

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

LOURDES AMADEO
OCASIO; MIGUEL
MARRERO, ambos por sí y
en representación de sus
hijos A.M.A, M.M.A; y otros

Apelantes

v.

PEDRO PIERLUISI
URRUTIA en su capacidad
como GOBERNADOR DEL
GOBIERNO DE PUERTO
RICO; DEPARTAMENTO
DE SALUD, por conducto
de su Secretario, DR.
CARLOS MELLADO LÓPEZ

Apelados

KLAN202100796

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

Civil Núm.:

SJ2021CV04779

Sobre:

Sentencia
Declaratoria,
Interdicto, Libertad
de Expresión
Religiosa, Daños

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Marrero Guerrero.

Sánchez Ramos, Juez Ponente¹

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2022.

El Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) desestimó una acción dirigida a impugnar, en lo procesal y en lo sustantivo, unas órdenes ejecutivas y administrativas emitidas con el fin de mitigar los efectos de una pandemia. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que, aunque en lo sustantivo las medidas adoptadas no son inconstitucionales, la forma en que se adoptaron no se ajusta a lo dispuesto por ley para la promulgación de reglamentación que afecta los derechos de la ciudadanía.

I.

A finales de julio de 2021, la Sa. Lourdes Amadeo Ocasio, junto a cientos de otras personas (los “Demandantes”), presentaron

¹ Como resultado del cese de funciones como juez del Tribunal de Apelaciones de uno de los integrantes del panel, mediante Orden OATA-2022-066 de 15 de marzo de 2022, se modificó la composición del panel y se reasignó el caso al suscribiente como ponente.

la acción de referencia, sobre Sentencia Declaratoria, Interdicto y Daños (la “Demanda”), en contra del Estado Libre Asociado (“ELA”).

Algunos de los Demandantes alegaron ser padres de estudiantes de edad escolar, y adujeron que a estos se les ha requerido cierta vacuna, así como el uso de mascarilla, como requisito para regresar de forma presencial a la escuela. Otros alegaron ser estudiantes universitarios sujetos a un requisito similar. Otros tantos alegaron ser maestro(a)s a quienes se les requirió la referida vacuna como condición para regresar a su trabajo. Los Demandantes impugnaron la Orden Ejecutiva 2021-54 (la “Orden 54”) y las Órdenes Administrativas del Departamento de Salud, Núms. 2021-508 y 509 (las “Directrices de Salud”).

En lo pertinente, mediante la Orden 54, del 1 de julio de 2021, el Gobernador delegó en el Secretario del Departamento de Salud (el “Secretario”) “el poder de establecer las guías, directrices, protocolos y recomendaciones para atender – de forma particularizada por cada servicio, negocio, actividad o área, según sea necesario conforme al riesgo de contagio – la emergencia del COVID-19”. La Orden 54 dispuso que las “medidas adoptadas por el Secretario de Salud aplicarán a la población en general, así como a los patronos y entidades en el sector público y privado”.

En la Orden 54 se consignó que “aún continúa el estado de emergencia en todo Puerto Rico decretado para atender la pandemia, según declarado en el Boletín Administrativo Núm. OE-2020-020” y que, hasta que el Secretario no concluya que la pandemia está “controlada o extinguida, dicha declaración de estado de emergencia se mantendrá vigente”.

Por su parte, en lo pertinente, la Orden Administrativa del Departamento de Salud Núm. 2021-509 (“Directriz 509”), emitida el 22 de julio de 2021, aplicaba a toda escuela o institución universitaria, pública o privada (los “Centros Educativos”).

Mediante la Directriz 509, se prohibió que un(a) estudiante de 12 años o más fuese “admitido en una escuela de forma presencial, si no está debidamente inmunizado contra el COVID-19 con las vacunas autorizadas por las autoridades federales pertinentes y suministradas en Puerto Rico” (las “Vacunas”). También se le impuso este requisito de vacunación al personal docente y no docente de los Centros Educativos, así como a “contratistas en contacto con la comunidad escolar”.

Se eximió del referido requisito a quienes tuviesen su sistema inmune “comprometido[]”, a los alérgicos a las vacunas, a quienes tengan alguna contraindicación médica a la vacuna, y a aquellos para quien vacunarse “vaya en contra de los dogmas de la religión a las que se adhieren[n] su[s] padres” y presenten una “declaración jurada” que contenga la firma del “ministro de la religión o secta”.

En la Demanda se sostuvo que la Orden 54 y las Directrices de Salud violaban la doctrina de separación de poderes, así como lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Véanse, por ejemplo, párrafos 12, 13, 16-31, 39-41, 50 y 58 de la Demanda. Se adujo que la política de vacunación implantada era también inválida porque el campo está ocupado por ciertas disposiciones federales. En lo sustantivo, se planteó que lo dispuesto en la Directriz 509 era inválido por violar derechos fundamentales de los Demandantes, y que ello debe ser evaluado bajo escrutinio estricto. Se aseveró que la política pública que subyacía la Directriz 509 no era la mejor, desde la perspectiva de salud pública. Se reclamaron daños porque, supuestamente, dicha política de vacunación les había causado “stress y ansiedad” a los Demandantes. Véase, por ejemplo, párrafo 158 de la Demanda.

El ELA presentó una moción de desestimación. Planteó que los Demandantes no tenían legitimación activa para solicitar un remedio interdictal porque no se alegó algún “daño particularizado

e irreparable” como consecuencia de la Orden 54 o las Directrices de Salud. El ELA también sostuvo que el remedio interdictal solicitado era improcedente porque tampoco se había alegado que los Demandantes sufrieran algún daño “irreparable”.

Por otra parte, el ELA arguyó que las medidas impugnadas tenían base jurídica suficiente. Aludió al Artículo 5.10 de la Ley 20-2017, 25 LPRa sec. 3650; a los Artículos 5 y 12 de la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, 3 LPRa secs. 175 y 178; a la sección 1 de la Ley Núm. 157 de 10 de mayo de 1938, 24 LPRa sec. 354; y al Artículo 10 de la Ley Núm. 25 del 25 de septiembre de 1983 (“Ley 25”), 24 LPRa sec. 182i. Por tanto, planteó que no procedía la emisión de una sentencia declaratoria, pues “no existe incertidumbre jurídica alguna con relación al poder del Gobernador del País de emitir órdenes ejecutivas para atender estados de emergencias”.

El ELA también aseveró que las medidas impugnadas eran “razonables teniendo en cuenta el interés apremiante del estado de salvaguardar a la población ante la continuación de la emergencia causada por el COVID-19”. Indicó que las mismas superarían análisis bajo un estricto escrutinio judicial. Además, se resaltó que la acción de daños era improcedente porque estos, según alegados, eran “especulativos, generales e hipotéticos”.

Finalmente, el ELA sostuvo que las medidas impugnadas eran compatibles con la legislación y reglamentación federal en la cual descansaron los Demandantes para plantear que el campo estaba ocupado.

Luego de una vista evidenciaria, mediante una sentencia notificada el 6 de agosto de 2021 (la “Sentencia”), el TPI desestimó la Demanda. Entre sus determinaciones fácticas, el TPI encontró probado que los “beneficios conocidos de vacunarse en contra del COVID-19 exceden significativamente los posibles riesgos para

todas las personas mayores de 12 años”. El TPI también encontró probado que el requisito de vacunación es “menos oneroso que otras alternativas teóricamente disponibles”, como por ejemplo, educación totalmente remoto, toques de queda, aislamiento social o un “tipo de cierre (*lockdown*)”.

