

ÓRDENES EJECUTIVAS Y EL DISFRUTE DE DERECHOS CONSTITUCIONALES DENTRO DEL HOGAR DURANTE LA PANDEMIA

*Carelyn C. Cordero Lugo**

ARTÍCULO

Resumen

La prohibición de algunas actividades durante varios meses por restricciones a raíz de un estado de emergencia crea una nueva interrogante legal: Durante una emergencia, ¿los derechos constitucionales de las personas se pueden suspender por tiempo indefinido mediante órdenes ejecutivas? En este artículo se analizará el choque de derechos constitucionales y la protección de los puertorriqueños en situaciones de emergencias. En particular, se estudiará en el contexto de las restricciones promovidas por medio de las órdenes ejecutivas promulgadas durante la pandemia de COVID-19. Se enfocará en analizar una de las prohibiciones de las órdenes ejecutivas de manera más detallada: la prohibición de reuniones familiares y de amistades dentro del hogar durante la pandemia. ¿Hasta dónde se pueden limitar los derechos constitucionales que protegen a los puertorriqueños dentro de sus propios hogares? Para lograr un análisis completo, es necesario acudir a la Constitución de Puerto Rico, que provee unas garantías que protegen a todos los puertorriqueños. Se analizará el derecho a la intimidad, la inviolabilidad de la dignidad y el derecho de asociación. El objetivo es cuestionar la constitucionalidad de estas prohibiciones y exponer el escrutinio que se ha de utilizar para determinar una posible solución a la violación.

Abstract

The prohibition of some activities for several months during the COVID-19 pandemic created a new legal question: Can people's constitutional rights be

* Estudiante de tercer año y candidata a graduación del Juris Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico (UIPR). Cuenta con un Bachillerato en Comunicaciones en Relaciones Públicas y Publicidad de la UIPR, Recinto de Ponce.

suspended indefinitely through executive orders? This article will analyze the clash of constitutional rights and the protection of Puerto Ricans in emergency situations, particularly caused by the restrictions promoted through executive orders during the pandemic. It will analyze one of the prohibitions of the executive orders in more detail: the prohibition of family gatherings and friend reunions within the home during the pandemic. How far can the constitutional rights that protect Puerto Ricans within their own homes be limited? To answer this question, it examines the articles of the Constitution of Puerto Rico that provide guarantees to protect all Puerto Ricans. It will focus on the right to privacy, dignity, private property, and association. The objective is to promote a possible solution to the violation of constitutional rights and to detail the test that must be used to determine the constitutionality of these prohibitions.

I. Introducción.....	402
II. Sistema constitucional de Puerto Rico.....	404
III. Poderes de la rama ejecutiva durante emergencias.....	407
IV. Órdenes Ejecutivas	408
V. Órdenes Ejecutivas durante emergencias.....	418
VI. Derechos fundamentales afectados.....	423
VII. Recomendaciones	433
VIII. Conclusión	435

I. Introducción

A lo largo de la historia, las pandemias que han ocurrido han afectado directamente a una gran cantidad de la población en el mundo. Sin embargo, según el paso de los años, han promovido la innovación y avances en la ciencia, medicina, salud pública, economía y política.¹ En el siglo XXI surgió un nuevo virus en la ciudad de Wuhan, China, identificado como la enfermedad de SARS-CoV-2 (en adelante, “COVID-19”), conocido como el coronavirus.² Los

¹ Rodrigo Leal Becker, *Breve historia de las pandemias*, CONFEDERACIÓN DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DE IBEROAMÉRICA Y EL CARIBE, <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Breve%20historia%20de%20las%20pandemias.pdf> (última visita 4 de junio de 2021).

² *Coronavirus*, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD, <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus> (última visita 4 de junio de 2021).

³ *Id.*

síntomas de la enfermedad varían según las personas que afecten y pueden producir neumonía, dificultad respiratoria y hasta causar la muerte.³

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud (en adelante, “OMS”), preocupada por los alarmantes niveles de propagación, catalogó la enfermedad de COVID-19 como una pandemia.⁴ El término pandemia, según la Real Academia Española, se refiere a una enfermedad epidémica que, debido a su alto nivel de contagio, se extiende a muchos países o también ataca a individuos que se encuentran en una misma localidad o región.⁵ A raíz de ello, la OMS sugirió adoptar medidas drásticas para impedir la proliferación del virus, como el distanciamiento social, que ha sido una estrategia para disminuir la curva de contagios durante el desarrollo de la epidemia.⁶ Según el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (“CDC”, por sus siglas en inglés), el distanciamiento social o distanciamiento físico significa contar con un espacio seguro entre una persona y otra que no residan en un mismo hogar.⁷ Se recomienda permanecer al menos seis pies de distancia entre otras personas que no sean del mismo hogar, ya sea en espacios cerrados o abiertos.⁸

El 11 de marzo de 2020, la entonces gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez Garced, promulgó la primera orden ejecutiva en la que proclamó un estado de emergencia en toda la isla debido a la amenaza que representaba la pandemia.⁹ El objetivo principal de la orden ejecutiva era evitar la propagación y el contagio de la enfermedad, por lo que limitaron ciertas actividades en aras de salvaguardar la salud, la vida y la seguridad de la población.¹⁰

Entre las actividades prohibidas por las órdenes ejecutivas, había una sumamente importante, que está protegida por la Constitución de Puerto Rico.¹¹ Se trata de que en algunas de las órdenes ejecutivas promulgadas, se prohibía expresa-

⁴ *Covid-19: Cronología de la actuación de la OMS*, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (última visita 4 de junio de 2021),

⁵ *Pandemia*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://dle.rae.es/pandemia> (última visita 4 junio de 2021).

⁶ *Social Distancing*, CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, (15 de julio de 2020), <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/social-distancing.html>.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ Orden Ejecutiva Núm. 2020-20, *Para otorgar una licencia especial a los servidores públicos que presenten síntomas sospechosos y/o diagnóstico de coronavirus (covid-19)* (11 de marzo de 2020), <https://cfpr.org/files/Orden%20Ejecutiva-2020-020%20COVID-19.pdf>.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Orden Ejecutiva Núm. 2020-029, *A los fines de extender las medidas tomadas para controlar el riesgo de contagio del coronavirus Covid-19 en Puerto Rico* (30 de marzo de 2020), [https://www.trabajo.pr.gov/docs/Boletines/OE2020029_Extensión_de_Medidas_\(Toque_de_Queda\)para_Prevenir_el_Contagio_del_Coronavirus.pdf](https://www.trabajo.pr.gov/docs/Boletines/OE2020029_Extensión_de_Medidas_(Toque_de_Queda)para_Prevenir_el_Contagio_del_Coronavirus.pdf).

mente la entrada de personas ajenas al núcleo familiar para reunirse en el hogar.¹² Es decir, que cuando las personas se congregaran en sus hogares con motivos de reunión, tertulia o alguna actividad no permitida en las órdenes ejecutivas en la residencia y en su entorno, se consideraría como una violación a las órdenes y estarían sujetas a penalidades establecidas por ley.¹³ Concretamente, las órdenes ejecutivas prohibían las reuniones dentro y alrededor del hogar de todas las familias,¹⁴ lo que nos llevó a plantearnos la controversia principal de este artículo. Es decir, no preguntamos si las órdenes ejecutivas promulgadas durante la pandemia violan los derechos constitucionales de los puertorriqueños y, por ende, son inconstitucionales.

Con esto en mente, en la primera parte, discutiremos la estructura y la manera en que opera el sistema constitucional en Puerto Rico. En la segunda, nos enfocaremos en los poderes de la rama ejecutiva, específicamente en situaciones de emergencia. Estudiaremos el origen y concepto de las órdenes ejecutivas, así como el alcance y las limitaciones que tienen durante los períodos de emergencia. Cónsono con esto, nos enfocaremos en el poder del gobernador o gobernadora de proclamarlas y los efectos que tienen ante la sociedad. En la próxima sección, abordaremos los derechos fundamentales, su origen e importancia en la sociedad. Como parte de esa discusión, explicaremos el derecho a la intimidad y el derecho de asociación y analizaremos cómo fueron trastocados por las prohibiciones de las reuniones propuestas en las órdenes ejecutivas. Igualmente, enfatizaremos en su importancia para nuestra sociedad y el escrutinio riguroso aplicable cuando se violenta. Luego, haremos un análisis sobre la diversidad de familias en Puerto Rico con el objetivo de demostrar que no hay definición clara de lo que se considera un núcleo familiar. A raíz de esa discusión, haremos algunas recomendaciones a los tribunales para cuando existan controversias sobre alguna violación al derecho a la intimidad dentro del hogar, que incluyen el análisis o escrutinio que el tribunal debe seguir cuando los derechos fundamentales se ven afectados por las actuaciones del gobierno.

II. Sistema constitucional de Puerto Rico

Nuestro sistema constitucional tuvo origen en el año 1952 cuando se aprobó la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, “Constitución de Puerto Rico”).¹⁵ La constitución es la ley orgánica y fundamental de

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ I RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 575 (1997).

una nación o estado de rango superior, que establece el carácter de un gobierno, sus metas, estructura y distribución de poderes y la relación entre el gobierno y las personas gobernadas.¹⁶ Sucede de esta manera ya que la constitución rige la vida, los acuerdos fundamentales y, por tanto, debe representar la voluntad original del pueblo.¹⁷ Es decir, el sistema constitucional rige las funciones, los poderes, el comportamiento y las acciones de las personas.

Nuestro sistema constitucional opera como un sistema republicano.¹⁸ Es decir, funciona conforme a la Constitución bajo el principio de separación de poderes.¹⁹ El objetivo principal es que el poder se distribuya equitativamente entre las tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial.²⁰ Esta es la mejor manera de que las tres ramas que buscan la protección de la población, según sus respectivas funciones, no obtengan un mayor poder que las otras. Así, no resulta en un poder absoluto, abusivo, opresor o injusto. El filósofo, político y exponente sistemático de la teoría de lo que hoy es la separación de poderes, Charles Louis Montesquieu, basa su teoría en la premisa fundamental de que toda persona que cuenta con un gran poder siente la necesidad de abusar de él.²¹ En consecuencia, para evitar tales abusos es indispensable que el mismo poder frene el poder.²²

Al aprobarse la Constitución de Puerto Rico en el año 1952, se adoptó el sistema norteamericano de separación de poderes.²³ En el artículo I se establece que el gobierno de Puerto Rico tendrá una forma republicana donde sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial se subordinarán a la soberanía del pueblo.²⁴ Por otra parte, el artículo III establece la estructura del poder legislativo, el cual dispone que se ejercerá por medio de una Asamblea Legislativa que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes, los cuales son elegidos mediante una elección general.²⁵ Otro de los poderes que emanan directamente de la Cons-

¹⁶ *Constitución*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://dle.rae.es/constitucion> (última visita 4 de junio de 2021).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Jorge M. Farinacci Fernós, *Las órdenes ejecutivas, el poder legislativo y las emergencias*, 3 AMICUS REV. POL. PÚBL. Y LEG. UIPR (2020).

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ SERRANO, *supra* nota 15, en la pág. 574.

²² *Id.* (al mantener la teoría de Montesquieu, si el poder ejecutivo y el legislativo se sostienen en un mismo cuerpo, se tendría a un dictador promulgando leyes a mansalva. Por la misma línea, tampoco existiría autonomía si la rama judicial no está separada de la legislativa, ya que el poder sobre la vida, libertad y seguridad de la población recaería en un mismo juez que realiza y ejecuta sus propias leyes. Si la rama judicial estuviera unida a la rama ejecutiva también el poder que se ejercería sería despótico).

²³ *Id.*

²⁴ CONST. PR art. I, § 2.

