Estado Libre Asociado De Puerto Rico
Comisión De Derechos Civiles

Apartado 192338
San Juan, Puerto Rico 00919-2338
(787) 764-8686 / 1-800-981-4144
Fax: (787) 250-1756
TTY/TDD: (787) 765-9360 / 1-800-981-9366
http://www.cdc.gobierno.pr

Declaraciones de la Comisión de Derechos Civiles en torno a las Órdenes Ejecutivas y el COVID-19

La Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico fue creada en virtud de la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965 "como organismo especializado y con carácter permanente, para la protección de los derechos civiles en Puerto Rico". Exposición de Motivos, Ley 102, *id*. A tales fines, esta Comisión tiene la facultad de "evaluar las leyes, normas y actuaciones de los gobiernos estatal y municipal relacionados con los derechos civiles y sugerir reformas en cuanto a los mismos" así como "educar a todo el pueblo en cuanto a la significación de los derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enalteceros." Ley 102, *id*, Art. 3.

Estas son funciones indispensables para toda sociedad y para el sostenimiento de una cultura que atesore valores democráticos. Son, además, responsabilidades legales y morales indelegables que deben ser asumidas por el cuerpo de Comisionados y Comisionadas en momentos en que derechos civiles fundamentales han quedado en entredicho por Órdenes Ejecutivas promulgadas para enfrentar la pandemia del coronavirus.

Es sabido que, a pesar de los considerables adelantos tecnológicos y médicos del siglo XXI, en estos momentos enfrentamos la pandemia con recursos del siglo XIX. Aún no existe vacuna para prevenir el Covid-19, tampoco un tratamiento efectivo y las pruebas para detectar el virus no está dirigidas a evitar el contagio, sino para identificar casos positivos. Las estrategias que ahora siguen prácticamente todos los países del mundo son aquellas mismas que hubiéramos aplicado hace cien años: seguimiento de contactos de cada infectado, cuarentenas masivas y el aislamiento social. Hasta el momento no hay otra forma de contener el virus y, según expertos,

estas viejas estrategias han salvado alrededor de 60,000 vidas en Europa solamente entre los meses de enero a abril de 2020.[1]

Puerto Rico no está exento de la pandemia y tampoco tiene otra solución a corto plazo que no sea recurrir a la práctica del aislamiento social. Amparada en este axioma, la Gobernadora de la Isla emitió el 15 de marzo de 2020 una primera Orden Ejecutiva, Boletín Administrativo Número: OE-2020-23, que decretó el cierre total de escuelas, universidades, centros comerciales, cines, discotecas, salas de concierto, teatro, salones de juego, casinos, parques, gimnasios, bares y de aquellas operaciones gubernamentales no esenciales. Implementó, además, un toque de queda que impidió a los ciudadanos transitar por las vías públicas entre las 9:00 de la noche y las 5:00 de la mañana.

A pesar de que la población obedeció diligentemente la orden y de que los comercios privados adaptaron sus horarios e implantaron rápidas operaciones de limpieza y aislamiento, transcurridos quince días de la primera orden, -el 30 de marzo-, la Gobernadora firmó una segunda Orden Ejecutiva, Boletín Administrativo Número: OE-2020-29. En esta ocasión extendió hasta el 12 de abril las mismas restricciones de la primera orden y agregó otras. Se reguló el tránsito de vehículos de motor por las vías públicas del país, ordenando que los lunes, miércoles y viernes solo podrían circular aquellos vehículos cuya tablilla terminara en un número par. Mientras que los martes, jueves y sábado podrían circular los ciudadanos que tuvieran un vehículo con tablilla impar. De igual modo esta segunda Orden Ejecutiva prohíbe que dentro de las residencias privadas se realicen "reuniones, tertulias, fiestas o cualquier otra actividad que congregue personas ajenas al núcleo familiar." En esta segunda orden no quedó claro qué vehículos podrían transitar los domingos y tampoco quedó claro cómo se implantaría la orden para las personas que no poseen vehículos de motor o transitan, por ejemplo, en bicicletas.