En cuanto a la autoridad del Gobernador y el Secretario para emitir las medidas impugnadas, el TPI concluyó que la misma surgía de las leyes citadas por el ELA en su moción de desestimación. El TPI estimó que era válida la “amplia delegación de autoridad al Poder Ejecutivo para manejar un estado de emergencia que ponga en peligro la salud y el bienestar público”. Concluyó que las medidas impugnadas constituyeron un “ejercicio válido de la autoridad delegada a dichos funcionarios”. El TPI también concluyó que las medidas impugnadas sobre vacunación no eran inválidas bajo la doctrina de campo ocupado.

En lo sustantivo, el TPI determinó que la política de vacunación impugnada era válida. Aunque advirtió que “los tribunales en Estados Unidos ... han aplicado un escrutinio de racionalidad” al evaluar la validez de este tipo de requisito, el TPI concluyó que, “en atención a la factura más ancha” de la Constitución del ELA, procedía aplicar un escrutinio estricto. No obstante, concluyó que, de conformidad con la prueba desfilada, el ELA demostró tener un interés apremiante de proteger la salud pública, y que las Vacunas “han sido y continúan siendo sumamente efectivas para mitigar el impacto individual y colectivo” del COVID-19. Por tanto, se concluyó que las medidas impugnadas eran necesarias para adelantar el referido interés apremiante del Estado, y que no existían otras alternativas más efectivas o menos onerosas para alcanzar dicho fin.

Finalmente, el TPI concluyó que los Demandantes no lograron “acreditar que han sufrido ni que sufrirían de manera inminente un

daño particularizado e irreparable como consecuencia de las órdenes administrativas impugnadas”. En cuanto a las causas de acción de sentencia declaratoria y daños, el TPI también las desestimó, al concluir que las mismas “sencillamente no son justiciables” por no alegarse daños “reales, inmediatos y precisos”.

El 5 de octubre, los Demandantes presentaron la apelación que nos ocupa. Plantean que el TPI erró al: (i) limitar la prueba de cada parte a un solo perito, (ii) concluir que lo actuado por el Secretario y el Gobernador constituye un ejercicio válido de poderes delegados por ley, a pesar del principio constitucional de separación de poderes, (iii) concluir que el campo no estaba ocupado por una normativa federal sobre vacunación; (iv) permitir la intervención del Colegio de Médicos Cirujanos² y (v) concluir que la política de vacunación no infringe los derechos constitucionales de los Demandantes a intimidad, integridad corporal, educación y trabajo.

A mediados de febrero, y luego de presentada la transcripción de la vista evidenciaria, los Demandantes presentaron un alegato suplementario, mediante el cual se impugnó, esencialmente, la forma en que el TPI condujo la vista y la apreciación de la prueba por dicho foro. A su vez, Michael J. González Guzmán, Luis Bonilla Soto y Jorge R. Miranda Massari solicitaron autorización para presentar un escrito como amigos de la corte, lo cual autorizamos.

El 18 de marzo, el ELA solicitó la desestimación del recurso de referencia. Sostuvo que el caso advino académico porque el ELA había eliminado los mandatos de vacunación impugnados. Explicó que, al promulgarse la orden ejecutiva 2022-19 y la orden administrativa 2022-533, se eliminó la política de vacunación impugnada a través de la Demanda. Se consignó que, actualmente,

² Adelantamos que, por las conclusiones a las cuales llegaremos más adelante, carece de pertinencia si erró (o no) el TPI al autorizar como interventor al Colegio de Médicos Cirujanos. De todas maneras, en los méritos, concluiríamos que no se cometió el error, pues el TPI tiene amplia discreción en el manejo de un caso y los Demandantes no han planteado qué perjuicio sufrieron a raíz de esta decisión.

solo están sujetos a vacunación obligatoria contra el COVID-19 los “estudiantes menores de edad”, ello al haberse incluido las Vacunas en la lista de las diversas vacunas que se requieren bajo la Ley Núm. 25 del 25 de septiembre de 1983, *supra*. No obstante, la realidad es que, mediante la OA-2022-533 (la “Directriz 533”), el Secretario, sin explicar por qué, eximió de vacunación compulsoria por COVID-19 a todos los estudiantes de 15 años o menos.

De todas maneras, el ELA arguyó que, como los Demandantes no impugnaron la constitucionalidad de dicha ley, la Demanda era académica. El ELA también resaltó que ya la agencia federal pertinente (el *Food and Drug Administration*, o “FDA”) había aprobado “completamente” las Vacunas. En cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, el ELA planteó que una determinación nuestra “no tendría efecto alguno sobre los intereses legales” de los Demandantes.

A mediados de abril, los Demandantes se opusieron a la moción de desestimación del ELA. Resaltaron que, de conformidad con la OE Núm. 2022-19, el Gobernador determinó que subsistía un “estado de emergencia” como consecuencia del COVID-19. Indicaron que aún se requiere que los estudiantes de entre 16 y 21 años se vacunen, y también a todo empleado “mediante subterfugio por vía del Certificado de Salud”. También aludieron a que todavía existe un mandato de mascarillas en todos los planteles escolares y universidades. Los Demandantes advirtieron que, ante el aumento en la tasa de positividad, permanecía “latente la posibilidad de la reinstalación de restricciones”.

Los Demandantes insistieron en que la Ley 20-2017 “adolece de vaguedad y amplitud excesiva al otorgar mediante el Art[ículo] 5.10 poderes irrestrictos al Gobernador en ocasión de emergencia” y que la misma le permitía a dicha funcionario “gobernar por decreto” de forma inconstitucional. También arguyeron que, para

establecer un mandato de vacunación bajo la Ley 25, el Secretario tenía que promulgar reglamentación de conformidad con los requisitos exigidos por ley para ello. En fin, insistieron en que las controversias no eran académicas y en que tenían derecho a los remedios solicitados en la Demanda.

El ELA presentó su alegato en oposición. Planteó que nada en la normativa federal impedía que el ELA estableciera un requisito de vacunación. Sostuvo que el Gobernador y el Secretario tienen autoridad en ley para tomar las medidas que estimen pertinentes para “atender el estado de emergencia provocado por la pandemia del COVID-19”. Ello “ante el escenario incierto, dinámico y constantemente cambiante creado por la pandemia”. Arguyó que, en los méritos, un requisito de vacunación compulsoria no es inconstitucional, y que el análisis aplicable es el de “racionalidad mínima”. Consignó que la prueba en este caso sostiene la conclusión del TPI a los efectos de que los requisitos impugnados son válidos aún bajo el estándar de escrutinio estricto. Finalmente, aseveró que no hubo violación al debido proceso de ley de los Demandantes como consecuencia de la forma en que el TPI estructuró la vista evidenciaría.

II.

Contrario a lo planteado por el ELA, el caso de referencia no es académico. La Demanda impugna (i) la forma en que el Gobernador y el Secretario han promulgado un número de directrices relacionadas con el manejo de la pandemia y (ii) el contenido de estas directrices, con énfasis particular en lo relacionado con las escuelas y universidades, y los requisitos de vacunación y mascarillas.