²⁵ *Id.* art. III, § 1.

titudin de Puerto Rico es el poder judicial, establecido en el artículo V.²⁶ Esta disposición señala que el poder judicial de Puerto Rico se ejercerá por un Tribunal Supremo y por los tribunales establecidos por ley.²⁷ Por lo tanto, el legislador tiene la facultad para establecer tribunales de menor jerarquía que el Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante, “TSPR”), según señala el artículo V de la Constitución.

Por otro lado, el artículo IV de la Constitución de Puerto Rico establece los poderes del ejecutivo y en su sección 1 dispone que se ejercerán por un Gobernador, elegido en una elección general.²⁸ Este poder, contrario al judicial y legislativo, no tiene una demarcación tan concreta, ya que el alcance es poder ejecutar las leyes y se manifiesta de formas un poco más complejas.²⁹ Así mismo, las personas investidas de autoridad deben contar con poderes y facultades establecidos para poder ejecutar esas funciones delegadas.³⁰ Finalmente, es preciso señalar que los poderes de las agencias de la rama ejecutiva deben surgir de la ley orgánica y, en caso de la existencia de dudas del ejercicio de estos poderes, se debe resolver completamente en su contra.³¹ Por ende, nada debe sustituir lo que la ley expresamente señala, ni porque sea conveniente, necesario o útil el ejercicio de este poder.³²

Los poderes ejecutivos se convierten más fáciles de percibir cuando son expresos, ya que están consignados directamente en la constitución.³³ No obstante, los poderes implícitos sirven para lograr llevar a cabo las facultades que sí están expresamente conferidas.³⁴ La rama ejecutiva cuenta con varios poderes expresos en la Constitución de Puerto Rico. Uno de ellos es el poder de actuar durante situaciones de emergencias, en donde el primer ejecutivo tiene varias facultades según la situación de emergencia que se presente. Por esta parte, es importante mencionar específicamente los poderes con los que cuenta el gobernador o gobernadora en el ejercicio de su cargo a la hora de una situación que comprometa la salud o bienestar de la ciudadanía.

²⁶ *Id.* art. V, § 1.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.* art. IV, § 1.

²⁹ William Vázquez Irizarry, *Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 959 (2007).

³⁰ *Id.*

³¹ Op. Sec. Just. Núm. 5 de 1998.

³² *Id.*

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

III. Poderes de la rama ejecutiva durante emergencias

Una de las funciones conferidas al primer ejecutivo, por medio de la sección 4 del artículo IV de la Constitución de Puerto Rico es el poder de activar la Guardia Nacional por ser comandante de la milicia.³⁵ Expresamente, se le permite llamar a la milicia para poder evitar perturbaciones del orden público, rebeliones o incluso, invasiones.³⁶ También emana de la Constitución de Puerto Rico el poder de proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública se vea afectada y se encuentre en inminente peligro.³⁷ Sin embargo, a pesar de ser un poder conferido por la Constitución de Puerto Rico, no es un poder absoluto del ejecutivo ya que inmediatamente se proclame la ley marcial, la legislatura deberá reunirse para ratificar o revocar este pedido.³⁸

Por otro lado, el primer ejecutivo desempeña otras funciones y tiene otras facultades como la creación de órdenes ejecutivas.³⁹ Una de las posibilidades de que el primer ejecutivo pueda ejercer su poder y promulgar órdenes ejecutivas es en situaciones de emergencias.⁴⁰ Ciertamente, debido a nuestra localización geográfica, hemos pasado por catástrofes naturales que han requerido acción inmediata por parte del Estado. Por esta razón, el gobernador o gobernadora tiene la facultad conferida en ley de declarar estados de emergencia en estas situaciones.⁴¹ La *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*, (en adelante, “Ley Núm. 20-2017”), hace referencia a que un gobernador tendrá la autoridad para poder declarar emergencias si el evento que ocurrió cae en la definición de emergencia contenida en esta ley.⁴²

Según la Ley Núm. 20-2017 antes mencionada, el término emergencia significa:

“Emergencia”-- Significa cualquier situación o circunstancia para la cual sean necesarios los esfuerzos estatales y municipales encaminados a salvar vidas y proteger propiedades, la salud y seguridad pública, o para minimizar o evitar el riesgo de que ocurra un desastre en cualquier parte de Puerto Rico.⁴³

³⁵ CONST. PR art. IV, § 4.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Nogueras v. Hernandez Colon*, 127 DPR 405, 437 (1990).

³⁹ *Vázquez Irizarry*, *supra* nota 29, en la pág. 1020.

⁴⁰ *Id.* en la pág. 1039.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*, Ley Núm. 20-2017, 5 LPRA § 3501-3714 (2017).

⁴³ *Id.*

La Ley Núm. 20-2017 establece todo lo referente a los poderes con los que cuenta el gobernador o gobernadora durante situaciones o eventos de emergencia.⁴⁴ La razón principal por la que se creó esta ley fue debido a los acontecimientos que requerían una acción inmediata por parte del gobierno.⁴⁵ Así, entendieron que con esta ley se establecería un sistema ágil para poder resolver la situación en el menor tiempo posible.⁴⁶ En su exposición de motivos, se señala la facultad que tiene la Asamblea Legislativa de aprobar leyes, que cae dentro del principio de separación de poderes mencionado anteriormente.⁴⁷

El artículo 5.10 de la Ley Núm. 20-2017 expone, que en situaciones de emergencia, el primer ejecutivo tendrá la facultad de promulgar, enmendar y revocar reglamentos.⁴⁸ También podrá promulgar, enmendar y rescindir de órdenes, de convenios y hasta de contratos que estime necesario durante la emergencia.⁴⁹ Por otro lado, en situaciones de emergencia que conlleven realizar obras, proyectos, programas que en sí mismos no requieran la expedición de permisos, se van a regir conforme lo expuesto en las órdenes ejecutivas emitidas por el primer ejecutivo de Puerto Rico.⁵⁰

Otro de los poderes ejecutivos que tiene el primer mandatario es el de emitir órdenes ejecutivas durante emergencias, que es otorgado por la ley antes mencionada.⁵¹ Antes de explicar a fondo las órdenes ejecutivas durante emergencias y sus posibles límites o los poderes amplios con los que cuenta el gobernador o gobernadora a la hora de promulgarlas, debemos estudiar la figura de las órdenes ejecutivas para entender su procedencia.

IV. Órdenes ejecutivas

Los tiempos de guerra y crisis han demandado cierto tipo de acciones del poder ejecutivo desde el siglo pasado.⁵² Por esta situación, el uso histórico de las órdenes ejecutivas ha sido marcado mayormente en momentos de crisis nacionales.⁵³ En el año 1861, el presidente de Estados Unidos, Abraham Lincoln,

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ 5 LPRA § 3650.

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.*

⁵² Todd F. Gaziano, *The use and abuse of executive orders and other presidential directives*, 5 TEX. REV. L. & POL. 267, 282 (2001).

⁵³ *Id.*

utilizó sus poderes ejecutivos y presentó en el Congreso de Estados Unidos unas directrices presidenciales durante los primeros meses de la Guerra Civil.⁵⁴ La Guerra de Secesión o Guerra Civil estadounidense requirió tomar ciertas medidas para salvaguardar a la ciudadanía,⁵⁵ así que Lincoln le brindó al Congreso la opción de que adoptaran las prácticas como una legislación o, de lo contrario, quitaría el soporte de la unión militar.⁵⁶ Durante su mandato, Lincoln proclamó órdenes para que se activaran las tropas, para procurar barcos de guerra y para expandir la cantidad de militares.⁵⁷ En estos casos, las promulgaciones que realizó no fueron con la aprobación del Congreso de Estados Unidos.⁵⁸ Se puede entender que cuando se realizaron las órdenes ejecutivas, éstas fueron inconstitucionales.⁵⁹ Sin embargo, las controversias sobre su inconstitucionalidad nunca se llevaron a la corte.⁶⁰

Por otro lado, durante la época de Franklin Roosevelt como presidente de Estados Unidos, este expandió el uso de las órdenes ejecutivas como un mecanismo gubernamental cuasi legislativo, a consecuencia del crecimiento del gobierno y en respuesta a las demandas que se le hicieron como primer mandatario durante la Segunda Guerra Mundial.⁶¹ Lamentablemente, durante su mandato, se mostró una aparente tendencia de abusos por ejercer un poder excesivo en su autoridad, pues promulgó órdenes ejecutivas que no eran conferidas por algún estatuto o la propia Constitución de Estados Unidos.⁶² El expresidente Harry S. Truman siguió el mismo patrón de gobernar bajo órdenes ejecutivas.⁶³ Muchas de sus órdenes fueron para integrar las fuerzas armadas y otras para realizar intentos de convulsión de la industria de hierro en un conflicto con Corea,⁶⁴ que dividió a Corea en lo que hoy conocemos como Corea del Norte y Corea del Sur.⁶⁵

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ AMERICAN BATTLEFIELD TRUST, *Datos sobre la Guerra Civil*, <https://www.battlefields.org/learn/articles/datos-sobre-la-guerra-civil> (última visita 4 de junio de 2021) (la Guerra Civil de Estados Unidos comenzó en el 1861 hasta 1865. Se dice que fue debido a las diferencias de los estados libres y los estados esclavos sobre el poder del gobierno nacional al prohibir la esclavitud en aquellos territorios que no eran estados. Los ejércitos del norte salieron victoriosos y los estados rebeldes regresaron a Estados Unidos).

⁵⁶ Gaziano, *supra* nota 52, en la pág. 282.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² Gaziano, *supra* nota 52, en la pág. 283.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Francisco Griego, *La última frontera de la Guerra Fría*, <https://nuso.org/articulo/corea-division-sur-norte-imperialismo-griego/> (última visita 4 de junio de 2021) (Corea era un mismo país sometido a la autoridad de Japón. En el 1945 comenzó la guerra entre Corea del Norte y Corea del Sur. Corea

Como hemos mencionado, las órdenes ejecutivas se han utilizado por los primeros ejecutivos de Estados Unidos en cada uno de sus mandatos desde hace muchos años. Hoy en día, muchas de estas órdenes han servido para adelantar un bien social y para ayudar a corregir algún mal en la sociedad. Sin embargo, algunas de estas órdenes han sido promulgadas, posiblemente, de manera unilateral por el organismo gubernamental y sin tener bases legales suficientes para sustentar sus fundamentos.⁶⁶

Como hemos visto, las órdenes ejecutivas son mecanismos de poderes que le otorga la constitución o legislación al primer ejecutivo.⁶⁷ Son documentos públicos que se han convertido en un arma importante del poder ejecutivo para poder crear política pública.⁶⁸ En el año 1907, el entonces presidente de Estados Unidos, Herbert Hoover, en un intento de brindar orden y regularidad en el proceso de documentar las órdenes ejecutivas, promulgó la organización y numeración de las órdenes ejecutivas por el Departamento de Estado de Estados Unidos, que asignaba un orden numérico en sus archivos.⁶⁹ La iniciativa sirvió como herramienta para documentar las órdenes ejecutivas que se realizaban.⁷⁰ Sin embargo, no todas las órdenes ejecutivas lograban ser enumeradas.⁷¹ En el año 1936 la *Ley del Registro Federal* añadió una documentación más contemporánea de las órdenes ejecutivas.⁷² Esta legislación especificó que las órdenes ejecutivas que no tenían aplicabilidad general y efecto legal no serían publicadas.⁷³ Por esta razón, hoy en día, se publican virtualmente todas las órdenes ejecutivas enumeradas.⁷⁴

Históricamente, muchas de las órdenes ejecutivas se relacionan con asuntos de rutinas administrativas, asuntos internos y organizacionales de la burocracia

se dividió en mitades entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En el año 1948 las dos Coreas se proclamaron como dos países independientes. En el 1950 Corea del Norte realizó un ataque sorpresa a Corea del Sur, lo que provocó que comenzara la Guerra de Corea. Estados Unidos y las Naciones Unidas entraron en la defensa de Corea del Sur. Eventualmente, terminó en un acuerdo donde las tropas norcoreanas y las estadounidenses retrocedieron).