---

[1] Domínguez, Nuño: "Armas del siglo XIX contra la pandemia del XXI." *El País*. 3 de abril de 2020.

Apenas transcurridos ocho días de la Segunda Orden Ejecutiva, se emitió una tercera Orden, Boletín Administrativo Número: OE-2020-32, para regular específicamente el fin de semana del 10 al 12 de abril, mandatando el cierre total de todos los restaurantes, supermercados, instituciones bancarias y gasolineras. Solamente como excepción se estableció que podían operar: las farmacias (área de recetario, medicamentos y artículos de higiene personal; gasolinera (para combustible o medicamentos), centros de cuido de ancianos y organizaciones o grupos que proveen servicios para atender necesidades de poblaciones económicamente desventajas (tales como refugios para personas sin hogar, bancos de alimentos y otros). Otra excepción incluida en la orden fue para los establecimientos de comida preparada, solamente operando mediante "servi-carro", recogido o entrega. Esta orden de cierre inesperada se utilizó para justificar el cese de las operaciones del sistema de lanchas estatal que opera entre las islas de Vieques y Culebra, dejando a estos municipios aislados.

La Rama Judicial, máxime garante de los derechos básicos de la población, acató el cierre ordenado por la Gobernadora, así como el toque de queda. En consecuencia, el mismo día de emitida la Primera Orden Ejecutiva (15 de marzo) anunció el cierre de operaciones. Se suspendieron todas las vistas y asuntos citados en los tribunales del país, manteniendo abiertas solamente las salas de investigaciones donde, -en horarios especiales,- se atienden vistas de causa para arresto, órdenes de protección, solicitudes de traslado de menores fuera de la jurisdicción y órdenes de ingreso involuntario. Como resultado de esta decisión, el Tribunal Supremo prorrogó todos los términos judiciales, incluyendo el inicio de juicios a personas (adultos y menores) que se encuentran sumariadas en instituciones penales; las vistas en las salas de relaciones de familia por atrasos en pensiones alimentarias; vistas de seguimiento relacionadas a menores bajo custodia del Departamento de la Familia al amparo de la Ley 246; así como los señalamientos en las salas especializadas de salud mental. Hay que subrayar que las Órdenes Ejecutivas no incluyeron una excepción para permitir que los abogados y las abogadas pudieran representar a la ciudadanía en estos trámites judiciales.

La Rama Legislativa por su parte, a pesar de que guardó un silencio prolongado desde que entró en vigor la primera de las órdenes ejecutivas, decidió en días recientes aprobar el Proyecto del Senado Núm. 1545 que, entre otras cosas, tipifica como delito el que una persona "incumpla, desacate o desobedezca de cualquier forma una orden ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico estableciendo un toque de queda o decretando un estado de emergencia o desastre." Este proyecto, que fue convertido en la Ley Núm. 35, el 5 de abril de 2020, penaliza además "a cualquier ciudadano que transmita información falsa que genere confusión, pánico e histeria."[2]

En paralelo a las Órdenes Ejecutivas, varios gobiernos municipales decidieron también implementar medidas intervencionistas. Por ejemplo, el Alcalde de San Lorenzo cerró con vallas de concreto, diez de las catorce vías públicas que permiten el acceso al municipio.[3] El Alcalde de Utuado firmó una orden que multa con $200 a cada ciudadano que "no guarde distanciamiento social ni utilice equipo protector."[4] Mientras que la Policía Municipal de San Juan arrestó el 7 de abril a un ciudadano que, montado en bicicleta, se dirigía a comprar comestibles.[5] Además, las fuerzas policíacas de todo el país, amparadas en interpretaciones libres de las órdenes ejecutivas, confiscan diariamente cientos de tablillas de automóviles estacionados en centros comerciales o en espacios públicos, incluyendo las de personal exento de cumplir con los cierres ordenados.[6]

---

[2] "Ya es ley proyecto que penaliza en hasta seis meses de cárcel violaciones al toque de queda". *El Nuevo Día*. 6 de abril de 2020. Disponible desde: <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/yaesleyproyectoquepenalizaenhastaseismesesdecarcelviolacionesaltoquedequeda-2558970/>