La impugnación al contenido de las directrices gubernamentales en el contexto escolar y universitario no se ha tornado académica. Ello porque, actualmente, todavía están

vigentes requisitos que los Demandantes han impugnado desde el primer día de este pleito. En efecto, el requisito de vacunación todavía existe, aunque modificado para incluir solamente a los estudiantes de 16 años o más. Véase *Aviso Importante* del Departamento de Salud sobre *Requisitos de Vacunación para el Curso Escolar 2022-2023*³ (la “Publicación”).⁴ Por otra parte, el requisito de mascarillas en las escuelas y universidades, al cual también se alude en la Demanda y el cual se impugna en la misma, también continúa vigente, únicamente exceptuándose los espacios al aire libre. Véase Directriz 533, sección 2, inciso 4.

Tampoco ha advenido académica la controversia sobre la forma en que el Gobernador y el Secretario han promulgado directrices relacionadas con la pandemia. Desde el inicio de la pandemia, y hasta el día de hoy, el Poder Ejecutivo no ha variado en su política de promulgar directrices a través de órdenes ejecutivas y órdenes administrativas. Según el gobierno, todavía subsiste la “emergencia” que se ha determinado que justifica este proceder y, además, están actualmente vigentes varias de estas órdenes ejecutivas y administrativas. Por tanto, la impugnación a esta forma de proceder presenta una controversia viva que de forma alguna ha advenido académica.

III.

Concluimos que el TPI actuó correctamente al desestimar las causas de acción sobre *injunction* y daños. Ello porque los Demandantes no alegaron haber sufrido daño irreparable alguno, ni

³ <http://www.salud.pr.gov/CMS/DOWNLOAD/6220>

⁴ No tiene pertinencia, para fines de la impugnación sustantiva que nos ocupa, que ahora dicho mandato surja de la “publicación” contemplada por la Ley 25, mientras que antes el mandato se hubiese adoptado a través de una orden ejecutiva o administrativa autorizada, supuestamente, por alguna otra ley. Lo crucial es que la razón de pedir (existencia de un mandato de vacunación) continúa vigente, por lo cual estamos ante una controversia viva. Sería absurdo requerir que se presente una acción judicial nueva solo porque la parte demandada, manteniendo un mandato impugnado en los méritos, simplemente haya cambiado la forma en que se adopta y promulga el mismo, o bien la base legal específica que se cita en apoyo de lo actuado.

tampoco alegaron haber sufrido algún daño específico y concreto que pudiese ser compensable. Veamos.

El recurso de *injunction* es de carácter discrecional. El peso de la prueba recae sobre la parte promovente, quien tendrá la obligación de demostrar al tribunal la ausencia de un remedio adecuado en ley, que es aquel que puede ser otorgado en una acción de daños, una criminal o cualquier otra disponible. *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, 151 DPR 355, 373 (2000). “Mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable”. *Pérez Vda. Muñiz*, 151 DPR a la pág. 372. La parte promovente del *injunction* deberá “demostrar que de no concederse este antes de adjudicarse el caso en sus méritos, sufriría daño irreparable.” *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 682 (1997).

El concepto del “daño irreparable” en el contexto del remedio en equidad de *injunction* se refiere a “aquel que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles [...], o a aquel que no puede ser apreciado con certeza ni debidamente compensado por cualquier indemnización que pudiera recobrase en un pleito en ley”. *Misión Ind. P.R.*, 142 DPR a la pág. 681.

En este caso, no hubo alegación alguna de daño irreparable por los Demandantes. Aunque, como veremos luego, los Demandantes alegaron adecuadamente verse afectados por las directrices impugnadas, no se alegó que estuviesen sufriendo algún daño irreparable, mucho menos algún daño inminente que únicamente podría ser evitado a través de un *injunction*. De hecho, ninguno de los Demandantes alegó que se les estuviese excluyendo, como estudiantes o maestros, de alguna escuela o universidad por haber dejado de cumplir con alguna de las políticas impugnadas. Tampoco se alegó que alguno de los Demandantes estuviese

sufriendo alguna consecuencia adversa como resultado de su determinación de no cumplir con las directrices impugnadas.

Por tanto, el TPI correctamente ejerció su discreción al declinar conceder el remedio interdictal solicitado en la Demanda.

Similarmente, el TPI actuó correctamente al desestimar la reclamación de daños instada por los Demandantes. Adviértase que, más allá de alegar, de forma bien general y escueta, que han sufrido cierto “stress y ansiedad” ante la promulgación de las directrices impugnadas, los Demandantes realmente no alegaron que alguno de ellos haya sufrido algún daño que pudiese ser objeto de valoración económica por el TPI. Según arriba expuesto, no se alegó que alguno de los Demandantes hubiese sufrido alguna consecuencia adversa, concreta y específica, como resultado de la promulgación, o implantación, de las directrices impugnadas.

IV.

Por otra parte, concluimos que erró el TPI al concluir que no era justiciable la causa de acción sobre **sentencia declaratoria**. Veamos.

El mecanismo de sentencia declaratoria provisto por la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.59, permite al tribunal emitir un dictamen cuando los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses legales adversos, **sin que medie lesión previa de los mismos**, ello con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social. Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 560. Su objetivo es proveer al ciudadano un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual pueda **anticiparse** a dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que pueda representar un peligro **potencial** en su contra. J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal*, 2da ed., Publicaciones JTS, 2011, Tomo V, pág. 1788.

El empleo de la sentencia declaratoria está limitado. La controversia no debe ser abstracta, teórica, remota, académica o especulativa. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 492-493 (1954). Debe ser actual y el daño que se pueda ocasionar no debe ser demasiado especulativo. *Íd.* El peso de la prueba de que existe una controversia real a ser adjudicada es del peticionario. Cuevas Segarra, *op. cit.*, pág. 1796. La controversia debe establecer una comparación entre determinados intereses públicos y sociales que puedan quedar afectados, y los intereses privados de las partes. *Íd.* Su necesidad debe tener raíces en la realidad.

Para que una demanda de sentencia declaratoria sea justiciable, es necesario que exista “una controversia sustancial entre partes que tengan intereses legales adversos, de suficiente inmediatez, madurez y realidad para que hagan aconsejable el remedio declaratorio”. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 492 (1954) (citando a *Maryland Casualty Co. v. Pacific Coal & Oil Co.*, 312 U.S. 270 (1941)).

En fin, la sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y 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. *Suárez v. C.E.E. I*, 163 DPR 347, a la pág. 354 (2004); *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653-654 (1980). Constituye el medio adecuado para que los tribunales ejerzan su función de interpretar las leyes, declarando el estado de derecho vigente. *Sánchez et al. v. Srio. De Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002).

En este caso, y contrario a lo planteado por el ELA, estamos ante una controversia justiciable. De conformidad con lo alegado en la Demanda, algunos de los Demandantes se encuentran ante la disyuntiva de escoger entre (i) acatar los mandatos vigentes de vacunación y mascarillas en las escuelas y universidades y (ii)

exponerse a consecuencias adversas en términos de su acceso a servicios educativos o de su empleo.