⁶⁶ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 973.

⁶⁷ Gobierno de Puerto Rico, *Órdenes ejecutivas*, <https://www.estado.pr.gov/es/ordenes-ejecutivas/> (última visita 4 de junio de 2021).

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Gerhard Peters and John T. Woolley, *Executive orders*, THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/323876> (última visita 4 de junio de 2021).

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ *Id.*

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*

federal.⁷⁵ Sin embargo, desde el año 1930, las órdenes ejecutivas han asumido un rol importante y se ha incrementado su uso como uno de carácter legislativo, de manera que ha afectado directamente los derechos y deberes, tanto de partes privadas como los asuntos del gobierno.⁷⁶

El uso de órdenes ejecutivas durante la segunda mitad del pasado siglo jugó un papel importante para el adelanto de los derechos civiles.⁷⁷ Entre los cambios más importantes se encuentra el apoyo a la integración racial de las fuerzas armadas en el año 1948.⁷⁸ Por otro lado, para el año 1963, el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, proclamó una medida que sirvió de ayuda a la prohibición del discrimin racial en viviendas subsidiarias por el gobierno federal.⁷⁹

Así, a través del tiempo, las órdenes ejecutivas han sido utilizadas y han servido como instrumento de los presidentes para ejercer un control de actividades que reglamentan las agencias federales.⁸⁰ Sin embargo, el uso de las órdenes ejecutivas a lo largo de los años ha sido cuestionado debido a la amplitud de la autoridad que le pueden otorgar al poder ejecutivo para gobernar.⁸¹ Incluso, en ocasiones, se realizan acusaciones sobre que el poder ejecutivo puede actuar de manera unilateral sin tomar en consideración las facultades de la rama judicial ni de la legislativa.⁸²

El tema del poder constitucional del ejecutivo a través de órdenes ejecutivas no ha sido un foco de la atención pública y ha tenido muy poca discusión a lo largo de los años.⁸³ Es decir, no se han visto muchas controversias en las que se desarrolle el tema del uso de las órdenes ejecutivas por la rama ejecutiva en Puerto Rico a cabalidad.⁸⁴ Sin embargo, un asunto que fue objeto de gran debate público fue el momento en que el exgobernador de Puerto Rico, Aníbal Acevedo Vilá, proclamó el uso de su derecho a ejercer órdenes ejecutivas durante su mandato.⁸⁵ En ese momento, surgió una gran interrogante sobre si el país se gobernaba exclusivamente por órdenes ejecutivas.⁸⁶

⁷⁵ Steven Ostrow, *Enforcing executive orders: Judicial review of agency action under the administrative procedure act*, 55 GEO. WASH. L. REV. 659 (1987).

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1019.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ Scott C. James, *The evolution of the presidency: Between the promise and the fear*, en THE EXECUTIVE BRANCH 30 (Joel D. Aberbach & Mark A. Peterson eds. 2005).

⁸⁰ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 35.

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.*

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ Vázquez, *supra* nota 29, en la pág. 953

En Puerto Rico, en el año 1988, se aprobó la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* con el objetivo de establecer procedimientos uniformes para la reglamentación y procesos de adjudicación llevados a cabo por las agencias gubernamentales.⁸⁷ Esta ley derogó a una anterior, pero en su artículo 2.17 conservó la existencia de las órdenes ejecutivas.⁸⁸ No obstante, dos años más tarde se derogó mediante el artículo 11 de la Ley Núm. 18 de 30 de noviembre de 1990.⁸⁹ Actualmente, no existe un estatuto que señale la forma en que se deben realizar estas órdenes ejecutivas.⁹⁰ Sin embargo, estas formalidades no están desprovistas del todo ni existe un vacío en la realización de órdenes ejecutivas.⁹¹

Las órdenes ejecutivas tienen fuerza de ley cuando se sustentan en las facultades ejecutivas otorgadas por la constitución al gobernador o gobernadora.⁹² Están sujetas a revisión judicial y se pueden dejar sin efecto cuando los tribunales consideren que su contenido no va acorde con la ley o la constitución.⁹³ Esa fuerza de ley es una de las características principales y cuando esta es legítima, se asegura en su cumplimiento, ya que una conducta contraria sería estar fuera de la ley.⁹⁴

Uno de los primeros planteamientos que mencionó el poder de emitir órdenes del gobernador o gobernadora, al amparo de los poderes que le confieren esas leyes que son inherentes a su cargo, fue en una opinión del Secretario de Justicia de Puerto Rico en el año 1968.⁹⁵ Luego, para el año 1981 el Secretario de Justicia de Puerto Rico se expresó sobre el particular y señaló que la autoridad que se le conceda al ejecutivo por medio de la legislatura o la Constitución de Puerto Rico tiene un evidente efecto de ley siempre y cuando su base jurídica esté sustentada.⁹⁶

El gobernador o gobernadora, en el desempeño de sus funciones, en algunas ocasiones bajo su responsabilidad y poderes otorgados por la constitución, actúa como un cuasi-legislador o cuasi-legisladora.⁹⁷ A la hora de realizar órdenes ejecutivas puede existir la controversia de si se usurpan los poderes de la Asamblea Legislativa al legislar.⁹⁸ Por lo tanto, en estos casos la rama ejecutiva no puede

⁸⁷ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9601 (2017).

⁸⁸ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 36.

⁸⁹ *Id.* en la pág. 37.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1025.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ *Id.* en la pág. 39.

⁹⁵ Op. Sec. Just. Núm. 1968-2, en la pág. 7.

⁹⁶ Op. Sec. Just. Núm. 1981-22, en la pág. 114.

⁹⁷ Farinacci, *supra* nota 18, en la pág. 3.

⁹⁸ ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA 96 (2018).

tomar un pase libre para realizar las leyes que desee y se deben limitar a ciertas instancias en donde esas facultades pueden tener efectos.

Específicamente, las órdenes que declaran un estado de emergencia emanan de delegaciones específicas legisladas y tienen consecuencias legales.⁹⁹ Si se incumple con ellas, se puede acudir ante los tribunales para exigir su cumplimiento.¹⁰⁰ Además, existe otro tipo de órdenes que no tienen consecuencias legales, como las declaraciones de política pública o expresiones del gobernador o gobernadora.¹⁰¹ Por otro lado, existen órdenes en las que el gobernador o gobernadora le brinda instrucciones a la rama ejecutiva.¹⁰² Estas no pueden ponerse en vigor a través de tribunales, por carecer de fuerza de ley,¹⁰³ pero sí pueden conllevar otro tipo de cambios o ejecución de política pública y puede que impliquen sanciones disciplinarias dentro de la rama ejecutiva.¹⁰⁴

Para identificar la base legal de una orden ejecutiva es necesario examinar la naturaleza del contenido y los efectos que se desean con ella.¹⁰⁵ Conocer el fundamento jurídico de cada orden ayuda a aclarar si poseen fuerza de ley o no.¹⁰⁶ En el año 1981 el Secretario de Justicia de Estados Unidos hizo referencia a que las órdenes ejecutivas promulgadas conforme a la autoridad que se le confiere al ejecutivo, ya sea mediante la constitución o la legislatura, tendrían efecto de ley.¹⁰⁷ Sin embargo, de no tener autorización constitucional o de la legislatura no tendrían ningún efecto legal.¹⁰⁸

Por otro lado, el Secretario de Justicia de Estados Unidos emitió opiniones en las que extiende el efecto de ley en los casos de órdenes que se emitan a base de poderes inherentes conferidos en su cargo.¹⁰⁹ Ambos conceptos han sido acatados y, por tanto, se reconoce el efecto de ley de una orden cuando se le confieren poderes inherentes al ejecutivo para realizar órdenes ejecutivas.¹¹⁰ En ese caso, la opinión que emitió el Secretario de Justicia sobre el poder inherente que tiene un gobernador o gobernadora al realizar órdenes ejecutivas es cuestionable.¹¹¹ Esto

⁹⁹ Farinacci, *supra* nota 18, en la pág. 4.

¹⁰⁰ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1028.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1024.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Op. Sec. Just. Núm. 1981-22, en la pág. 114.

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ Op. Sec. Just. Núm. 1985-10, en la pág. 69.

¹¹⁰ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en las págs. 1026-27.

¹¹¹ *Id.*

se debe a que no realizó una explicación con una base para justificar la razón por la cual se concede efecto de ley a una orden ejecutiva que se emite por el gobernador o gobernadora mediante los poderes inherentes de su cargo.¹¹² Al fin y al cabo, los gobernadores no ostentan un poder de aprobar leyes, a menos que la actuación vaya acompañada de una autorización de la constitución o la legislación.¹¹³ De lo contrario, se entendería que están ejerciendo un poder superior al que le fue conferido.¹¹⁴

A. Alcance y límites del ejecutivo al realizar órdenes ejecutivas

El aumento del uso de órdenes ejecutivas levanta una serie de preguntas de suma importancia. Ciertamente, hay que resaltar las siguientes interrogantes: ¿Hasta dónde llega el poder que puede ejercer un gobernador o gobernadora mediante una orden ejecutiva? ¿Las órdenes ejecutivas sirven como mecanismo de legislación para imponer conductas en la sociedad o para el bienestar de la sociedad? ¿Las personas afectadas tienen una causa de acción en contra del gobierno por este violar sus derechos constitucionales?

Como vimos, una orden ejecutiva tiene fuerza de ley siempre y cuando el primer ejecutivo tenga la autoridad suficiente concedida por la constitución o las leyes.¹¹⁵ Sin embargo, cuando una orden no tiene efecto de ley, no implica que conlleve algún tipo de consecuencia cuando se incumpla.¹¹⁶ La sanción dependerá del tipo de orden ejecutiva, la suficiencia legal de esta orden, la agencia pública a la que afecta y el tipo de organismo administrativo que es objeto de la orden.¹¹⁷ Los límites de las órdenes ejecutivas en cuanto a sus efectos legales dependerán de los objetivos legítimos que tenga un gobernador al proclamarlas y cuándo se vayan a implantar.¹¹⁸

Existe una posibilidad de que, mediante el manejo de órdenes ejecutivas, se generen controversias legales cuando la ciudadanía se ve afectada por ellas.¹¹⁹ Aquellas que pretendan afectar conducta de terceras personas e incidan sobre sus derechos y obligaciones constituyen naturalmente un acto de carácter legislativo.¹²⁰ Sin embargo, la jurisprudencia federal se ha expresado en varios casos so-

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Id.* en la pág. 1029.