[3] Véase: "Alcalde de San Lorenzo cerrará 10 de las 14 entradas al pueblo para evitar contagios con coronavirus". El Nuevo Día. 1 de abril de 2020. Disponible en: < https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/alcaldedesanlorenzocerrara10delas14entradasalpuebloparaevitarcontagiosconcoronavirus-2557690/>

[4] Véase: "Alcalde de Utuado firma orden para multar a quienes no cumplan con distanciamiento social". *Telemundo*. 6 de abril de 2020. Disponible en: < https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/alcalde-de-utuado-firma-orden-para-multar-a-quienes-no-cumplan-con-distanciamiento-social/2067493/>

[5] Véase: "Corre en redes vídeo de agentes municipales arrestando a ciclista". Metro. 7 de abril de 2020. Disponible desde: < https://www.metro.pr/pr/noticias/2020/04/07/video-indignacion-ante-video-viral-5-agentes-municipales-arrestando-ciclista.html>

[6] Véase: "Policías confiscan tablillas de empleados de supermercados sin ningún criterio". *Noti Uno*. 6 de abril de 2020. Disponible desde: https://www.notiuno.com/covid-19/polic-as-confiscan-tablillas-de-empleados-de-

Si bien es importante la articulación institucional de una política pública ante esta pandemia, lo cual reconocemos, también resulta de extrema urgencia que la misma se formule y se ejecute dentro de los parámetros constitucionales y legales. Reconociendo que las medidas de aislamiento y cuarentenas sociales, -por sí mismas-, laceran derechos fundamentales de la población, las actuaciones gubernamentales deben encaminarse a impactar derechos individuales en el menor grado y en el menor tiempo posible. Esto se logra adhiriéndose a los principios constitucionales y reconociendo la capacidad de los individuos de autorregular su propia libertad, aun en tiempos de pandemias.

El análisis, entonces, comienza por determinar si las Ordenes Ejecutivas cumplen o no con los parámetros constitucionales y legales. Esto es fundamental para evitar incertidumbre en la ciudadanía o a abrir ejercicios ilegítimos del poder del gobierno. La ciudadanía tiene que conocer qué exactamente está prohibido y bajo qué fundamentos. Tiene que saber cuál será la pena a qué se expone si incumple con las leyes. Tiene que saber cuáles son sus derechos si lo detiene la policía y si es llevado ante un juez o jueza. Nada de esto se logra si no se observan los parámetros constitucionales.

Las Órdenes Ejecutivas a las que hemos hecho referencia impactan la libertad de movimiento, de expresión y asociación, así como el derecho a la privacidad o a la intimidad, a la propiedad privada y magnifica las condiciones de indefensión de las poblaciones marginadas y de aquellas en situación de vulnerabilidad. Por su parte, el cierre de los Tribunales lacera, entre otros, el derecho a un juicio rápido y el acceso a la justicia. Mientras que la Asamblea Legislativa demora su responsabilidad de proveer un contrapeso democrático al poder ejecutivo. Esto a pesar de que el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Senado v. Gobierno de Puerto Rico, 2019 TSPR 138 (2019) reiteró que, "nuestro sistema de gobierno se apuntala 'en el principio básico

---

supermercados-sin-ning-n-criterio/article_9a15df42-7842-11ea-b803-134856185cea.html "Policías intervienen con dos conductores de Yabucoa y Humacao por uso indebido de tablillas". *Walo Radio*. 8 de abril de 2020. Disponible desde: <https://waloradio.com/policias-intervienen-con-dos-conductores-de-yabucoa-y-humacao-por-uso-indebido-de-tablillas/>

de gobierno mediante consentimiento de los gobernados, que es esencial en la democracia".