En efecto, según la Publicación, “todos los estudiantes”, de los 16 años en adelante, “que se matriculen en cualquier institución educativa del país pública o privada”, para el “Curso Escolar 2022-2023”, deben tener administradas “[d]os dosis de la vacuna contra el Covid-19”. Según la Ley 25, ningún estudiante que incumpla con el requisito de vacunación establecido en la Publicación “podrá ser admitido o matriculado en una escuela”. 24 LPRÁ sec. 182a.⁵ Los padres de un estudiante que no cumpla con lo requerido se exponen a ser procesados por un delito menos grave. 24 LPRÁ sec. 182f. La escuela que admita un estudiante en violación a lo dispuesto en la Ley 25 y la Publicación expone a sus funcionarios a ser procesados por la vía administrativa o por un delito menos grave. Íd.

Por su parte, la Directriz 533 dispone que será “obligatorio” el uso de mascarillas en las “escuelas públicas [y] privadas”, así como en las “universidades”, siempre que se trate de un salón de clases o lugar cerrado. Ello expone a los Demandantes que se oponen al uso obligatorio de mascarillas a tener que escoger entre usarla, en contra de su voluntad, o ser excluidos del beneficio de una educación presencial. Los maestros que no cumplan con el requisito también podrían sufrir consecuencias adversas de índole laboral.

Adviértase que, para establecer una controversia justiciable, a los fines de una sentencia declaratoria, no es necesaria una lesión previa, sino que basta con que las alegaciones demuestren la existencia de intereses legales adversos entre las partes. Lo que se pretende es **evitar una posible lesión** a través de una sentencia que disipe la **incertidumbre jurídica** entre las partes. Así pues, lo único

⁵ Aunque la Ley 25 exime del cumplimiento con el requisito de vacunación a ciertas personas, bajo determinadas circunstancias, interpretadas liberalmente, las alegaciones de la Demanda sugieren que los Demandantes aseveran no ser elegibles para ser eximidos del referido requisito.

que se requiere es un peligro **potencial** a los derechos de los Demandantes. *Suárez v. C.E.E. I*, 163 DPR 347, a la pág. 354 (2004); *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653-654 (1980).

En fin, contrario a lo que plantea el ELA, a través de una oración en su moción de desestimación (págs. 20-21), una determinación judicial sobre la validez, sea desde la perspectiva procesal o sustantiva de las directrices impugnadas, sí afectaría los “intereses legales” de los Demandantes. Véase, por ejemplo, Valdez, 559 F.Supp.3d a la pág. 1173 (reconociendo como un interés legítimo el derecho a la integridad corporal); *Union Pacific R. Co. v. Botsford*, 141 U. S. 250, 251 (1891); *Cruzan v. Director, Mo. Dept. of Health*, 497 U. S. 261, 269 (1990); *Winston v. Lee*, 470 U. S. 753, 766-767 (1985); *Rochin v. California*, 342 U. S. 165, 166, 173-174 (1952); *Washington v. Harper*, 494 U. S. 210, 229, 236 (1990).

V.

Contrario a lo planteado por los Demandantes, no existe reglamento o legislación federal que ocupe el campo o, de alguna otra manera, le impida al gobierno local establecer la vacunación como requisito en diversos contextos. Ello aun partiendo de la premisa de que las Vacunas solamente están aprobadas por el FDA a través de una autorización de emergencia (*Emergency Use Authorization*, o “EUA”).⁶

La disposición en la cual los Demandantes descansan su teoría -- 21 USC sec. 360bbb-3 -- no desplaza la autoridad de ninguna jurisdicción de adoptar políticas de vacunación. Esta disposición únicamente le confiere ciertas facultades al Departamento de Salud federal en el contexto de una emergencia,

⁶ Como admiten los Demandantes, la realidad es que al menos una de las Vacunas ya fue aprobada, para ciertos usos, a través del mecanismo ordinario. No tiene pertinencia que, supuestamente, esta no esté disponible todavía en el mercado bajo el nombre autorizado, pues se trata de exactamente la misma vacuna que se ha estado, y se continúa, administrando a la población, aunque bajo un nombre distinto. Véase, por ejemplo, *Johnson v. Brown, supra*.

pero la misma no va dirigida a actores privados o a gobiernos locales. *Valdez v. Grisham*, 559 F.Supp.3d 1161, 1171-72 (D. N.Mex. 2021); *Bridges v. Houston Methodist Hosp.*, 543 F.Supp.3d 525, 527 (S.D.Tex. 2021).

Como acertadamente concluyó la corte en *Valdez, supra*, la disposición citada por los Demandantes no le impide a un estado, o a cualquier entidad, requerir que ciertas personas se vacunen contra el COVID-19. *Valdez*, 559 F.Supp.3d a la pág. 1171 (“those provisions nowhere prevent the state, or any other entity, from requiring certain individuals to be vaccinated against COVID-19”). En vez, lo único que se requiere es que la agencia federal establezca procesos que faciliten el consentimiento informado de la persona a quien se le administre el producto autorizado bajo un EUA. *Valdez*, 559 F.Supp.3d a las págs. 1171-72. La imposición de ciertas consecuencias a quienes no se vacunen no impide que estas personas determinen si prestan su consentimiento informado para recibir una vacuna autorizada bajo un EUA.

Los Demandantes también citan una guía del FDA; sin embargo, las porciones en las cuales los Demandantes descansan, lejos de fortalecer su postura, la debilitan. En la referida guía lo que se asevera es que, en la medida que un estado pudiese pretender **impedir** la libre circulación y uso de las Vacunas, dichas medidas locales entonces estarían desplazadas por, y serían inválidas como consecuencia de, la determinación del FDA de aprobar las Vacunas para uso general a raíz de la emergencia causada por la pandemia.

VI.

Por otra parte, es errónea la médula del planteamiento de los Demandantes, según lo cual ellos tienen derecho a intentar establecer, por la vía judicial, que la política de sanidad pública escogida por el gobierno no es la mejor. La realidad es que no corresponde a los tribunales insertarse a determinar qué política

pública es la más idónea para enfrentar una pandemia. Al no estar implicado derecho fundamental alguno, el gobierno tiene amplio margen para determinar sobre su política de vacunación.

La pretensión de los Demandantes en este caso quedó firmemente rechazada en *Jacobson v. Massachusetts*, 197 US 11 (1905). Está bien establecida la autoridad del gobierno para reglamentar lo relacionado con la salud y seguridad pública. En *Jacobson*, supra, se resolvió que el estado puede establecer una política general de vacunación y sujetar a quien no cumpla a sanciones de índole penal. La Corte razonó que, bajo el principio de defensa propia, la sociedad tiene el derecho de protegerse contra una epidemia que pone en peligro a sus miembros. *Jacobson*, 197 US a la pág. 27.

En *Jacobson*, supra, se impugnaba un mandato de vacunación contra la viruela. Similar a lo que ocurre aquí, los demandantes allí planteaban que la vacuna contra la viruela no era ni segura ni efectiva. Por ejemplo, los demandantes allí pretendían demostrar que la vacunación contra la viruela tenía muy escaso valor, si alguno, y que las vacunas realmente hacían daño. *Jacobson*, 197 US a la pág. 30 (la prueba que se pretendía presentar iba dirigida a apoyar “the general theory of those of the medical profession who attach little or no value to vaccination as a means of preventing the spread of smallpox, or who think that vaccination causes other diseases of the body”). Por supuesto, tomamos conocimiento judicial de a quién la historia le dio la razón: la vacunación terminó erradicando completamente la viruela de la faz de la Tierra.

