

LAS ÓRDENES EJECUTIVAS, EL PODER LEGISLATIVO Y LAS EMERGENCIAS

13 de abril de 2020

ARTÍCULO

JORGE M. FARINACI FERNÓS*

Introducción

Este Artículo tiene como objetivo discutir el ejercicio de los poderes legislativos y ejecutivos durante una emergencia como la que actualmente vive Puerto Rico, y el mundo entero, en el contexto de la pandemia del COVID-19. En particular, cómo estos poderes interactúan entre sí, específicamente, en cuanto a la relación entre la Asamblea Legislativa y el o la Gobernador(a). Más aún, nos enfocaremos el rol de las *órdenes ejecutivas* durante la emergencia y la norma establecida en una enmienda reciente a la Ley Núm. 20-2017 para tipificar como delito la violación de un toque de queda u otra orden ejecutiva emitida por el o la Gobernador(a).

De entrada, adelantamos algunas conclusiones.

En primer lugar, el poder principal para adoptar normas sustantivas durante una emergencia le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto incluye el poder de crear delitos, recaudar fondos y tomar medidas relacionadas al pago de salarios, licencias especiales de enfermedad, cobro de deudas, procedimientos de desahucio, entre otros.¹ Estas facultades surgen de los *amplios* poderes de razón de Estado que tiene la Legislatura, tanto inherentemente como expresamente al amparo de la Sección 19 del Artículo II de la Constitución: “Tampoco se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo”.

En segundo lugar, las herramientas que posee la Rama Ejecutiva, incluyendo el o la Gobernador(a), deben surgir expresa o implícitamente de la Constitución o de alguna ley adoptada por la Asamblea Legislativa. Estas herramientas pueden ser de naturaleza ejecutiva o legislativa, según sea el caso, la fuente de poder y el contenido de la autorización.

En tercer lugar, que el o la Gobernador(a) *no* tiene el poder inherente de adoptar medidas de aplicación general, incluso durante una emergencia, salvo por la excepcional situación de la declaración de la ley marcial. Esto, dada la premisa fundamental de nuestro sistema constitucional de que nuestro país *no puede ser gobernado a partir de decretos ejecutivos*. Por tanto, la *única* manera en que este(a) puede ejercer poderes legislativos es mediante un acto de delegación que, a su vez, debe cumplir con ciertas exigencias constitucionales.

En cuarto lugar, las *órdenes ejecutivas*, de ordinario, no tienen efectos legislativos. Por el contrario, su aplicación se limita a los propios funcionarios de la Rama Ejecutiva. Durante una emergencia, esto permite, por ejemplo, que se puedan asignar y distribuir recursos adecuadamente. A su vez, la única manera en que una orden ejecutiva puede tener efectos legislativos es que se trate, más que una orden ejecutiva propiamente, del ejercicio de un poder cuasi-legislativo debidamente delegado.

En quinto lugar, el poder para adoptar delitos penales, en nuestro país, es una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa. El rol normativo de la Rama Ejecutiva en cuanto a este

* B.A. y M.A. (Univ. Puerto Rico-Río Piedras), J.D. (UPR), LL.M. (Harvard) y S.J.D. (Georgetown). Catedrático Auxiliar, Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

¹ Para una discusión más detallada de los poderes de la Asamblea Legislativa durante una emergencia, véase Jorge M. Farinacci Fernós, *Los poderes de la Asamblea Legislativa para enfrentar una emergencia*, 1 AMICUS, REV. POL. PÚBL. & LEG. UIPR 7 (2018).

asunto es considerablemente limitado y debe observar rigurosamente las exigencias constitucionales correspondientes.

Los poderes del o de la Gobernador(a) durante una emergencia

Separación de Poderes y el ejercicio del poder legislativo

En Puerto Rico, opera un sistema republicano de gobierno dentro de un orden constitucional. Una de las consecuencias de esta realidad es la operación del llamado principio de Separación de Poderes. Se trata de la idea de que el poder público debe ser distribuido entre las diferentes ramas, de forma que no esté indebidamente concentrado. La concentración indebida del poder es la receta para el autoritarismo y la tiranía.