Un repaso del texto constitucional arroja que la única referencia que se hace a una epidemia (conjuntamente con una rebelión, invasión o cualquier otra situación que provoque un estado de emergencia) la encontramos en el Artículo VI, Sección 17, y lo hace con el fin de autorizar al Gobernador o a la Gobernadora a convocar a la Asamblea Legislativa para reunirse fuera del sitio en que tengan su asiento las cámaras, sujeto a la aprobación o desaprobación de la Asamblea Legislativa. En cuanto a la ley marcial, el Artículo IV, Sección 4, la autoriza cuando la seguridad pública lo requiera en casos de rebelión o invasión o inminente peligro de ellas, y la Asamblea Legislativa deberá inmediatamente reunirse por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama. Nótese que ni una epidemia ni una pandemia se encuentran contempladas entre las razones para proclamar la ley marcial, aun cuando la posibilidad de una epidemia expresamente se contempló para fines del lugar de convocatoria de la Asamblea Legislativa.

Por lo anterior, debemos concluir que las Ordenes Ejecutivas no se sustentan en la letra contenida en la Constitución sino fundamentalmente en la Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico.[7] En su Artículo 6.10 se establece que:

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

---

[7] La Órdenes Ejecutivas además se basan en el Reglamento de Aislamiento y Cuarentena del Departamento de Salud, emitido al amparo de su ley orgánica, Reglamento 7380 del Departamento de Salud. Las facultades en este Reglamento son aplicables al aislamiento o cuarentena de personas específicas infectadas o con sospecha razonable de haber sido infectadas con alguna enfermedad transmisible. Este cuerpo legal no atiende la facultad de emitir un toque de queda general aplicable a toda la población.

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

Conforme a estas disposiciones de ley, la Gobernadora de Puerto Rico puede en cualquier momento, y sin otro criterio que no sea el propio, "declarar... que existe un estado de emergencia" y "dictar... aquellas órdenes que estime convenientes". Es sobre la base de este enunciado muy general e impreciso que se emiten las referidas Órdenes Ejecutivas estableciendo, entre otras prohibiciones, un toque de queda y el cierre de los comercios.

Sin embargo, la delegación de poderes de la Rama Legislativa a la Rama Ejecutiva tiene sus límites. La delegación de facultades extraordinarias para los casos de emergencia no constituye una renuncia a los deberes impuestos por la Constitución.[8] Si bien la Asamblea Legislativa puede delegar a las agencias administrativas de la Rama Ejecutiva amplias facultades para poner en vigor políticas públicas, cuando están en juego los contornos generales de la convivencia social, tenemos la responsabilidad cívica de exigir más. Para el caso de determinaciones extraordinarias como lo puede ser la suspensión de libertades civiles, el compromiso con un estado de derecho constitucional y democrático exige que la Asamblea Legislativa legisle de manera precisa y delimitada. La emergencia debe ser declarada únicamente sobre la base de una autoridad legal predeterminada, con contornos

---

[8] Notamos que el Juez Asociado del Tribunal Supremo Rafael Martínez Torres recientemente mostró preocupaciones similares a las aquí expuestas. Véase In re Medidas Judiciales ante situación de emergencia de salud por Covid -19, EM-2020-03, 16 de marzo de 2020 (Voto de Conformidad Martínez Torres) ("Estoy conforme con la decisión de extender los términos. Luego de la cancelación de labores no tenemos alternativa. No obstante, esto no significa mi anuencia a una Orden Ejecutiva imprecisa que puede adolecer de problemas constitucionales de ambigüedad y sobre extensión".) Véase además: Vázquez Irizarry, William: "A quién le importa la legalidad". *El Nuevo Día.* 2 de abril de 2020. Disponible desde: <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/aquienleimportalalegalidad-columna-2558020/>; Vázquez Irizarry, William: "De vuelta al toque de queda". *El Nuevo Día.* 16 de marzo de 2020. Disponible desde: <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/devueltaaltoquedequeda-columna-2553200/>

definidos por representantes democráticamente electos, y con mecanismos de control sustantivos y temporales orientados a balancear el ejercicio del poder.

Cualquier pretensión de encausar a personas criminalmente y privarles de su libertad tiene que estar amparada en la misma autoridad democráticamente válida. Es cierto que el proyecto del Senado 1545, convertido por estos días en ley, tipificó como delito el que una persona "incumpla, desacate o desobedezca de cualquier forma una Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico estableciendo un toque de queda o decretando un estado de emergencia o desastre." Este intento por imprimirle un manto de legalidad a las medidas de emergencia no es suficiente. La Asamblea Legislativa no debe evadir su responsabilidad constitucional de proveer parámetros claros a las ordenes ejecutivas.