La Corte Suprema federal acertadamente determinó que correspondía a las autoridades públicas determinar qué teoría adoptar: si aquella según la cual la vacuna contra la viruela era una medida deseable para impedir la propagación de dicha enfermedad,

o aquella según la cual no debía obligarse a nadie a recibir la vacuna contra la viruela, por esta no ser lo suficientemente efectiva o segura. *Jacobson*, 197 US a la pág. 30. Se concluyó, específicamente, que esta determinación no corresponde al tribunal. *Íd.* (“It is no part of the function of a court or a jury to determine which one of two modes was likely to be the most effective for the protection of the public against disease”). Para sostener la validez de la medida impugnada, se concluyó que era suficiente que pudiese concluirse razonablemente que la misma adelantaba el legítimo interés del estado en proteger la salud y seguridad pública. *Jacobson*, 197 US a la pág. 31.

Algunos años luego, la Corte Suprema federal firmemente sostuvo la validez de una medida que requería la vacunación contra ciertas enfermedades como condición para asistir a una escuela pública o privada. *Zucht v. King*, 260 US 174 (1922). Consideró que estaba bien establecido que un estado puede válidamente exigir la vacunación de sus ciudadanos. *Zucht*, 260 US a la pág. 176.

No existe razón para apartarse del modo de análisis empleado en los citados casos. La imposición de ciertas desventajas o consecuencias al que se rehúsa a cumplir con un requisito gubernamental de vacunación no implica derecho fundamental alguno. Ni la Constitución federal, ni la nuestra, con su factura en ciertos aspectos más ancha, constituye un pacto suicida o un acuerdo mutuo de destrucción, tal que impida al gobierno tomar medidas razonables en defensa de su propia sobrevivencia colectiva.

En este caso, las Vacunas fueron autorizadas por el FDA para uso general y son recomendadas por el Centers for Disease Control (el “CDC”) para prácticamente toda la población. Ello provee un fundamento racional suficiente para que el ELA decidiera exigir la vacunación en ciertas circunstancias, so pena de que quien no se vacunara sufriera determinadas consecuencias. También justifica

plenamente que actualmente se exija a los estudiantes mayores de 16 años que estén vacunados contra el COVID-19. Se trata de medidas que, a la luz de la aprobación otorgada a las Vacunas por el FDA (aún bajo el mecanismo del EUA), y de la recomendación del CDC, razonablemente podía concluirse que adelantarían el legítimo fin público de proteger la salud de nuestra población.

A igual conclusión han llegado un número de cortes que se han enfrentado a controversias similares en los últimos meses. Por ejemplo, en *Klaasen v. Trustees of Indiana University*, 7 F.4th 592 (2021), se validó la política de una universidad de exigirle a sus estudiantes estar vacunados contra el COVID-19, o bien usar mascarillas y realizarse pruebas periódicas, para asistir de forma presencial a clase. Se razonó que la consecuencia impuesta al que optara por no vacunarse no era “constitucionalmente problemática”. *Klaasen*, 7 F.4th a la pág. 593.

En *Bridges, supra*, se validó una política de un hospital según la cual todos sus empleados debían vacunarse contra el COVID-19. Se determinó que la vacunación era, en ese contexto, una condición razonable de empleo, pues dicha condición perseguía que el hospital pudiese continuar sirviendo a sus pacientes sin que uno de sus empleados les contagiase con COVID-19. *Bridges*, 543 F.Supp.3d a la pág. 528.

En *Harris v. University of Massachusetts*, 557 F.Supp.3d 304 (D.Mass. 2021), se validó un requisito de vacunación impuesto por una universidad a sus estudiantes como condición de asistir a clases de manera presencial. Se utilizó el estándar de racionalidad establecido en *Jacobson, supra*, para concluir que la política impugnada tenía una relación razonable al fin legítimo de proteger la salud y seguridad pública. *Harris*, 557 F.Supp.3d a la pág. 313. Se razonó que la política era razonable a la luz de las guías emitidas

por el CDC a los efectos de que las Vacunas eran seguras y efectivas en reducir la incidencia y severidad del COVID-19.

En *Maniscalco v. New York City Dept. of Education*, 563 F.Supp.3d 33 (E.D.N.Y. 2021), se sostuvo la validez de un requisito de vacunación impuesto a los empleados y contratistas del Departamento de Educación de la ciudad de New York que trabajaran presencialmente en una escuela de dicho sistema. Se concluyó que la política impugnada representaba una política “racional” sobre cómo mejor proteger a la población estudiantil durante una pandemia. Se citó la recomendación del CDC a los efectos de que maestros y empleados en las escuelas debían vacunarse lo antes posible porque ello era la estrategia más importante para permitir que las escuelas pudiesen reanudar sus operaciones completamente y para detener la pandemia. *Maniscalco*, 563 F.Supp.3d a las págs. 39-40.

En *Valdez, supra*, se sostuvo la validez de un requisito gubernamental de vacunación dirigido a los empleados de hospitales y a quienes desearan asistir a un evento público de dicha jurisdicción. Se razonó que los mandatos de vacunación generalmente no implican derecho fundamental alguno, por lo cual es suficiente que el mandato sea racional. *Valdez*, 559 F.Supp.3d a la pág. 1173. La Corte subrayó que le correspondía a las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo determinar si una política de vacunación era lo más conveniente en determinadas circunstancias, **no al tribunal**. *Valdez*, 559 F.Supp.3d a la pág. 1175 y 1177 (“Plaintiffs’ **‘disputes over the most reliable science’ are of no moment to the instant analysis**, as ‘the court doesn’t intervene so long as [Defendants’] process is rational in trying to achieve public health”) (citas omitidas) (énfasis suplido). Se consignó que la medida impugnada era racional, pues respondía a las recomendaciones y guías emitidas por el CDC, la Academia

Americana de Pediatría, la Academia Americana de Práctica de Familia, la Sociedad Americana de Enfermedades Infecciosas, así como otras instituciones.

En *Johnson v. Brown*, ___ F.Supp.3d ___, 2021 WL 4846060 (D.Ore. 2021), se sostuvo la validez de un mandato de vacunación a empleados públicos y privados en áreas relacionadas con salud y educación, so pena de ser despedidos. Se concluyó que las medidas impugnadas estaban racionalmente relacionadas con el interés legítimo de mitigar la propagación del COVID-19. Se rechazó que el tribunal fuese el foro para determinar si la política impugnada era la mejor (o siquiera buena). *Johnson, supra* (“the issue before the Court is **not to analyze the safety of the vaccines or whether the Vaccine Orders are the best (or even a good) policy**”; en vez, el asunto a decidir era si el mandato de vacunación estaba racionalmente relacionado con un interés gubernamental legítimo) (énfasis suplido).