Como consecuencia de lo anterior, cada rama de gobierno tiene una función particular, a exclusión de las demás. Ello implica, por ejemplo, que la Asamblea Legislativa no tiene el poder de interpretar las leyes; solamente puede aprobarlas. En cuanto a la Rama Ejecutiva, particularmente el o la Gobernador(a), ello significa que su poder particular es *poner en vigor* las normas adoptadas por los entes legislativos. De ordinario, la Rama Ejecutiva *no tiene el poder de adoptar normas de aplicación general*.

Esta distribución formalista de poderes tiene dos importantes excepciones. Una de ellas se refiere a situaciones que surgen expresamente de la Constitución de Puerto Rico. A modo de ejemplo, si bien de ordinario el Tribunal Supremo no tiene poderes legislativos, sino únicamente judiciales, la sección 4 del Artículo V le faculta para adoptar reglamentos para el funcionamiento de los tribunales, mientras que la sección 6 del mismo Artículo le confiere un poder compartido para adoptar las reglas de evidencia, procedimiento civil y procedimiento criminal. Es decir, hay instancias en que la propia Constitución le otorga a una rama de gobierno un poder que, de ordinario, le correspondería a otra.

En el caso de la Rama Ejecutiva, el único poder abiertamente legislativo conferido por la Constitución es la participación del o la Gobernador(a) en la adopción de estatutos mediante su firma o veto, este último sujeto a revocación legislativa.² Los demás poderes otorgados por la Constitución al o a la Gobernador(a) son de naturaleza puramente *ejecutiva*. A su vez, estos poderes ejecutivos pueden ser expresos, implícitos o inherentes.

La otra excepción se refiere a la doctrina de la *delegación*. Esto es en instancias en que la Asamblea Legislativa delega a una entidad ejecutiva poderes, en este caso, de naturaleza cuasi-legislativa. Es decir, se otorgan poderes que, de lo contrario, la Rama Ejecutiva no podría ejercer unilateralmente.

Pero la delegación no puede darse de forma irrestricta. Por el contrario, esta doctrina parte de la premisa de que el poder legislativo, propiamente, *no ha sido entregado como tal*. Precisamente, se entiende que el poder legislativo sigue estando, en última instancia, en manos de la Legislatura. Por eso, se utiliza el concepto *cuasi-legislativo*. Nuestro sistema constitucional no permite los cheques en blanco.

Para que una delegación sea constitucionalmente válida, esta debe cumplir con ciertas exigencias. Entre estas podemos identificar: (1) que se trate de un poder delegable, (2) que, en efecto, se haya llevado a cabo la delegación, (3) que se acompañen suficientes principios inteligibles para guiar el ejercicio del poder cuasi-legislativo delegado, (4) que la entidad a la que se le otorga el poder actúe dentro de los límites establecidos por la ley, y (5) que el ejercicio de dicho poder no sea arbitrario o caprichoso.³ Típicamente, el resultado de este ejercicio de poder es la adopción de un reglamento legislativo que genera derechos u obligaciones y tiene fuerza de ley.

Evidentemente, todo lo anterior debe darse en observancia a los derechos constitucionales que poseemos todas las personas que vivimos en Puerto Rico. El hecho de la delegación no suspende la operación de los derechos constitucionales, incluso durante una emergencia.

Las órdenes ejecutivas y el ejercicio de poderes ejecutivos y legislativos por parte del o de la Gobernador(a)

En vista de lo anterior, el o la Gobernador(a) de Puerto Rico puede ejercer poderes de naturaleza ejecutiva o legislativa. En cuanto a los poderes ejecutivos, estos surgen explícita o implícitamente del texto del Artículo IV de la Constitución. A su vez, puede ejercer aquellos poderes ejecutivos inherentes, que posee por virtud de su cargo como Primer(a) Ejecutivo(a) del país. Por vía de una ley, se pueden precisar aún más.

