa. Olvidan que la función fiscalizadora sólo implica los mecanismos razonables y necesarios que hagan viables su participación plena en todas las etapas críticas del proceso legislativo.

...

Es por esto que una mera alegación de que no se le permite fiscalizar no tiene el efecto automático de otorgarle legitimación activa para presentar una acción ante los tribunales. El legislador, antes de acudir al tribunal, deberá agotar todos los remedios que tenga a su disposición para lograr que se le permita y reconozca su derecho a fiscalizar.

(Énfasis nuestro).

III.

En el presente caso, las apelantes impugnan la determinación del TPI que desestimó la demanda de epígrafe por ausencia de legitimación activa. El foro primario especificó que estas no demostraron haber sufrido un daño claro y palpable que afectara sus prerrogativas como legisladoras. Ante ello, nos corresponde examinar si las apelantes lograron probar que sus prerrogativas legislativas fueron lesionadas por la inminente puesta en marcha de

las Órdenes Ejecutivas 2020-078 y 2021-013, las cuales promueven la institución del Proyecto Piloto creado por la Ley Núm. 62-2017 en todas las escuelas del sistema público puertorriqueño.

En su escrito, las apelantes alegan que el TPI no actuó conforme a derecho al emitir su dictamen. A tales efectos, arguyen que le corresponde a la Asamblea Legislativa evaluar la aplicación de la Ley Núm. 62-2017 y, en el ejercicio de sus prerrogativas, pasar juicio sobre su eficacia, a los fines de modificar o ampliar el denominado Proyecto Piloto. Añaden que la parte apelada pretende obviar el claro mandato parlamentario de llevar un análisis del funcionamiento y efectividad de la implementación del currículo de perspectiva de género, a través del mencionado Proyecto Piloto. Aluden que, con la ejecución de las Órdenes Ejecutivas concernidas, la parte apelada intenta encubrir la inacción e incumplimiento de las agencias del Ejecutivo con su obligación bajo la ley. Esgrimen que ello usurpa sus funciones y las priva de ejercer los deberes del cargo que juraron, provocándoles un daño claro, real, palpable e inmediato.

Cónsono con lo anterior, las apelantes razonan que las Órdenes Ejecutivas en cuestión paralizan la ejecución de un mandato legislativo válidamente aprobado mediante la Ley Núm. 62-2017 para sustituirlo con otro proceso distinto al aprobado por la Asamblea Legislativa. Argumentan que es un acto *ultra vires* del Poder Ejecutivo enmendar el proceso establecido bajo dicha Ley. Al respecto, destacan que están privadas de pasar juicio efectivo mediante el voto de sus legisladores sobre el futuro de las escuelas coeducativas, lo cual les causa un daño real e irreparable. Esbozan que el estado de emergencia en el cual se sustenta el Poder Ejecutivo de ninguna forma constituye una justificación para ignorar u obviar sus derechos constitucionales como legisladoras.

Por su parte, la parte apelada, a manera persuasiva, invoca lo dispuesto por el Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia en *Chenoweth v. Clinton*, 181 F.3d. 112 (D.C. Cir. 1999), y posteriormente en *US House of Representatives v. Mnuchin*, 976 F. 3d 1, 15 (D.C. Cir. 2020). Conforme a ello, aduce que una alegación a los efectos de que un acto del ejecutivo menoscaba, usurpa o diluye los poderes de las legisladoras constituye una reclamación genérica y abstracta, la cual no amerita que se le conceda legitimación activa. Argumenta que, para hacer valer sus prerrogativas legislativas, las apelantes pueden ir a través de las comisiones de sus respectivos cuerpos a solicitar información al Departamento de Educación o presentar resoluciones de investigación sobre la implementación del estatuto en controversia, entre otros mecanismos. Reitera que las apelantes amparan su reclamo en un daño generalizado, toda vez que las Órdenes Ejecutivas en cuestión de ninguna forma impiden que estas ejerzan su facultad constitucional de adoptar o rechazar política pública mediante la aprobación de legislación. Añaden que las apelantes tienen el poder para presentar proyectos de enmienda a la Ley Núm. 62-2017 o de mover el mecanismo legislativo para revocar ese estatuto.