¹¹⁶ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1029.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.* en la pág. 1030.

bre el tema de si las órdenes ejecutivas constituyen ejercicios legítimos de poder ejecutivo o si se trata de usurpación de poderes a la rama legislativa.¹²¹

El Tribunal Supremo de Estados Unidos, en *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*,¹²² brinda un mejor entendimiento sobre las órdenes ejecutivas realizadas por el presidente y su validez. El juez Robert Jackson, en su opinión concurrente, mencionó distintos escenarios en los que el presidente actúa al realizar una orden ejecutiva. En algunos casos, la autoridad del primer ejecutivo es delegada bajo autorización expresa o implícita en la constitución o en la legislación.¹²³ En un segundo caso, el primer ejecutivo actúa sin que exista una autorización expresa y solo se fundamenta en su propio criterio.¹²⁴ El tercer caso es cuando el primer ejecutivo actúa contrario a la voluntad legislativa expresa o implícita.¹²⁵

Cuando se habla de poderes delegados, el primer ejecutivo se encuentra en su máxima autoridad e incluye todo el poder que posee por sí mismo, además del poder que le delegue el Congreso.¹²⁶ En el segundo supuesto, cuando no se le delega o deniega la autoridad y puede recaer en sus poderes independientes, se encuentra en una zona oscura donde es incierto su poder.¹²⁷ En el caso en que definitivamente sus poderes son incompatibles con los delegados, su poder se encuentra en el mínimo de sus poderes constitucionales.¹²⁸

Este análisis de la opinión concurrente antes mencionada nos lleva a analizar con detenimiento el poder de la acción que tiene el ejecutivo. Cuando su autoridad se encuentra en su máxima expresión que incluye todo lo que posee por derecho propio y lo que el Congreso le delega el ejecutivo está revestido para tomar las decisiones que entienda.¹²⁹ Cuando actúa sin esa concesión expresa del Congreso o de alguna disposición constitucional puede recaer en su propio poder independiente, pero existe una zona de penumbra en la que el Congreso y primer ejecutivo podrían tener una autoridad concurrente.¹³⁰ Por último, cuando toma medidas que son completamente incompatibles con la voluntad expresa o implícita del Congreso, prácticamente carece de poder y está en su mínima expresión.¹³¹ Es de suma importancia distinguir estas tres categorías, ya que existen órdenes

¹²¹ *Id.*

¹²² 343 U.S. 579 (1952).

¹²³ *Id.* en la pág. 635.

¹²⁴ *Id.* en la pág. 637.

¹²⁵ *Id.* en las págs. 637-38.

¹²⁶ *Id.* en la pág. 635.

¹²⁷ *Youngstown Sheet & Tube Co.*, 343 U.S. en la pág. 637.

¹²⁸ *Id.* en las págs. 637-638.

¹²⁹ *Id.* en la pág. 635.

¹³⁰ *Id.* en la pág. 637.

¹³¹ *Id.* en las págs. 637-38.

ejecutivas que sí responden a pedidos de la sociedad y que atienden problemas importantes en la comunidad que deben ser atendidos con premura y que están revestidas de las protecciones constitucionales suficientes para su validez.

En Puerto Rico, en *Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda*,¹³² se reconoce claramente que cualquier gobernador tiene el poder inherente de emitir órdenes ejecutivas. Sin embargo, este poder está limitado por las leyes aplicables.¹³³ El TSPR mencionó en este caso que una orden ejecutiva no puede ir por encima y derrotar los objetivos de los legisladores al realizar sus leyes.¹³⁴ Por lo tanto, la legislatura puede revocar una orden ejecutiva mediante la aprobación de una ley que confirme o se oponga a esta orden.¹³⁵ Sin embargo, desde marzo 2020 en adelante, durante la emergencia por el COVID-19, la rama legislativa de Puerto Rico no se había expresado al respecto. Esto indica que, hasta ese momento, la entonces gobernadora Wanda Vázquez Garced legisló desde la Fortaleza. Es decir, tuvo carta blanca durante un tiempo para aplazar la emergencia y en cuanto al contenido de todas las órdenes ejecutivas que promulgó desde entonces.

En una ocasión, la legislatura actuó en contra de una medida radicada por la Fortaleza y fue a causa de la emergencia del huracán María.¹³⁶ De igual forma, la legislatura no permitió ampliarle los poderes al primer ejecutivo ya que, precisamente, evitaba brindarle carta blanca en todas las decisiones que tomara el gobernador de Puerto Rico en aquel entonces, Ricardo Rosselló Nevares.¹³⁷ Durante esta situación, la separación de poderes fue la protagonista de evitar que dicho gobernador tuviera más poderes de los que se le confirieron.¹³⁸

Durante la emergencia del huracán María en el año 2017, el entonces gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares, promulgó varias órdenes ejecutivas. En esas órdenes, el toque de queda fue objeto de discusión y análisis debido a la imposición hacia los ciudadanos de permanecer dentro de sus hogares duran-

¹³² 156 DPR 876, 892 (2002).

¹³³ *Id.*

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ Cobertura especial por El Nuevo Día y Primera Hora, *María, un nombre que no vamos a olvidar* (28 de agosto de 2018), <https://huracanmaria.elnuevodia.com/2017/> (el huracán María fue un fenómeno natural de categoría 4 que pasó por Puerto Rico el 20 de septiembre de 2017. Trajo consigo lluvias torrenciales, ráfagas de viento fuertes y provocó la pérdida de luz y comunicaciones durante un período largo en distintas partes de la isla. A consecuencia del huracán, murieron miles de personas y ocasionó daños en muchas propiedades).

¹³⁷ Laura Isabel González, *Cuestiona límites de órdenes ejecutivas*, EL VOCERO, (2 de noviembre de 2018) https://www.elvocero.com/gobierno/cuestiona-l-mites-de-rdenes-ejecutivas/article_e6a7fa7a-de4c-11e8-8782-c3d431aa01f4.html.

¹³⁸ *Id.*

te ciertas horas en específico,¹³⁹ pues por definición, eso es lo que implica.¹⁴⁰ La primera orden ejecutiva comenzó el 20 de septiembre de 2017,¹⁴¹ y señalaba que, con el objetivo principal de salvaguardar vidas y propiedades, los ciudadanos y ciudadanas debían permanecer en sus hogares o en lugares seguros desde las 6:00 de la noche hasta las 6:00 de la mañana del siguiente día.¹⁴² También disponía que aquellas personas que no respetaran el dictamen, serían arrestadas, con excepción de las personas que tuviesen una emergencia o que estuvieran autorizadas por medio de la lista de trabajos que le permitían salir a durante estas horas.¹⁴³

El profesor William Vázquez Irizarry realizó una serie de estudios en los que encontró que las órdenes ejecutivas durante el Huracán María se basaban en un contenido general.¹⁴⁴ Su debate original radicaba en la situación de los límites que podía tener un gobernante para realizar órdenes a ser ejecutadas sobre una base de ley que no sea clara.¹⁴⁵ Lo que implica es que definitivamente, la implementación de órdenes que respondan al mejor interés y bienestar de la sociedad no responde a su legalidad.¹⁴⁶ En este caso del Huracán María, que se sancionaba a las personas que incumplían el toque de queda, el cuestionamiento del profesor en aquel entonces giraba en que las órdenes ejecutivas no se sustentaban en una base legal sólida.¹⁴⁷ Por lo tanto, es muy difícil determinar qué se puede sancionar a la población por incumplir medidas que no se sustentan en facultades legales suficientes para su implementación.¹⁴⁸

En una ocasión, la Fortaleza presentó un proyecto de ley con motivo de atender las emergencias y los desastres en Puerto Rico.¹⁴⁹ El propósito de la ley era intentar validar las órdenes emitidas por el gobernador y otorgarle nuevos poderes

¹³⁹ Orden Ejecutiva Núm. 2017-072, *Para enmendar o dejar sin efecto ciertas secciones del boletín administrativo Núm. OE-2017-053* (8 de diciembre de 2017), <https://cfpr.org/files/ORDEN%20EJECUTIVA%20OE-2017072%20HURACAN%20MARIA.pdf>.

¹⁴⁰ *Toque de queda*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://dpej.rae.es/lema/toque-de-queda> (última visita 4 de junio de 2021) (el toque de queda es una medida del gobierno por la cual, en circunstancias de excepción, prohíbe a las personas estar en las calles durante determinadas horas, mayormente durante la noche).

¹⁴¹ Orden Ejecutiva Núm. 2017-072, *supra* nota 139.

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ Laura Isabel González, *supra* nota 137. (William Vázquez Irizarry es un profesor de Derecho Penal y Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico).

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ La Fortaleza, <https://www.fortaleza.pr.gov> (última visita 4 de junio de 2021) (la Fortaleza es la oficina y residencia del gobernador o gobernadora de Puerto Rico que se encuentre en el cargo).

al primer ejecutivo durante el paso del huracán María.¹⁵⁰ Esta ley fue derrotada y la Asamblea Legislativa no la aprobó, ya que entendieron que la medida le otorgaba demasiados poderes al gobernador.¹⁵¹ Luego de esta situación, la asamblea no hizo nada más.¹⁵² El evento que ocurrió en el año 2017, a pesar de haber sido un desastre atmosférico, se asemeja a la emergencia que se está viviendo actualmente con la pandemia producida por la enfermedad del COVID-19. Si bien las realidades y circunstancias no son iguales, cabe recalcar que también las órdenes ejecutivas realizadas desde marzo 2020 son un tanto amplias y su base legal es cuestionable desde distintos aspectos.

De acuerdo con lo anterior, hemos notado que, en el poder de emitir órdenes ejecutivas, no se ha utilizado una medida expresa que limite los poderes del gobernador o gobernadora. Por lo tanto, es de suma importancia conocer los escrutinios o requisitos que el tribunal ha de aplicar para limitar los controles del poder ejecutivo cuando el país se encuentra en una situación de emergencia. En caso de una impugnación a las órdenes ejecutivas, las que serán objeto de revisión judicial son aquellas que manifiesten planteamientos como la invalidez o constitucionalidad porque el gobernador o gobernadora carece de poder.¹⁵³ Esto se da en casos en que la inconstitucionalidad se manifiesta por infringir disposiciones constitucionales y la invalidez por ser contraria a la ley.¹⁵⁴

Como mencionáramos anteriormente, una orden ejecutiva es el instrumento que tiene el primer ejecutivo en el ejercicio de su poder por fuerza de ley, en el cual emite alguna orden a una entidad de la misma rama ejecutiva.¹⁵⁵ Sin embargo, existen circunstancias de emergencias en donde las órdenes ejecutivas son emitidas con el propósito de salvaguardar la salud y bienestar de la población. Por esta razón, debemos estudiar más a fondo las órdenes ejecutivas durante emergencias.

V. Órdenes ejecutivas durante emergencias

Hay múltiples razones por las cuales el primer ejecutivo puede emitir órdenes ejecutivas. Una de las situaciones en la cual está revestido de poder para promulgarlas es durante situaciones de emergencia.¹⁵⁶ La base principal para delegar

¹⁵⁰ P. del S. 655 de 17 de octubre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam., en la pág. 3.

¹⁵¹ Isabel González, *supra* nota 137.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1057.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Estado, *Órdenes ejecutivas*, <https://www.estado.pr.gov/es/ordenes-ejecutivas/> (última visita 4 de junio de 2021).

el poder cuasi-legislativo durante una emergencia es la Ley Núm. 20-2017 antes mencionada. Este ejercicio del poder debe cumplir con la doctrina de delegación de poderes y hay que ver si existe algún componente para determinar su validez.¹⁵⁷ La doctrina de delegación de poderes es aquella que regula que la legislatura no pueda delegar poderes que sean arbitrarios e ilimitados a los organismos administrativos.¹⁵⁸ Por lo tanto, cada ley debe contener normas que sirvan de guía y limiten los usos de los poderes delegados.¹⁵⁹

Ahora bien, los poderes delegados no pueden violar derechos consagrados en la Constitución de Puerto Rico.¹⁶⁰ En virtud del artículo 5.10 de la Ley Núm. 20-2017, se le otorga al gobernador o gobernadora poderes de naturaleza tanto ejecutiva como legislativa en situaciones en que decreta un estado de emergencia.¹⁶¹ El gobernador o gobernadora puede proclamar un estado de emergencia o desastre en el país cuando lo entienda necesario.¹⁶² En esas ocasiones, tiene el poder de enmendar, revocar reglamentos y emitir órdenes que entienda convenientes para que surtan efecto durante el estado de emergencia o desastre.¹⁶³ Además, tendrán fuerza de ley mientras duren.¹⁶⁴ Según se desprende de esta ley antes citada, no se menciona un límite establecido para ejercer estos poderes, lo que puede significar que se pueden ejercer a mansalva y a la total discreción del ejecutivo.