Como puede observarse, es errónea una de las premisas fundamentales de los Demandantes, pues, en realidad, no corresponde al tribunal determinar cuál es la mejor, o la más idónea, política pública para enfrentar una pandemia. Ello está en manos de los poderes ejecutivo y legislativo. En lo sustantivo, y en ausencia de un derecho fundamental, como ocurre aquí⁷, nuestra función se circunscribe únicamente a asegurarnos que los poderes políticos hayan adoptado una política que razonablemente pueda concluirse que adelanta el interés público legítimo de mitigar o poner fin a la

⁷ Contrario a lo que arguyen los Demandantes, no es de aplicación, ni tiene pertinencia en este contexto, la normativa sobre el derecho a no recibir determinado tratamiento médico. Véase, por ejemplo, *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893 (2010). Cuando de tratamiento se refiere, usualmente no están presentes las consideraciones de salud pública que tornan en razonable un mandato de vacunación. Es decir, mientras el rehusarse a recibir tratamiento médico solamente afecta al paciente y a sus allegados, el rehusarse a recibir una vacuna afecta a la sociedad completa, pues la persona se convierte en un arma cargada que, mientras transita por la comunidad, dispara indiscriminadamente a sus semejantes.

pandemia. Por tanto, no era (ni es) necesario recibir prueba dirigida a intentar convencernos sobre un asunto que no nos corresponde adjudicar. En ese sentido, se tornan en inconsecuentes los supuestos errores señalados por los Demandantes, en cuanto al manejo de la vista evidenciaría por el TPI, y en cuanto a la apreciación de la prueba por dicho foro.⁸

En fin, contrario a lo planteado por los Demandantes, el gobierno podía, y puede, válidamente requerir la vacunación contra el COVID-19 de cualquier persona elegible para recibir las Vacunas bajo los términos de la autorización para las mismas establecidos por la FDA. Incluso, como claramente se dispone por ley, en el caso de estudiantes, “las exenciones por razones religiosas serán nulas” cuando exista una “epidemia declarada por el Secretario de Salud”. 24 LPRA sec. 182d.⁹ Por supuesto, lo anterior sin perjuicio de que, en un caso particular, una persona pueda demostrar que, por alguna condición médica particular (por ejemplo, alguna alergia a

⁸ Resaltamos, sin embargo, que una de las publicaciones en las cuales descansaron los Demandantes en su escrito de apelación, “The Lancet”, recientemente publicó un estudio que estima que las Vacunas han salvado entre 15 y 20 millones de vidas. Véase, *Global impact of the first year of COVID-19 vaccination: a mathematical modelling study*, The Lancet, [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(22\)00320-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(22)00320-6/fulltext) (visitado por última vez el 29 de junio de 2022). Esta es la misma publicación que los Demandantes describieron como un “alto] *scientific journal*” en la página 23 de su escrito de apelación.

⁹ Además de su cuestionable validez a la luz del claro mandato legislativo, la exención establecida en la Publicación, por razones religiosas, debilita el planteamiento central del Gobernador y el Secretario a los efectos de que la vacunación es la medida más importante disponible para atajar la pandemia. No está claro, desde la perspectiva de una emergencia de salud pública, qué justificación puede ofrecerse para reconocer este tipo de exención. Nadie ha planteado, por ejemplo, que un virus es menos probable que afecte a personas de determinada religión, o que dichas personas sean menos peligrosas en términos de propagar la enfermedad. Tampoco es necesario que exista dicha exención para acomodar el derecho constitucional al libre ejercicio de la religión. Este derecho constitucional no es absoluto y no exime del cumplimiento con normas no discriminatorias de aplicación general. Véase, por ejemplo, *Employment Division v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990). Por otra parte, la imposición de consecuencias adversas a quien no se vacuna por razones **no** relacionadas con una religión organizada, sino por alguna objeción de conciencia, mientras se exime de dichas consecuencias a quien deja de vacunarse por razones religiosas, es altamente problemática desde la perspectiva constitucional, a la luz las disposiciones en la Constitución del ELA sobre separación de iglesia y estado. Además, la administración de esta exención tiene el efecto indeseable de inmiscuir al gobierno en la tarea de dilucidar si la exención reclamada responde realmente a una convicción religiosa o si, por el contrario, se trata de una artimaña para evadir el mandato de vacunación.

un componente de las Vacunas), debe estar exenta de la aplicación del requisito de vacunación.¹⁰

VII.

Según arriba reseñado, en la Demanda también se impugna la **forma** en que el Gobernador y el Secretario han promulgado sus directrices en cuanto al manejo de la pandemia. Concluimos que, como regla general, dichos funcionarios no pueden emitir directrices que, funcionalmente, constituyen reglamentación sin cumplir con lo dispuesto por ley para la aprobación de un reglamento. Veamos.

Bajo nuestro esquema constitucional de separación de poderes, el poder legislativo se ejerce por la Asamblea Legislativa. Como regla general, así pues, la función legislativa no puede ser delegada al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa puede delegar el poder de reglamentación legislativa al Poder Ejecutivo bajo ciertas condiciones. *Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo*, 62 DPR 452, 464-468 (1944). La norma es similar en la jurisdicción federal. *Mistretta v. United States*, 488 US 361 (1989).

En esencia, al delegar, es necesario que la Asamblea Legislativa establezca un “principio inteligible” para guiar la discreción del Poder Ejecutivo al reglamentar. *Mistretta*, 488 US a la pág. 372. Es decir, la Asamblea Legislativa debe establecer alguna norma de política pública que sirva de marco para el ejercicio de discreción por el Poder Ejecutivo, mas no puede entregar un cheque en blanco que le permita al Poder Ejecutivo reglamentar sin sujeción a criterio inteligible alguno. *Mistretta*, 488 US a las págs.

¹⁰ Las medidas impugnadas proveían este tipo de excepción, además de otras exenciones de cuestionable validez, a la luz de la existencia de una pandemia y del hecho de que, según las guías del CDC, las Vacunas son seguras para toda persona (**incluidos los inmunocomprometidos**), con la única excepción de quien sea alérgico a algún componente de las mismas. Véase <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/vaccines/recommendations/specific-groups.html> (visitado por última vez el 29 de junio de 2022).

372-373. Las normas establecidas por la Asamblea Legislativa al delegar al Poder Ejecutivo no pueden ser muy “vagas” o “imprecisas”, pues de lo contrario se habrá constituido una inconstitucional delegación de poderes. *Luce*, 62 DPR a la pág. 468.

Una vez delegado válidamente, el poder de reglamentación en el Poder Ejecutivo del ELA está sujeto a ciertos requisitos procesales impuestos por ley. En efecto, **cuando la agencia pretende afectar los derechos u obligaciones de terceros, a través de las denominadas reglas legislativas, tiene que actuar a través de reglamentación adoptada bajo los términos de la Ley 38-2017, según enmendada (“LPAU”).**

Adviértase que la regla legislativa tiene el efecto de “crea[r] derechos, impone[r] obligaciones y establece[r] un patrón de conducta que tiene fuerza de ley.” *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 692 (2000); *Asoc. Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93 (2003). Las reglas legislativas modifican y alteran los “derechos y obligaciones de las partes o los individuos.” *Asoc. Maestros*, 159 DPR a la pág. 93.

Como este tipo de regla tiene “fuerza de ley”, y por el “efecto que puede acarrear para el público en general, la promulgación de una regla legislativa requiere el cumplimiento del procedimiento de reglamentación según se establece” en la LPAU. *Asoc. Maestros*, 159 DPR a la pág. 93. Estos son, en términos generales: (1) notificar al público sobre el contenido del reglamento que se pretende aprobar, enmendar o derogar; (2) proveer a la ciudadanía la oportunidad de expresarse sobre tal contenido; (3) presentar el reglamento final ante el Departamento de Estado; y (4) publicar la reglamentación. *Asoc. Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93–95 (2003); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690-691 (2000); 3 LPRA secs. 9611-9630.

Por su parte, cuando los pronunciamientos de la agencia constituyan directrices “con el propósito de dar uniformidad a sus

propios procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos”, la agencia no tendrá que cumplir con el procedimiento formal de reglamentación dispuesto en la LPAU. *Mun. de San Juan*, 152 DPR a las págs. 691-692; *Asoc. Maestros*, 159 DPR a la pág. 94.