Luego de un ponderado examen del expediente del presente caso, las alegaciones de las partes y el Derecho aplicable, somos del criterio que el TPI actuó correctamente al emitir el dictamen apelado. Resulta incontrovertible que, al tener ante sí una moción de desestimación, el foro primario analizó las alegaciones esbozadas en la demanda y las interpretó conjuntamente, de forma liberal y de la manera más favorable para las apelantes. Luego de considerar las disposiciones de la Ley Núm. 62-2017 y las Órdenes Ejecutivas en cuestión, determinó que las apelantes no cumplieron con su obligación de probar cómo estas Órdenes representan una

intromisión con sus prerrogativas legislativas. Particularmente, destacó que el Artículo 4 de la referida Ley dejó a la discreción del Departamento de Educación el aumentar el número de escuelas a participar en el Proyecto Piloto sin tener que acudir a la Asamblea Legislativa a requerir aquiescencia o esperar a un análisis de dicho cuerpo. Por tanto, el TPI concluyó que no existía ningún conflicto entre la Ley Núm. 62-2017 y las Órdenes Ejecutivas 2020-078 y 2021-013.

Así, el foro *a quo*, en el ejercicio de su discreción, dictaminó que no procedía emitir los remedios solicitados, entiéndase, el interdicto, ni la sentencia declaratoria. En esencia, determinó que las apelantes no demostraron en qué forma dichas Órdenes representaban una intromisión con sus prerrogativas legislativas, por lo que resultaba evidente que no sufrieron ningún daño claro y palpable. Conforme a lo anterior, decretó que las apelantes no ostentaban legitimación activa para llevar a cabo el pleito de epígrafe y ordenó su desestimación.

Ante este cuadro fáctico, es claro que las apelantes no probaron tener derecho a la concesión del interdicto solicitado, pues este no es el vehículo procesal idóneo para resolver su desasosiego con las Órdenes Ejecutivas que recogen la intención de la Ley Núm. 62-2017. Tampoco procedía emitir una sentencia declaratoria. Lo cierto es que las apelantes no evidenciaron haber sufrido un daño claro, real, patente e inmediato a sus prerrogativas legislativas. La actuación de la parte apelada de poner en marcha, tan pronto como este próximo mes de agosto, el Proyecto Piloto en todas las escuelas del sistema público de enseñanza en Puerto Rico es parte de los poderes que le fueron delegados a la Rama Ejecutiva a través de la Ley Núm. 62-2017. La discreción de ampliar el número de escuelas para implementar el Proyecto Piloto claramente recae sobre el Departamento de Educación. Además, este movimiento de la parte

apelada tiene su base en un estado de emergencia establecido a causa de la situación de violencia de género que impera en nuestra Isla. Por ello, no podemos dar paso a la solicitud de las apelantes de declarar inconstitucional las Órdenes Ejecutivas impugnadas, ni mucho menos decretar que la decisión de la parte apelada violenta la separación de poderes que establece nuestra Constitución.

Como bien expuso el foro primario, las apelantes poseen otro tipo de remedio interno en el ejercicio de sus labores, como por ejemplo presentar proyectos de enmienda a la Ley Núm. 62-2017 o mover el mecanismo legislativo para revocarla. Recordemos que los legisladores no pueden pretender tener legitimación activa sosteniendo que sus prerrogativas se están viendo afectadas porque no se les permite fiscalizar adecuadamente la obra legislativa. *Hernández Torres v. Hernández Colón, supra.* pág. 602. El legislador, antes de acudir al tribunal, deberá agotar todos los remedios que tenga a su disposición para lograr que se le permita y reconozca su derecho a fiscalizar. *Íd.*

A la luz de los anteriores pronunciamientos, forzoso es concluir que los errores levantados por las apelantes no fueron cometidos. La sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia es una razonable y contiene fundamentos correctos en Derecho, por lo que procede su confirmación.

IV.

Al tenor de la normativa previamente enunciada, confirmamos la Sentencia apelada.

Notifíquese **inmediatamente**.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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