Finalmente, destacamos que la recién firmada Ley establece un nuevo delito con serias deficiencias constitucionales. Esta ley tipifica como delito el que una persona:

> Transmita o permita transmitir por cualquier medio, a través de cualquier red social o medio de comunicación masivo, información falsa con la intención de crear confusión, pánico o histeria pública colectiva, con respecto a cualquier proclama u orden ejecutiva decretando un estado de emergencia o desastre o toque de queda.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos ha establecido que un gobierno no puede coartar conducta expresiva, solo por el hecho de que esta expresión incite a la violencia o a la violación de la ley. El Estado puede prohibir esta conducta solo en casos muy extremos en los que la conducta esté específicamente dirigida a motivar la violación de la ley y únicamente cuando sea probable que eso va a ocurrir. En Brandenburg v. Ohio, 395 US 444 (1969) el Tribunal Supremo de los Estados Unidos señalo:

> the constitutional guarantees of free speech and free press do not permit a State to forbid or proscribe advocacy of the use of force or of law

violation except where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action.

Enfatizamos el alcance de este mandato constitucional. El Estado no puede prohibir la acción solo porque sea *posible* que la expresión pueda producir efectos nocivos como lo sería un estado de pánico generalizado. Solo es posible prohibir la expresión en aquellos casos en que la misma *sea verdaderamente probable* que ocurra. Esta salvaguarda es necesaria para evitar que actores estatales limiten el debate sobre asuntos de interés público por el mero hecho de que les resulte inconveniente.

En la medida en que la Ley criminaliza el que una persona comunique, por ejemplo, a través de redes sociales "información falsa con la intención de crear confusión", aun en casos en que no sea probable que con ello se cause un mal social, se prohíbe conducta que constitucionalmente no puede ser castigada. Si bien es cierto que el Estado puede regular la expresión en ciertos casos, no puede hacerlo de forma tan amplia que además cancele o prohíba actividad o conducta que está constitucionalmente protegida. Bajo nuestro sistema constitucional se considera inaceptable que mediante legislación se cree un efecto disuasivo de conducta y expresiones -*chilling effect*- que son parte de los valores democráticos.[9]

En tiempos de crisis, como en el que vivimos, la ciudadanía reconoce y entiende que es necesario ceder temporalmente ciertos aspectos de sus libertades civiles en protección de la vida. Esta disposición ciudadana, sin embargo, requiere que se eviten adoptar posturas extremas.

Tomando en cuenta todo lo anterior, la Comisión de Derechos Civiles urge a las Ramas Políticas del Gobierno de Puerto Rico a que de inmediato se adhieran a

---

[9] Sobre este problema véase Comisión de Derechos Civiles, *Vigilancia Gubernamental y Protesta Pública en Puerto Rico: Análisis de prácticas de vigilancia por la Policía de Puerto Rico durante las manifestaciones del 1ro de mayo de 2017* (24 de abril de 2019).

los preceptos constitucionales, revisando el marco normativo que sustenta las presentes acciones de emergencia. En específico, la Asamblea Legislativa debe actuar para asegurarse que las Órdenes Ejecutivas referente a un estado de emergencia, solamente puedan ser declaradas sobre la base de autoridad legal con contornos claramente definidos y con mecanismos de control sustantivos y temporales orientados a controlar el ejercicio del poder. Asimismo, debe revisarse la legislación recientemente aprobada para ajustarla a los parámetros constitucionales imperantes que garantizan el derecho a la libertad de expresión y de asociación.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 11 de abril de 2020.

Firmado.

Dra. Nieve de los A. Vázquez
Presidenta

Dr. Hiram Meléndez Juarbe
Comisionado

Lcda. Patricia Otón Olivieri
Comisionado

Lcdo. Andrés Córdova Phelps
Comisionado