Estas directrices, conocidas como “reglas interpretativas”, no tienen fuerza de ley y, por lo tanto, no crean derechos a favor de, ni le imponen obligaciones sustantivas a, la ciudadanía en general o a terceros.¹¹ Las reglas interpretativas se utilizan para, entre otras, aclarar las disposiciones de la ley orgánica y la reglamentación de la agencia, guiar la discreción administrativa, e informar a la ciudadanía. *Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93-94 (2003); *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105, 148-49 (2002).

La LPAU dispone en detalle sobre el proceso que debe seguir una agencia para adoptar un reglamento. Según arriba expuesto, dicho proceso lo que persigue es proveer un aviso adecuado al público sobre lo que la agencia se propone hacer, recibir comentarios de la ciudadanía sobre la propuesta reglamentación, permitiendo así a la agencia el beneficio de diversas perspectivas, y requerir la publicación del reglamento final con una explicación de las decisiones de política pública tomadas por la agencia. 3 LPRA secs. 9611-9630.

Resaltamos que, para facilitar la revisión judicial, y en el interés de que los procesos sean lo más transparentes posibles, de forma que la ciudadanía pueda juzgar adecuadamente la sabiduría de lo actuado por el Poder Ejecutivo, la LPAU requiere que, al adoptarse el reglamento, la agencia disponga “de forma clara y precisa el propósito, la justificación y los costos y beneficios de la

¹¹ La LPAU recoge esta normativa al referirse a los distintos tipos de publicaciones que no se adoptan mediante reglamentación. 3 LPRA sec. 9603(e), 9603(m)(1 y 2) y 9630.

reglamentación”. 3 LPRA sec. 9615 (b); véase, por ejemplo, *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 682-83 (1953).

Cualquier reglamento aprobado sin cumplir sustancialmente con los procesos establecidos en la LPAU será “nulo”. 3 LPRA sec. 9617; *Mun. de San Juan*, 152 DPR a la pág. 698 (resolviendo que era nula una “resolución” de una agencia, pues la misma constituía una enmienda a un reglamento vigente, sin haberse seguido el proceso dispuesto por la ley antecesora de la LPAU); *Asoc. Maestros*, 159 DPR a las págs. 84 y 96-97 (declarando nula una “resolución” de una agencia en la que se estableció un término de 15 días para que ciertos empleados optaran por no afiliarse a una organización sindical, ello porque era “indispensable observar el procedimiento establecido en la LPAU”). Una agencia no puede “esquivar el proceso de reglamentación establecido por ley”, ni se puede “avalar que las agencias se adjudiquen ... una licencia que les provea una discreción casi ilimitada en sus facultades reglamentarias”. *Asoc. Maestros*, 159 DPR a la pág. 97.

En casos en que se requiera acción reglamentaria rápida por una agencia, la LPAU dispone un mecanismo que permite que el reglamento “empiece a regir sin la dilación” que implica el cumplimiento con los requisitos mencionados. 3 LPRA sec. 9623. La agencia puede así actuar cuando el Gobernador “certifi[ca] que, debido a una emergencia o a cualquier otra circunstancia que lo exija, los intereses públicos requieren” variar el proceso usual de reglamentación. *Íd.* No obstante, cuando ello ocurre, de todas maneras, la agencia debe, luego de la vigencia del reglamento así adoptado, “dar cumplimiento” a los requisitos que usualmente se observan pre-vigencia del reglamento, luego de lo cual la agencia podrá, si fuese conveniente o necesario, enmendar el mismo. *Íd.*

VIII.

Como puede observarse de la normativa reseñada, ni el Gobernador ni el Secretario están válidamente autorizados a emitir, de la forma en que hasta ahora lo han hecho, directrices que constituyen, en esencia, reglamentación de la conducta de la ciudadanía en general y de terceros. Veamos.

En cuanto al Gobernador se refiere, aunque este no está sujeto a lo dispuesto por la LPAU (véase 3 LPRA sec. 9603(a)(3)), el ámbito de su autoridad para reglamentar por otra vía tiene que estar atado a una delegación válida de poder por parte de la Asamblea Legislativa.

Para salvar esta situación, el Gobernador alude a lo dispuesto en el Artículo 5.10 de la Ley 20-2017, 25 LPRA sec. 3650. Sin embargo, esta disposición no autoriza lo actuado por el Gobernador o Gobernadora en los últimos dos años (aproximadamente). Veamos.

El Artículo 5.10 delega al Gobernador ciertos poderes en situaciones de “emergencia o desastre”. Le permite “decretar” la emergencia o el desastre mediante una “proclama”. A partir de ello, se le permite entonces, en lo pertinente, “dictar, enmendar y revocar aquellos reglamentos ... que estime convenientes”.

Como cuestión de umbral, adviértase la amplitud ilimitada de la delegación de poder para adoptar reglamentos nuevos. El único criterio o “limitación” de la delegación de autoridad, si se le puede llamar así, es que el Gobernador “estime conveniente[]” la adopción del nuevo reglamento. Ello, por supuesto, es equivalente a cero limitación al poder del Gobernador. Basta con proclamar una emergencia y proceder a dictar reglamentación en torno a cualquier asunto relacionado con la supuesta emergencia.

No hay forma razonable de concluir que estamos ante algún criterio inteligible, o cualquier otro criterio, que guíe la discreción

del Gobernador. Se trata, en esencia, del cheque en blanco que constitucionalmente una Asamblea Legislativa no puede válidamente otorgar al Poder Ejecutivo. Ni siquiera estamos ante algún criterio demasiado vago o impreciso; estamos, en vez, ante la completa ausencia de criterio o limitación alguna, o de alguna norma de política pública generalmente articulada por la Asamblea Legislativa. En vez, lo dispuesto en la porción citada del Artículo 5.10 es, sencillamente, una total e inválida abdicación del Poder Legislativo a favor del Gobernador.

Es patente la peligrosidad que validar esta delegación representa en términos de mantener saludable nuestra forma republicana de gobierno. Ello porque tendría el efecto de suprimir el esquema de pesos y contrapesos inherente a la separación de poderes que forma parte de la estructura y naturaleza de la Constitución, para permitir la concentración irrestricta de poder en una sola persona, lo cual desmerece el carácter democrático de nuestra comunidad política.

Por ejemplo, actualmente existe un estado de emergencia decretado por la violencia de género. Bajo lo dispuesto en el Artículo 5.10, el Gobernador podría, por ejemplo, por orden ejecutiva, establecer un registro público y accesible de ofensores de género, similar al registro de ofensores sexuales, y así obligar a toda persona condenada por hechos relacionados con la violencia de género a ingresar en el mismo. Si bien esta medida podría ser muy deseable, en nuestro sistema de gobierno, esta medida requiere de la aprobación de la Asamblea Legislativa; no puede un(a) gobernador(a) adoptarla por *fiat* ejecutivo sobre la base del cheque en blanco que provee el Artículo 5.10.

Independientemente de lo anterior, aun partiendo de la premisa de que estuviésemos ante una válida delegación de autoridad (lo cual no es el caso), de todas maneras, por la amplitud

de dicha delegación, sería necesario interpretar cuidadosamente y restrictivamente las circunstancias que activarían esta autoridad. Es decir, no podríamos interpretar liberalmente los términos “emergencia” y “desastre” porque, de lo contrario, estaríamos ante el peligro que conlleva que el gobernante de turno, por la vía de proclamar una “emergencia”, se adjudique poderes legislativos omnímodos.