La Real Academia Española define como emergencia una situación de peligro o desastre que requiera algún tipo de acción inmediata.¹⁶⁵ También señala que se lleva a cabo o sirve para salir de una situación de apuro y peligro.¹⁶⁶ Siempre que ocurre algún tipo de emergencia, debe haber mecanismos adecuados para responder según la situación de peligro en que se encuentren las personas. Por esta razón, el artículo 6.03 de la Ley Núm. 20-2017 define las emergencias en Puerto Rico y a esos efectos, señala que una emergencia es cualquier situación o circunstancia en la cual se necesiten los esfuerzos tanto estatales como municipales con el objetivo de salvar vidas, proteger propiedades, la salud

¹⁵⁶ Farinacci, *supra* nota 18, en la pág. 3.

¹⁵⁷ *Id.* en la pág. 5.

¹⁵⁸ López v. Junta de Planificación, 80 DPR 646, 661 (1958).

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ Farinacci, *supra* nota 18, en la pág. 2.

¹⁶¹ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 5 LPRA § 3650 (2017).

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.* § 3650 (b).

¹⁶⁵ *Emergencia*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, [HTTPS://DLE.RAE.ES/EMERGENCIA](https://dle.rae.es/EMERGENCIA) (última visita 4 de junio de 2021).

¹⁶⁶ *Id.*

y seguridad pública o para disminuir o evitar riesgos de que ocurra un desastre en Puerto Rico.¹⁶⁷

La jurisprudencia ha determinado que el concepto emergencia no necesariamente se limitará a las circunstancias imprevistas,¹⁶⁸ sino que también comprende aquellos sucesos o circunstancias en que se requiera una acción inmediata.¹⁶⁹ Por lo tanto, emergencia en este contexto es un sinónimo de urgencia o prisa.¹⁷⁰ De esta manera, las situaciones de emergencia le brindan un poder al gobernador o gobernadora para poder ejercer fuerzas sobre el orden público.¹⁷¹ La declaración de emergencia es una de las facultades más importantes y conocidas del gobernador o gobernadora; mediante esta declaración el gobernador o gobernadora puede solicitar ayudas federales, además de dictar, enmendar, revocar reglamentos y dar vigencia a planes estatales de emergencia.¹⁷²

Referente al poder del ejecutivo de emitir órdenes ejecutivas para declarar emergencias al amparo de las disposiciones de la *Ley de Procedimientos para situaciones o Eventos de Emergencia*, el término vigencia no puede ser mayor de seis (6) meses.¹⁷³ Sin embargo, el primer ejecutivo tiene el poder de extender el estado de emergencia mediante una orden ejecutiva por el tiempo que entienda, sin exceder el término de su incumbencia.¹⁷⁴ En referencia a este poder extendido, es posible notar que la ley le brinda un margen amplio al primer ejecutivo para alargar los términos de emergencia. En cambio, en la exposición de motivos se aclara que, a petición del gobernador, la Asamblea Legislativa podrá autorizar que se continúe el estado de emergencia por un período adicional de un (1) año, mediante una resolución.¹⁷⁵

Un ejemplo sobre la violación de un derecho fundamental constitucional por medio de una orden ejecutiva realizada durante la emergencia de la pandemia, con el que se contrasta lo ocurrido en Puerto Rico, es lo que pasó en el estado de Nueva York. Debido a la situación del COVID-19 en Estados Unidos, el gobernador de Nueva York, Andrew M. Cuomo, emitió una orden ejecutiva en la cual limitó los espacios de las personas que acudían a la iglesia.¹⁷⁶ La orden

¹⁶⁷ 5 LPRA § 3673.

¹⁶⁸ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1039.

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ Centro Médico del Turabo v. Departamento de Salud, 181 DPR 72, 81 (2011).

¹⁷¹ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1039.

¹⁷² *Id.* en la pág. 1039, 1040.

¹⁷³ Ley de Procedimientos para situaciones o Eventos de Emergencia, Ley Núm. 76-2000, 3 LPRA § 1942 (2000).

¹⁷⁴ *Id.*

¹⁷⁵ *Id.*

¹⁷⁶ Exe. Order No. 202.68's (2020).

ejecutiva imponía severas restricciones a las personas que atendieran a servicios religiosos en áreas clasificadas como rojas o anaranjadas.¹⁷⁷ En las zonas rojas no se permitían más de diez personas y en las zonas anaranjadas la capacidad era solo hasta veinticinco personas.¹⁷⁸ A causa de esta situación, la Diócesis Católica-Romana de Brooklyn y Agudath Israel de América (en adelante, “demandantes”), acudieron al Tribunal Supremo de Estados Unidos (en adelante, “TSEU”), para argumentar que esta orden violaba su libre ejercicio a la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos,¹⁷⁹ que dispone que el Congreso de Estados Unidos no hará ley alguna respecto a una religión, ni tampoco podrá prohibir el libre ejercicio de esta.¹⁸⁰

El 25 de noviembre de 2020, el TSEU resolvió que la Primera Enmienda debe prevalecer y que denegar su uso podría conllevar daños irreparables.¹⁸¹ Debido a la inmediatez e importancia del asunto, el TSEU se expresó rápidamente y de una forma breve.¹⁸² Además, encontró que los demandantes demostraron que las restricciones que se le impusieron violaban el mínimo requerimiento de neutralidad a la religión, ya que en las zonas rojas se permitían solo diez personas.¹⁸³ Sin embargo, en los negocios garantizados como esenciales se podían admitir las personas que quisieran.¹⁸⁴ La orden incluía una lista de negocios esenciales y otra serie de facilidades que no necesariamente eran esenciales. De igual forma, los negocios que no eran esenciales, que se encontraran en la zona anaranjada, podían admitir a las personas que quisieran en sus establecimientos.¹⁸⁵

El TSEU señaló que, debido a que las restricciones no son neutrales ni de aplicabilidad general, debían satisfacer un escrutinio estricto.¹⁸⁶ Por lo tanto, debe ajustarse estrictamente al interés del Estado para servir a un verdadero interés convincente.¹⁸⁷ Expresó, además, que evitar el contagio de COVID-19 es indiscutiblemente un interés convincente,¹⁸⁸ pero es difícil poder ver cómo se ajusta estrictamente al interés apremiante del Estado,¹⁸⁹ pues ha sido una de las

¹⁷⁷ *Roman Catholic Diocese v. Cuomo*, 141 S. Ct. 63, 65-66 (2020).

¹⁷⁸ *Id.* en la pág. 66.

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ CONST. EE. UU. enm. I.

¹⁸¹ *Roman Catholic Diocese*, 141 S. Ct. en la pág. 67.

¹⁸² *Id.* en la pág. 66.

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ *Id.*

¹⁸⁶ *Id.* en la pág. 67.

¹⁸⁷ *Roman Catholic Diocese*, 141 S. Ct., en la pág. 67.

¹⁸⁸ *Id.*

¹⁸⁹ *Id.*

regulaciones más restrictivas que ha llegado al tribunal durante la emergencia del COVID-19.¹⁹⁰ En cuanto a los daños irreparables, mencionó que la pérdida de los derechos que otorga la Primera Enmienda, incluso por períodos cortos de tiempo, constituye un daño irreparable.¹⁹¹ En este caso, el tribunal no contradijo a los expertos en medicina sobre las medidas que se debían tomar por el COVID-19, sino que respetó su juicio, experiencia y responsabilidad en esa área.¹⁹² No obstante, admitió que, incluso durante una pandemia, no se puede dejar a un lado, poner en pausa, ni se puede olvidar la Constitución.¹⁹³ A esos efectos, expresó que prohibir que las personas atiendan a los servicios religiosos toca directamente el corazón de la Primera Enmienda que provee la libertad de culto y que, antes de que esto ocurra, su deber es examinar la necesidad de esta medida drástica.¹⁹⁴

Este caso sirve como base y contraste con la situación que ocurre en Puerto Rico. En el estado de Nueva York, las personas podían acudir a hacer compras desmedidamente, mientras que las personas que querían acudir a servicios religiosos se encontraban limitadas de hacerlo. Precisamente, es una situación similar a la que sucedía en Puerto Rico. En el momento en que las órdenes ejecutivas limitaron las reuniones familiares dentro de los propios hogares, pero permitían el flujo de personas en distintos establecimientos comerciales, según las medidas que deben seguir los establecimientos, incidían en los varios derechos fundamentales que tienen los ciudadanos puertorriqueños. En el caso de Nueva York, se le dio más peso al derecho fundamental de ejercer la religión consagrado en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos siempre que se tomaran las medidas necesarias, antes de prohibir por completo la asistencia a las iglesias.

Esto nos lleva a un planteamiento sobre la igual protección de las leyes donde no se exige que se le dé un trato igual a todos los ciudadanos, sino se prohíbe un trato desigual e injustificado.¹⁹⁵ El estado en ciertos casos puede hacer clasificaciones entre las personas, siempre y cuando las clasificaciones sean razonables y busquen ese fin o interés legítimo.¹⁹⁶ A la hora de un tribunal enfrentarse ante una controversia que amerite un análisis constitucional sobre una clasificación legislativa, los escrutinios a utilizar pueden ser el tradicional o el estricto.¹⁹⁷ El

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ *Id.*

¹⁹² *Roman Catholic Diocese*, 141 S. Ct., en la pág. 68.

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ *Id.*

¹⁹⁵ *Dominguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 71, (2010).

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ *Id.*

escrutinio estricto se utiliza en casos en que las clasificaciones son sospechosas o cuando esa clasificación afecta un derecho fundamental.¹⁹⁸ Esas clasificaciones sospechosas son aquellas establecidas por razón de color, sexo, raza, nacimiento, origen o condicional social, ideas políticas o religiosas o nacionalidad.¹⁹⁹ Una vez se aplica este escrutinio estricto, se presume la inconstitucionalidad de la disposición que se impugna.²⁰⁰ Es decir, el Estado cuenta con el peso de la prueba para demostrar que esa clasificación responde a un interés apremiante y que es necesaria para promover ese interés.²⁰¹ Más bien, se trata de que no exista un medio menos oneroso para adelantar o alcanzar ese interés que busca el Estado.²⁰²

En el caso antes mencionado en Nueva York, existía esa clasificación entre personas que pueden acudir a la iglesia y las personas que pueden acudir a los centros comerciales libremente con un mínimo de restricciones impuestas. Antes de ver cómo operan el escrutinio estricto en la controversia que nos ocupa, es decir, las prohibiciones dentro del hogar en contraste con permitir a las personas acudir a centros comerciales y hasta a restaurantes, debemos examinar cuáles son los derechos fundamentales que se han violentado en Puerto Rico con el uso desmedido de las órdenes ejecutivas.

VI. Derechos fundamentales afectados

En el momento que se hace referencia a los derechos fundamentales, se refiere a esos derechos humanos consagrados en la Constitución que juegan un papel sumamente importante en la sociedad.²⁰³ Se trata de derechos subjetivos cuya protección es una cuestión primordial para todas las personas y que se imponen ante los poderes públicos y hasta los del legislador.²⁰⁴ Los derechos son fundamentales por su posición dentro del estado constitucional, como las normas jurídicas supremas que sirven de protección jurídica a todos los ciudadanos.

Los derechos constitucionales fundamentales son aquellas garantías que se le otorgan a todos los seres humanos y son esenciales para la dignidad humana.²⁰⁵

¹⁹⁸ *Id.* en la pág. 73.

¹⁹⁹ *Id.*

²⁰⁰ *Id.*

²⁰¹ *Dominguez Castro v. ELA*, 178 DPR en la pág. 74.

²⁰² *Id.* en la pág. 75.