En este caso, a dos años y medio de haber comenzado la pandemia, no es posible, con seriedad, sostener que estamos ante el tipo de “emergencia” o “desastre” que pudiese sostener que el Gobernador reglamente al amparo del Artículo 5.10. Tomamos conocimiento judicial de que las actividades del país, con la posible excepción de los contextos de salud y educación en que se ha adoptado mayor precaución, han regresado a la normalidad desde hace tiempo.

El abandono en la práctica del estado de emergencia, para todos los efectos, fue reconocido por el Secretario, quien expuso, por escrito, que, “actualmente, tanto las medidas establecidas por las órdenes ejecutivas vigentes para enfrentar la pandemia del Covid-19, como las órdenes administrativas del Departamento de Salud a esos efectos se limitan a establecer recomendaciones a la ciudadanía para la prevención del contagio del mencionado virus”, por lo cual, “en este momento no existe reglamentación vigente que establezca sanciones o multas a la ciudadanía por infracciones a disposiciones relacionadas a medidas preventivas para el manejo de la pandemia...”. Carta del Secretario de Salud al Director Administrativo de los Tribunales de 22 de junio de 2022 (la “Carta del Secretario”).

En cuanto al Secretario, ciertamente este tiene autoridad, válidamente delegada por ley, para establecer normas para el control de una pandemia en beneficio de la salud pública. 3 LPRA sec. 175

(autorizando al Secretario a tomar las “medidas que juzgue necesarias para combatir[]” una epidemia); 3 LPRA sec. 178 (autorizando al Secretario a adoptar reglamentación con el fin de “prevenir y suprimir las enfermedades infecciosas, contagiosas o epidémicas”); 24 LPRA sec. 354 (autorizando al Secretario a hacerse cargo de la “sanidad municipal” cuando se declare una epidemia); 24 LPRA sec. 182i (autorizando al Secretario a publicar, “antes del comienzo de cada curso escolar las enfermedades contra las cuales los estudiantes deben ser inmunizados”).

Ahora bien, estas facultades delegadas al Secretario tienen que ejercitarse con sujeción a lo dispuesto en la LPAU. Aunque en el contexto de una pandemia, en particular en sus etapas iniciales, puede ser necesario actuar con rapidez, la ley se lo permite al Secretario pues, como se reseñó arriba, existe un mecanismo reconocido para implantar de inmediato un reglamento en situaciones de emergencia.

A pesar de lo consignado en la Carta del Secretario, la realidad es que la Directriz 533, actualmente vigente, contiene disposiciones que, por sus propios términos, obligan a la ciudadanía e imponen, más que recomendaciones, requisitos obligatorios. Por ejemplo, se establecen unos “requerimientos de aislamiento y cuarentena” (sección 1); se indica que se “deberá[n]” seguir usando las mascarillas, y que se “requiere el uso obligatorio de mascarilla”, en ciertas circunstancias (sección 2); y se dispone que quienes asistan a “actividades multitudinarias ... deberán” estar vacunados o presentar una prueba negativa de COVID-19 (sección 3).

El requisito de actuar vía el proceso de reglamentación contemplado por ley tiene el beneficio de que, como consecuencia, se genera un récord que ayuda a la agencia a defender y explicar lo actuado, en términos de costos y beneficios, con lo cual, además de facilitarse la revisión judicial, se aumenta la probabilidad de que se

haya actuado racionalmente y se fortalece la legitimidad y transparencia de la reglamentación, pues la ciudadanía tendrá oportunidad de que sus perspectivas sean consideradas.¹²

IX.

Por los fundamentos antes expuestos, se modifica la sentencia apelada a los únicos fines de establecer, de manera declaratoria, que (i) el Gobernador no está autorizado por la Ley 20-2017 para emitir orden alguna, relacionada con la pandemia provocada por el COVID-19, que afecte los derechos y obligaciones de terceros y (ii) el Secretario de Salud, en cuanto disponga sobre medidas que afecten los derechos y obligaciones de terceros, deberá actuar de conformidad con el proceso dispuesto en la Ley 38-2017 sobre adopción de reglamentos. Disponiéndose que se paralizan los efectos de esta sentencia hasta el 31 de julio de 2022, por lo cual las órdenes vigentes que se hayan adoptado de forma contraria a lo aquí dispuesto mantendrán su efectividad hasta dicha fecha; ello con el

¹² De haberse utilizado un proceso más formal, tal vez la ciudadanía hubiese tenido respuestas a varios misterios que han surgido en los últimos años y que, presumiblemente, quedarán ya sin resolver. ¿Por qué el gobierno estimó que el virus contagia de noche, pero no de día? ¿Por qué el gobierno concluyó que había mayor peligro de contagio en una playa que en el interior de un centro comercial o restaurante? ¿Por qué se pensó que era inaceptable permitir el uso de la barra de un restaurante, pero aceptable que ese mismo restaurante sirviera la bebida alcohólica en una de sus mesas? ¿Cuál es el análisis de costo-beneficio que respalda que las medidas más estrictas vayan dirigidas a las escuelas, considerando que la población con menor riesgo, según reconocido por el Secretario en la Orden 509, son los menores de edad y que es desconocido el efecto a largo plazo de la educación remota, o presencial con mascarillas, en el desarrollo de dichos menores? Véase, por ejemplo, Theberath, M., Bauer, D., Chen, W., Salinas, M., Mohabbat, A. B., Yang, J., Chon, T. Y., Bauer, B. A., & Wahner-Roedler, D. L. (2022), *Effects of COVID-19 pandemic on mental health of children and adolescents: A systematic review of survey studies*, <https://doi.org/10.1177/20503121221086712> (visitado por última vez el 29 de junio de 2022). ¿Es razonable pretender que en las escuelas la meta sea cero covid-19 cuando en los lugares de empleo se continúa laborando aunque haya casos positivos? ¿Qué circunstancias o análisis hay detrás de la decisión de que Puerto Rico sea solo una de dos jurisdicciones en Estados Unidos en donde todavía existe un mandato de mascarillas en las escuelas a nivel del estado completo, especialmente considerando que más del 95% de los distritos escolares en Estados Unidos ya no exigen el uso de mascarillas en las escuelas? Véase, por ejemplo, https://about.burbio.com/school-mask-policies-by-state/?utm_medium=email&_hsmi=213903268&_hsenc=p2ANqtz-9LF_7jCjsE398wsMSQJeW0Q25uld6DLJgGc3ZHAnNBax3msjKNJGUtgDjFcVOxcz-Mw9jx4pPRzWvkTbZTw8NM6JKaAg&utm_content=213903268&utm_source=hs_email. ¿Por qué si las Vacunas constituyen un mecanismo tan valioso para contener la pandemia, al adoptarse la Publicación, se excluyó de tal requisito a los estudiantes menores de 16 años, a pesar de que las guías del CDC claramente favorecen la vacunación de toda la población elegible?

fin de proveer oportunidad a los demandados de implantar las medidas que estimen convenientes, de forma compatible con lo aquí dispuesto, para el 1 de agosto de 2022 en adelante. Así modificada, se confirma la sentencia apelada.

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

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