²⁰³ MARÍA FÁTIMA PHINO DE OLIVEIRA, *Comentarios sobre los derechos fundamentales como garantías del Sistema de amparo* (18 de julio del 2015), <https://www.redalyc.org/jatsRepo/555/55544729003/html/index.html>.

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ David Rogers, *Derechos Fundamentales del hombre*, ENCICLOPEDIA JURÍDICA, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derechos-fundamentales-del-hombre/derechos-fundamentales-del-hombre.htm> (última visita 4 de junio de 2021).

Por esta razón, se consideran indispensables, pues brindan una posibilidad de libertad, igualdad, seguridad y justicia.²⁰⁶ Por su posición dentro del estado constitucional como normas jurídicas supremas que influyen en la creación, interpretación y aplicación de otras normas del derecho, gozan de la más alta jerarquía y constituyen una gran dimensión en los derechos humanos.²⁰⁷ Su protección es necesaria para lograr un balance y paz social.²⁰⁸

En el año 1948, se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se propuso que todas las naciones lograran realizar un esfuerzo para promover, mediante la educación, el respeto por los derechos y las libertades de los seres humanos.²⁰⁹ El propósito principal era aplicar estos principios tanto de manera nacional, como internacional, para lograr medidas progresivas que trajeran uniformidad e igualdad a todos los seres humanos.²¹⁰ En esta Declaración se considera que los derechos humanos están protegidos por un sistema de derecho, que brinda garantías a las personas para que no sean sometidas a ningún tipo de opresión ni tiranías de ninguna índole.²¹¹ En su artículo 12, dispone que nadie se meterá en la vida privada, la familia, domicilio, correspondencia, y protege contra ataques abusivos a la honra o reputación de las personas.²¹² Gracias a esta declaración, los seres humanos tenemos otra garantía de protección cuando ocurran abusos contra nosotros.

Las garantías y protecciones que brindan los derechos fundamentales no son iguales en todos los países. Sin embargo, en Puerto Rico y Estados Unidos existen derechos que van por encima de cualquier ley o estatuto que se realice. El reconocimiento de la constitución como norma suprema permite que existan derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos,²¹³ así que aquellas normas que sean contrarias no deben ejercer efecto alguno en la sociedad.²¹⁴ No todos los derechos que otorga la constitución se consideran fundamentales, pues existe primacía en algunos con respecto a otros. Por eso es importante conocer cuáles son estos derechos que recoge la constitución y qué protección otorga cada uno de ellos.²¹⁵

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ Arroyo v. Rattan Specialties, 117 DPR 35, 62 (1986).

²⁰⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Res. A.G. 217 (III) A, Doc. NU A/RES/217(III) (10 de diciembre de 1948).

²¹⁰ *Id.*

²¹¹ *Id.*

²¹² *Id.*

²¹³ Marcos Francisco del Rosario-Rodríguez, *La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances*, 20 REV. FUND. JUR. 97 (2011).

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*

La Constitución de Puerto Rico señala en la sección 19 del artículo II que la enumeración de los derechos enumerados en esa carta, no se entenderá que son en forma restrictiva ni tampoco supone que se excluyan otros derechos que pertenecen al pueblo en una democracia y no se mencionen específicamente.²¹⁶ En Puerto Rico, se ha reconocido el derecho a la vida, la libertad de expresión, derecho a la intimidad, derecho al voto, derecho a la libertad de culto y derecho a la protección de ley contra ataques abusivos a la honra como derechos fundamentales.²¹⁷ También se reconoció el derecho a la educación bajo la sección 5 del artículo II de nuestra Carta de Derechos.²¹⁸

Por otro lado, los casos insulares establecieron y dejaron claro que la Constitución de Estados Unidos también está presente en los territorios no incorporados.²¹⁹ Debido a estos casos insulares, hay derechos fundamentales federales que aplican y fueron incorporados a Puerto Rico.²²⁰ Por medio de los casos insulares, Puerto Rico se considera un territorio no incorporado de Estados Unidos.²²¹

Cuando existe una situación en la cual se encuentran en medio los derechos fundamentales, el Estado no puede ejercer acción absoluta,²²² sino que debe limitar su interferencia a un punto mínimo para que así no se convierta en un tipo de limitación irrazonable a las facultades que tienen las personas protegidas por estos.²²³ Sin embargo, esto no significa que el Estado de ninguna manera pueda intervenir en la vida privada o familiar de las personas.²²⁴ El Estado puede interferir siempre y cuando cumpla con unos parámetros y requisitos establecidos cuando quiere regular estos derechos fundamentales que emanan de la Constitución de Puerto Rico.²²⁵ Uno de los derechos en el que el estado definitivamente debe actuar en una intervención mínima es con el derecho a la intimidad,²²⁶ por lo cual

²¹⁶ CONST. PR art. II, § 19.

²¹⁷ San Miguel Lorenzana v. ELA, 134 DPR 405, 425 (1993).

²¹⁸ CONST. PR art. II, § 5.

²¹⁹ SERRANO GEYLS, *supra* nota 15, en la pág. 481.

²²⁰ *Id.*

²²¹ Véase Gustavo A. Gelpí, *Los Casos Insulares: Un estudio histórico comparativo de Puerto Rico, Hawai'i y Las Islas Filipinas*, 45 REV. JUR. UIPR 215, 219 (2011) (el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió una serie de casos llamados casos insulares donde decidió que Puerto Rico sería un territorio perteneciente a Estados Unidos. Sin embargo, resolvió que Puerto Rico no sería incorporado como un estado de Estados Unidos).

²²² López v. ELA, 165 DPR 280, 296 (2005).

²²³ *Id.*

²²⁴ *Id.* en la pág. 292.

²²⁵ *Id.*

²²⁶ *Id.* en la pág. 304.

existe un alto nivel de protección que brinda a los ciudadanos y que emana de la Constitución de Puerto Rico.²²⁷

A. Derecho a la intimidad y escrutinio estricto

El derecho a la intimidad en la Constitución de Puerto Rico surgió como respuesta a un concepto del individuo arraigado en la cultura,²²⁸ pero también porque se quería formular una Carta de Derechos que fuese de factura más ancha que la que existía en Estados Unidos, donde se pudiese recoger el sentir de las diferentes culturas con nuevos derechos.²²⁹ Por esa razón, la Declaración Universal de los Derechos del Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre jugaron un papel importante, ya que sirvieron como norte para la redacción de la Carta de Derechos de Puerto Rico.²³⁰

En el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, se señaló que la sección 8, del artículo II de la Constitución de Puerto Rico era importante para la protección contra ataques a la honra, a la vida privada y a la reputación, ya que estos principios son parte del concepto de la dignidad humana.²³¹ Mencionaron que se trataba de la inviolabilidad en una forma muy completa y amplia donde el honor y la intimidad son valores de las personas que merecen completa protección contra ataques de cualquier índole.²³² Por lo tanto, el derecho a la intimidad cuenta con una firme base apoyada en la propia cultura de los puertorriqueños y el reconocimiento internacional de salvaguardar la intimidad de las personas.²³³

En el Diario de Sesiones se discutió el derecho a la intimidad donde se mencionó que se trataba de la inviolabilidad de una persona en su forma más completa y amplia.²³⁴ Es decir, es que el honor y la intimidad son valores que tienen los individuos que merecen ser protegidos cabalmente, no solo frente a atentados de particulares, sino también contra ataques abusivos de cualquier autoridad.²³⁵

El derecho a la intimidad en Puerto Rico tiene un historial distinto al que existe en Estados Unidos. En Puerto Rico, el derecho a la intimidad es de factura más ancha.²³⁶ La razón por la cual se dice que es de factura más ancha es porque en

²²⁷ *Id.* en la pág. 294.

²²⁸ ELA v. Hermandad de Empleados, 104 DPR 436, 439-440 (1975).

²²⁹ *Id.*

²³⁰ *Id.* en la pág. 440.

²³¹ 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2566 (1952).

²³² *Id.*

²³³ *Id.*

²³⁴ *Id.* en las págs. 2566-67.

²³⁵ *Id.*

²³⁶ ELA v. Hermandad, 104 DPR 436, 440 (1975).

nuestra Carta de Derechos se recoge el sentir común de distintas culturas y también se añadieron nuevas categorías de derechos.²³⁷ Por otro lado, en Estados Unidos la jurisprudencia ha reconocido expresamente que el derecho fundamental a la intimidad emana de las enmiendas XIV y V de la Constitución de Estados Unidos y está protegido por la cláusula del debido proceso de ley.²³⁸ Es decir, protege e involucra decisiones en las que los individuos pueden incurrir y el Estado no puede interferir de manera injustificada en ellas.²³⁹ Entre las decisiones que las personas pueden tomar sin que el estado interfiera, se encuentran aquellas relacionadas con asuntos del matrimonio, la procreación, el uso de anticonceptivos, las relaciones familiares y la crianza y educación de los hijos.²⁴⁰

Una vez un estatuto o el estado interfiera en un derecho fundamental, se sujeta a un análisis de un escrutinio estricto.²⁴¹ Sin embargo, se puede sostener el estatuto en caso de que se dirija específicamente a un interés apremiante del Estado.²⁴² No implica que el Estado de ninguna manera pueda interferir en la vida privada o familiar,²⁴³ sino que cuando estén en juego derechos fundamentales, el Estado va a interferir mínimamente con el fin de salvaguardar a la sociedad y no limitar irrazonablemente las facultades de los individuos para que ejerzan sus propias decisiones.²⁴⁴

Ante una violación al derecho a la intimidad el análisis a realizar es aplicar el escrutinio estricto.²⁴⁵ Como vimos, en este caso, el Estado tiene que demostrar si tiene un interés apremiante,²⁴⁶ si la medida propuesta guarda una relación necesaria ajustada al interés apremiante,²⁴⁷ y tiene que probar que no existen alternativas menos onerosas que la medida que realizó.²⁴⁸ En *Arroyo v. Rattan Specialties*, se señaló se resolvió que el derecho a la intimidad es uno fundamental y que en la jurisdicción de Puerto Rico aplica *ex proprio vigore*.²⁴⁹ Esto significa que no se requiere legislación para exigir su cumplimiento.²⁵⁰

²³⁷ *Id.*

²³⁸ *Id.*

²³⁹ *Id.*

²⁴⁰ *Id.*

²⁴¹ *López v. ELA*, 165 DPR 280, 296 (2005).

²⁴² *Id.*

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ *Id.* en las págs. 295–96.

²⁴⁵ *Rodríguez v. ELA*, 202 DPR 428, 449-50 (2019).

²⁴⁶ *Id.*

²⁴⁷ *Id.*

²⁴⁸ *Id.*

²⁴⁹ *Arroyo v. Rattan Specialties*, 117 DPR 35, 87 (1986).

²⁵⁰ *P.R. Tel. Co. V. Martínez*, 114 DPR 328, 341 (1983).

Se considera que los derechos a la intimidad, integridad personal y dignidad son derechos constitucionales del más alto nivel de jerarquía en el ordenamiento puertorriqueño y son una parte importante cuando se habla de derechos humanos.²⁵¹ Por esta razón, los constituyentes mencionaron que cualquier lesión a la intimidad de las personas es un ataque sumamente penoso a los derechos fundamentales de cualquier persona.²⁵² Sin embargo, este derecho a la intimidad no es absoluto, que vence cualquier conflicto bajo cualquier supuesto.²⁵³ Al momento de alegar que se viola el derecho a la intimidad, se tiene que evaluar si la persona cuenta con un derecho a abrigo donde sea que se encuentre, una expectativa para que su intimidad tenga que ser respetada.²⁵⁴ También, es necesario evaluar si la sociedad está dispuesta a reconocer esa expectativa de intimidad.²⁵⁵

En *López v. Maldonado* se hicieron unas grabaciones a una pareja dentro de su apartamento y una mujer demandó a su esposo, un investigador privado, por haberla filmado sin su consentimiento e invadir así su intimidad.²⁵⁶ El TSPR evaluó si la mujer albergaba una expectativa razonable de intimidad dentro de su apartamento.²⁵⁷ Para hacer la determinación de si la persona alberga una expectativa de intimidad que deba ser respetada tienen que concurrir dos elementos: (1) El subjetivo, mediante el cual la persona que reclame, albergue una expectativa de intimidad que tenga que ser respetada, y (2) El criterio objetivo, lo que significa que la sociedad considere que esa expectativa es razonable.²⁵⁸ El TSPR resolvió que la grabación de la imagen desnuda de una persona sin su consentimiento, mientras se encontraba dentro de su apartamento privado, es una intromisión irrazonable a la intimidad y a la honra.²⁵⁹ La mujer albergaba una expectativa razonable de que su intimidad sería respetada donde se encontraba.²⁶⁰ El tribunal señaló que una decisión diferente representaría un lamentable retroceso a la evolución del respeto a la intimidad.²⁶¹ Por lo tanto, las personas que se encuentran dentro de sus hogares, ya sea en sus casas o apartamentos, albergan una expectativa de intimidad y su derecho constitucional no debe ser violentado.²⁶²

²⁵¹ DIARIO DE SESIONES, *supra* nota 231, en la pág. 2567.

²⁵² *Id.*

²⁵³ *ELA v. P.R. Tel. Co.*, 114 DPR 394, 401 (1983).

²⁵⁴ *Pueblo v. Lebrón*, 108 DPR 324, 331 (1979).

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ *López v. Maldonado*, 168 DPR 838 (2006).

²⁵⁷ *Id.*

²⁵⁸ *Id.* en la pág. 852.

²⁵⁹ *Id.* en la pág. 853.

²⁶⁰ *López v. Maldonado*, 117 DPR 35 en la pág. 853.

²⁶¹ *Id.*

²⁶² *Id.*

La jurisprudencia de Puerto Rico también ha examinado las relaciones familiares en cuanto al derecho a la intimidad. En estas instancias el Estado definitivamente tiene que reducir al mínimo su intervención cuando se adentra en las relaciones de la familia.²⁶³ Solo se tolerará la intromisión a la vida privada cuando existan factores importantes que se quieran proteger, como lo son la salud, la seguridad pública, el derecho a la vida y la felicidad de los seres humanos que se vean afectados.²⁶⁴ Se desprende de la jurisprudencia que el Estado sí podría adentrarse en esa materia, sin embargo, no debe surgir una intromisión injustificada.²⁶⁵ El reconocimiento de la intimidad en la esfera familiar desempeña un rol cultural importante, ya que esto brinda la transmisión de tradiciones y creencias culturales.²⁶⁶ Es aquí donde los individuos desarrollan su propia identidad y la de sus familiares, los cuales son elementos sumamente importantes en el concepto de libertad.²⁶⁷

El hogar y la familia son asuntos que se evalúan muy detalladamente y existe una línea muy fina en cuanto a regular, ordenar o privar las decisiones que se tomen en este ámbito. En varios casos se ha mencionado el alto lugar que disfrutaban las personas en el hogar en una escala de valores de todos los puertorriqueños. Así, por ejemplo, en *Sucesión Victoria v. Iglesia Pentecostal*, se mencionó que el hogar brinda una serenidad que permite compartir de manera más cercana con la familia, donde se tiene un derecho de posición preferente de tener libertad y poder sentirse tranquilo en el hogar.²⁶⁸ En este lugar, se le brinda a las personas la tranquilidad de estar serenas y poder reflexionar, que son asuntos indispensables para una libertad de pensamiento.²⁶⁹ De esta manera, la jurisprudencia estableció que el hogar es sumamente importante para salvaguardar la intimidad de todos los seres humanos.²⁷⁰

Según la jurisprudencia y los temas discutidos anteriormente, podemos notar que el derecho a la intimidad está arraigado a una mayor protección para los puertorriqueños, aún más cuando se trata de relaciones familiares dentro del hogar. Así, para que el Estado pueda violentarlos, hace falta que demuestre un interés apremiante y que realmente esa persona no tenía una expectativa para que el ejercicio de su poder no sea injustificado.

²⁶³ *García Santiago v. Acosta*, 104 DPR 321, 324 (1975).

²⁶⁴ *Id.*

²⁶⁵ *Véase* *Diócesis De Arecibo v. Srio. Justicia*, 191 DPR 292, 320 (2014).

²⁶⁶ *Roberts v. U.S. Jaycees*, 468 U.S. 609, 618-20 (1984).

²⁶⁷ *Id.*

²⁶⁸ *Sucesión Victoria v. Iglesia Pentecostal*, 102 DPR 20, 22-23 (1974).

²⁶⁹ *Id.*

²⁷⁰ *Id.*

B. Derecho de asociarse libremente

Anteriormente, mencionamos que el derecho a la intimidad es uno de los derechos fundamentales más trastocados durante el transcurso de los meses en que las órdenes ejecutivas han estado vigentes en Puerto Rico. Sin embargo, el derecho de asociación también se ha visto afectado por estas órdenes. El derecho a asociarse se encuentra expresamente en el artículo II, sección 6, de la Constitución de Puerto Rico.²⁷¹ El artículo dispone que las personas se pueden asociar de manera libre siempre y cuando sea para un fin lícito.²⁷² En un mismo ámbito, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 20 dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación de manera pacífica.²⁷³ Cabe destacar que en la Constitución federal este derecho de asociación no se encuentra expresamente señalado.²⁷⁴

En el caso de *Robert v. United States Jaycees*, el TSEU concluyó que la decisión de mantener relaciones íntimas debe ser una práctica segura contra ataques o una intrusión del Estado.²⁷⁵ Se protege de esta forma, debido al rol que tienen las relaciones personales y la manera en que el sistema constitucional sirve para salvaguardar la libertad individual.²⁷⁶ En estos casos, la libertad de asociación recibe protección como un elemento fundamental de la libertad personal.²⁷⁷

El análisis necesario cuando existen controversias del derecho fundamental a la libre asociación es el del escrutinio estricto,²⁷⁸ que según vimos, exige que la acción estatal persiga un interés apremiante.²⁷⁹ Además, exige que el Estado demuestre que no existen medidas menos onerosas para proteger ese interés que está buscando.²⁸⁰ Ante un reclamo de violación a este derecho, la ley o regulación realizada se presume inconstitucional.²⁸¹ Le toca al estado señalar las razones de peso para demostrar esos intereses apremiantes y que la legislación cuestionada está diseñada específicamente para alcanzar esos intereses, pues no hay otra manera de lograr los objetivos que persigue.²⁸²

²⁷¹ CONST. PR art. II, § 6.

²⁷² *Id.*

²⁷³ *Declaración Universal de Derechos Humanos, supra* nota 209.

²⁷⁴ *Rivera Schatz v. ELA*, 191 DPR 791, 868 (2014) (Fiol Matta, opinión disidente).

²⁷⁵ *Robert v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609, 618 (1984).

²⁷⁶ II RAUL SERRANO GEYLS, *DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO*, 1499 (1997).

²⁷⁷ *Id.*

²⁷⁸ *Rivera Schatz v. ELA*, 191 DPR en la pág. 814.

²⁷⁹ *Id.* en las págs. 814-15.

²⁸⁰ *Id.*

²⁸¹ *Id.* en la pág. 824.

²⁸² *Id.*

Un aspecto importante de la Constitución de Puerto Rico es que en el artículo II, sección 1, dispone expresamente que la dignidad del ser humano es inviolable.²⁸³ La dignidad del ser humano es un principio de esencial igualdad humana y cada ley que se promulgue debe tener este componente principal.²⁸⁴ A pesar de las instancias expresas en la Constitución de Puerto Rico, la Orden Ejecutiva Núm. 2020-029 expresamente prohíbe que las personas que no pertenezcan a un mismo núcleo familiar se congreguen para llevar a cabo reuniones dentro y alrededor del hogar.²⁸⁵ Específicamente, la Orden Ejecutiva Núm. 2020-029, estableció en la primera sección la limitación de este derecho que dispone lo siguiente:

Durante la vigencia de esta Orden, el dueño y/o la persona a cargo de una residencia que permita que personas ajenas a su núcleo familiar se congreguen para llevar a cabo reuniones, tertulias, fiestas o cualquier actividad no permitida en esta orden en dicha residencia y su entorno, será considerada una violación a la orden ejecutiva y estará sujeto a las penalidades establecidas por ley.²⁸⁶

El prohibir las reuniones con los familiares incide en el derecho de asociación de todos los puertorriqueños, ya que la actividad que se regula, que es la de reunirse pacíficamente y de manera lícita, está protegida expresamente en la Constitución de Puerto Rico.²⁸⁷

Ahora bien, es de suma importancia en esta ocasión definir o intentar esclarecer lo que significa el término núcleo familiar. Las familias que se podían considerar tradicionales quizás hoy en día tienen una connotación diferente. Un amigo o amiga, una pareja, un vecino y así, varias personas pueden ser un familiar cercano. Se trata de que, socialmente, ese vínculo de familia ya no responde solo a vínculos de sangre. Por esta razón, la limitación de reuniones en nuestra casa solo con el núcleo familiar puede ser bastante amplia y ambigua.

C. Diversidad de núcleos familiares

La limitación de reunirse solo con el núcleo familiar nos da paso a explicar brevemente lo que se podría considerar como la diversidad de núcleos familiares

²⁸³ CONST. PR art. II, § 1.

²⁸⁴ *García Pagán v. Shiley Caribbean*, 122 DPR 193, 198 (1988).

²⁸⁵ Orden Ejecutiva Núm. 2020-029, *A los fines de extender las medidas tomadas para controlar el riesgo de contagio del COVID-19 en Puerto Rico*, (30 de marzo de 2020), <https://www.lexjuris.com/Ordenes/OE-2020-029.pdf>.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ CONST. PR art. II, § 6.

en Puerto Rico. La Real Academia Española define el término familia de distintas maneras, de las cuales señalaremos varias para tener un panorama más amplio y completo del término. En primer lugar, lo define como un grupo de personas emparentadas que viven juntas.²⁸⁸ Sin embargo, no se limita a las personas que viven en un mismo hogar, sino que también lo define como conjunto de ascendientes, descendientes, colaterales, hijos o descendencia y afines de un mismo linaje.²⁸⁹ También, familia significa un conjunto de personas que comparten una condición opinión o tendencia, grupo de personas relacionadas por amistad o trato.²⁹⁰ Cabe resaltar que el término es sumamente amplio y es difícil definir lo que puede conllevar un mismo núcleo familiar.

Las familias en Puerto Rico se constituyen de distintas estructuras. Las estructuras convencionales ya no aplican debido a la diversidad y los cambios.²⁹¹ La diversidad familiar son esos tipos de familia que para subsistir enfrentan sus propias necesidades de distintas maneras en cuanto a su afecto, economía, cohabitación, mantenimiento y protección.²⁹² Esa diversidad se puede pronunciar también por medio de los roles sociales y género de las personas que la conforman.²⁹³ Un estudio e investigación abarcadora sobre las familias en Puerto Rico, realizado para un artículo de la Universidad de Puerto Rico, encontró la gran diversidad que existe.²⁹⁴ El estudio se centró en los distintos grupos familiares como las familias monoparentales, homoparentales, inmigrantes, reconstituidas, jóvenes y las intergeneracionales.²⁹⁵

En el estudio, se concluyó que la estructura del llamado núcleo familiar y la conceptualización del modelo tradicional familia sufrió una ruptura.²⁹⁶ Las transformaciones que se produjeron fueron que uno de los progenitores puede estar ausente, las familias pueden constituirse por personas del mismo sexo, se conforman con hijos de la pareja o por adopción.²⁹⁷ También, existen diferencias intergeneracionales, sus integrantes provienen de otras estructuras familiares y que pueden proceder de diversas culturas.²⁹⁸

²⁸⁸ *Familia*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://dle.rae.es/familia> (última visita 4 de junio de 2021).

²⁸⁹ *Id.*

²⁹⁰ *Id.*

²⁹¹ ARLENE S. SKOLNICK & JEROME H. SKOLNICK, *FAMILY IN TRANSITION* 46 (2013).

²⁹² Ruth Nina-Estrella, *¿Qué es una familia? Desde la diversidad en Puerto Rico*, 11 *REV. GRIOT* 34, 36 (2018).

²⁹³ *Id.*

²⁹⁴ *Id.*

²⁹⁵ *Id.* en la pág. 37.

²⁹⁶ *Id.* en la pág. 49.

²⁹⁷ *Id.*

²⁹⁸ *Id.*

En octubre del 2006 se celebró el XIV Congreso Internacional de Derecho de Familia en San Juan, Puerto Rico, y el tema principal giró en la diversidad de formas familiares ante el derecho.²⁹⁹ Uno de los diálogos que hubo fue el de la Sra. Encarnación Roca Trías en el cual resaltó que hoy en día no existe una única forma familiar y que el Estado no puede privilegiar un concepto de núcleo familiar sobre otro.³⁰⁰ Mencionó que al hacerlo puede imponer criterios que se basen solamente en una ideología, lo que significa que menoscabaría los derechos fundamentales de los seres humanos.³⁰¹

Tal y como se ha planteado, existe un panorama bastante claro sobre lo amplio que pueden llegar a ser los núcleos familiares en Puerto Rico. El Estado no debe intervenir en cuestionar la determinación de una persona sobre quién entiende que es su familia o no. Definitivamente, los lazos sanguíneos no necesariamente determinan quiénes son los más cercanos a nuestro entorno. Más bien, estas órdenes ejecutivas imponen y limitan cuáles son las personas que pueden entrar en nuestros hogares y las que no. Además de ser irrazonable este poder, intenta regular un campo muy delicado y difícil de probar.

VII. Recomendaciones

Es importante conocer el análisis en derecho que procede aplicar cuando los tribunales atiendan una violación al derecho fundamental a la intimidad. El análisis que se procede realizar cuando un estatuto interfiere con alguna de las decisiones que están protegidas por el derecho fundamental a la intimidad, es bajo un escrutinio estricto. Es posible que el estatuto sea sostenido, siempre y cuando el estado cuente con un interés apremiante.³⁰² Ante un reclamo de violación a este derecho constitucional, nuestra jurisprudencia ha adoptado dos enfoques. El primero, es saber si existe un impacto a los derechos fundamentales de la persona. Esto activaría un escrutinio estricto que requiere un interés apremiante del Estado y que no existan alternativas menos onerosas. El segundo, es conocer si la persona tiene derecho a abrigar donde sea, dentro de las circunstancias de cada caso específico, una expectativa razonable de intimidad. Para que esa expectativa sea razonable, deben concurrir dos elementos: (1) El criterio subjetivo, o sea, que el reclamante tenga una expectativa real de que su intimidad y que esta se tenga que respetar, y (2) El criterio objetivo, que

²⁹⁹ Esther Vicente, *Congreso sobre la diversidad de formas familiares ante el derecho*, 41 REV. JUR. UIPR 1 (2007). (La Sra. Encarnación Roca Trías es Magistrada del Tribunal Supremo de España).

³⁰⁰ *Id.*

³⁰¹ *Id.*

³⁰² *López v. ELA*, 165 DPR 280, 292 (2005).

significa que la sociedad esté dispuesta a reconocer esa expectativa como una legítima y razonable.

Ante actuaciones arbitrarias del Estado, los ciudadanos pueden impugnarlas ante los tribunales y este debe brindarles deferencia a los derechos constitucionales fundamentales, siempre que estén envueltos en el pleito. La propuesta principal de este artículo es que, para resolver una controversia sobre la inconstitucionalidad de las órdenes ejecutivas por violar el derecho fundamental a la intimidad, el tribunal realice un análisis bajo el escrutinio estricto antes mencionado para determinar si se violan los derechos constitucionales de los ciudadanos o no.

El caso de *Roman Catholic Diocese v. Cuomo*, discutido anteriormente, se puede contrastar con un supuesto similar a la controversia que se plantea en este escrito.³⁰³ En aquel caso, la orden ejecutiva promulgada por el gobernador del estado de Nueva York incidía en el derecho a la libertad de culto que está expresado en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.³⁰⁴ Esa orden permitía que negocios que fuesen o no esenciales decidieran la cantidad de personas que podían acudir a sus establecimientos sin ningún tipo de límite.³⁰⁵ Sin embargo, le imponía un límite de cantidad de personas que podían acudir a las reuniones en las iglesias.³⁰⁶ Allí, el TSEU resolvió que, a pesar de que existe una emergencia a causa de la pandemia por la enfermedad del COVID-19, no es posible concluir que el interés estatal fuera apremiante.³⁰⁷ Tampoco el Estado demostró esa relación con el interés apremiante.³⁰⁸ El TSEU concluyó que el derecho violentado era la libertad religiosa reconocido bajo la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos y que este se tenía que evaluar bajo un escrutinio estricto.³⁰⁹

La razón principal de esta decisión se centra en que, a pesar de que exista una emergencia, no es posible guardar o frenar la constitución. La constitución es la carta suprema y rige de igual manera para todos los seres humanos, por lo que, sin importar la situación, no se pueden coartar derechos que emanan de ella. Claramente, el no permitir reuniones dentro y alrededor del hogar crea un impacto en la vida de los ciudadanos. En Puerto Rico, ocurre una situación similar a lo que ocurrió en el estado de Nueva York: las órdenes ejecutivas por las que se

³⁰³ *Roman Catholic Diocese v. Cuomo*, 141 S. Ct. 63 (2020).

³⁰⁴ *Id.*

³⁰⁵ *Id.*

³⁰⁶ *Id.*

³⁰⁷ *Id.*

³⁰⁸ *Id.*

³⁰⁹ *Id.*

rigen todos los puertorriqueños permiten cierta cantidad de personas en todos los establecimientos, siempre y cuando se lleven a cabo las medidas provistas por el Estado, tal y como ocurrió en Nueva York. Sin embargo, prohíben las reuniones familiares, donde rebasan los límites del alcance de las órdenes ejecutivas al incidir en el derecho fundamental a la intimidad que emana de la Constitución del Estado de Puerto Rico.

Si abordamos una posible conclusión parecida a la que brindó el TSEU en *Roman Catholic Diocese v. Cuomo*, las personas que se encuentran en el hogar están en su máxima protección constitucional ya que cuentan con una expectativa razonable de intimidad. De igual manera, la sociedad está consciente de que la intimidad en el hogar debe ser respetada en cualquier circunstancia. Por lo tanto, al aplicar un escrutinio estricto, resulta dudoso que el interés apremiante del Estado, sea cual sea, pueda rebatir esta protección al derecho a la intimidad dentro del hogar. El Estado siempre tendrá alternativas menos onerosas para atender una emergencia, en vez de atentar contra el derecho fundamental a la intimidad en el hogar a través de órdenes ejecutivas.

VIII. Conclusión

En este artículo tocamos puntos importantes que son parte de la imposición de las órdenes ejecutivas promulgadas en Puerto Rico durante la pandemia. Por ende, tenemos un panorama más claro de los fundamentos y procedimientos a seguir cuando los derechos fundamentales son violentados por parte del Estado. Es necesario aclarar que el poder delegado que tiene el primer ejecutivo para emitir órdenes ejecutivas durante una emergencia es totalmente válido. Actualmente, la pandemia a causa de la enfermedad del COVID-19 es una emergencia a nivel mundial. Como la jurisprudencia definió y mencionáramos anteriormente, una emergencia no solo se trata de circunstancias imprevistas, sino que comprende aquellos sucesos o circunstancias en las que se requiera una acción inmediata.³¹⁰ Por esta razón, el gobernador o gobernadora está revestido en su poder para realizar órdenes ejecutivas con el fin de salvaguardar la seguridad y el bienestar de la sociedad en estos momentos.

No obstante, todo el contenido de las órdenes ejecutivas que se han promulgado en Puerto Rico desde marzo 2020 no es precisamente válido. Parte de las disposiciones contenidas en esas órdenes incide y afecta directamente el derecho a la intimidad de los puertorriqueños. A lo largo del artículo demostramos que el contenido de las órdenes ejecutivas no debe traspasar la línea fina de prohibir

³¹⁰ Vázquez Irizarry, *supra* nota 29, en la pág. 1039.

derechos constitucionales fundamentales que se encuentran expresos en la Constitución de Puerto Rico. El derecho a la intimidad es *erga omnes*, opera *ex proprio vigore* y está textualmente reconocido en nuestra Constitución.³¹¹ Por lo tanto, este derecho se lesiona, cuando se limita la facultad del individuo de tomar decisiones personales, familiares o íntimas.³¹²

La jurisprudencia aquí mencionada demostró que el hogar se considera como un lugar sagrado para todos los puertorriqueños. Es un lugar para estar tranquilo, sereno y donde se provee un espacio para reflexionar y poder compartir con la familia; es un lugar donde el derecho a la intimidad debe ser respetado. Ahora bien, la familia aporta en gran manera a que el hogar esté completo y se pueda disfrutar de momentos en los cuales el estado no debe gobernar.

Las órdenes ejecutivas promulgadas en Puerto Rico fueron muy amplias al implicar cuáles son las personas que pertenecen al mismo núcleo familiar y cuáles no. En el caso que una persona se vea afectada y entienda que se violó su derecho a la intimidad puede instar una acción ante los tribunales. Los tribunales deben utilizar un escrutinio estricto cuando se presenten controversias como estas y el Estado tendría que demostrar el interés apremiante por el cual realizó esta prohibición. Además, tiene que demostrar que no existen alternativas menos onerosas para la implantación de esta orden ejecutiva. Al hacer el análisis y aplicar el escrutinio estricto, es posible conocer si el interés del estado pesa más al prohibir las reuniones familiares por medio de una orden ejecutiva o si prevalece el derecho constitucional a la intimidad de los ciudadanos.

Cabe mencionar que, en un estado de incertidumbre donde cada día se pierden vidas a causa de esta terrible enfermedad del COVID-19, la familia es un pilar importante para sostener y ayudar en situaciones difíciles. Las personas deben tener la seguridad de contar con su derecho a la intimidad para sobrellevar la situación de la manera en que entiendan razonable. Precisamente, debido a que la familia tiene un alto valor para la sociedad, cada cual tiene derecho a protegerla de la forma que desee sin que el Estado intervenga en esa unidad familiar.

Es indispensable brindarle importancia a los derechos consagrados en la Constitución de Puerto Rico, los cuales existen con el objetivo de salvaguardar la vida e integridad de las personas. Hay que dar énfasis a este tipo de situaciones de emergencia que requieren ciertas medidas drásticas con la intención de salvaguardar la vida de las personas. Sin embargo, es fundamental entender estos temas más a fondo y educar a la población para que conozcan el límite con el que cuenta el Estado para proteger a los ciudadanos. Este poder que ostenta

³¹¹ Arroyo v. Rattan Specialties, 117 DPR 35, 64 (1986).

³¹² *Id.*

la rama ejecutiva no es absoluto ni debe pasar a ser un ejercicio de opresión. Por lo tanto, es importante tener el conocimiento necesario de los fundamentos constitucionales e interpretaciones de la jurisprudencia para que exista un mecanismo de protección para todos los puertorriqueños en los casos en que el estado tome carta blanca y coarte los derechos fundamentales por medio de órdenes ejecutivas.