Por otra parte, el o la Gobernador(a) no posee poderes legislativos inherentes. Por tanto, la *única* manera en que podría ejercer poderes de esta naturaleza es mediante la figura de la delegación. Específicamente, que la Asamblea Legislativa, mediante estatuto, le confiera la facultad de ejercer ciertos

² CONST. PR art. III, § 19.

³ Véase Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 93 (2010).

poderes de naturaleza cuasi-legislativa, sujeto a las exigencias constitucionales que vimos anteriormente.

Dado a que la Oficina del o la Gobernador(a) está excluida de la *Ley de Procedimiento Administrativo*, Ley Núm. 38-2017,⁴ una posible herramienta que tiene el o la Primer(a) Ejecutivo(a) para ejercer poderes *cuasi-legislativos* delegados es el instrumento de la orden ejecutiva. Esto requiere un análisis más profundo, toda vez que la orden ejecutiva es el instrumento utilizado por el o la Gobernador(a) para ejercer sus poderes *ejecutivos*, surjan estos explícita o implícitamente de la Constitución, o que sean de naturaleza inherente por virtud de su rol como Primer(a) Ejecutivo(a).

Es decir, el o la Gobernador(a) puede emitir órdenes ejecutivas *tanto* para ejercer algún poder cuasi-legislativo debidamente delegado como para ejercer alguno de sus poderes de naturaleza ejecutiva.⁵ Por ello, es de vital importancia distinguir entre ambos fenómenos y estudiar la figura de la orden ejecutiva.⁶

Esto, ante la realidad de que, hasta recientemente, “el ejercicio del poder ejecutivo a través de órdenes ejecutivas no cuenta con un foco de atención permanente”.⁷ La situación en nuestro país ha cambiado considerablemente, toda vez que la respuesta del Gobierno de Puerto Rico a la crisis del COVID-19 se ha basado, principalmente, en el uso de órdenes ejecutivas.

De ordinario, las órdenes ejecutivas emitidas por el o la Gobernador(a) se refieren a un “mandato que el primer ejecutivo da a los componentes de la rama ejecutiva”.⁸ Es decir, se basa en el poder inherente del o de la Gobernador(a) como *administrador(a) de la Rama Ejecutiva*.⁹ En esta modalidad, las órdenes ejecutivas *no* constituyen normas legislativas de aplicación general. De igual forma, las órdenes ejecutivas se pueden utilizar para canalizar el ejercicio de cualquier otro poder de naturaleza *ejecutiva* poseído por el o la Gobernador(a) que, como vimos, debe estar basado explícita o implícitamente en la Constitución o surgir como parte de sus poderes ejecutivos inherentes.

En ambos casos, la orden “solo aplica a los componentes de la rama ejecutiva”.¹⁰ Es decir, *no aplica* a “las personas privadas, la ciudadanía en general cuya conducta es usualmente

objeto de regulación por medio de legislación”.¹¹ Por tanto, para que una orden ejecutiva pueda aplicar a personas privadas y exigir algún tipo de conducta, esta debe ser producto del ejercicio de algún poder cuasi-legislativo debidamente delegado por la Asamblea Legislativa mediante estatuto.

Si, en efecto, la Asamblea Legislativa le ha delegado debidamente al o a la Gobernador(a) poderes cuasi-legislativos, este(a) puede ejercerlos a través de una orden ejecutiva. Se trata del equivalente de un reglamento legislativo adoptado por una agencia administrativa. Es decir, el o la Gobernador(a) *solamente* puede utilizar una orden ejecutiva para adoptar medidas de naturaleza legislativa si la Asamblea Legislativa en efecto así se lo ha delegado, mediante un estatuto que cumpla con las exigencias constitucionales correspondientes.¹²

Es por eso por lo que, de ordinario, cuando un o una Gobernador(a) emite una orden ejecutiva, esta hace referencia directa a la base legal que la autoriza. Cuando se trata del ejercicio de poderes de naturaleza ejecutiva, el o la Gobernador(a) debe hacer referencia a alguna disposición de la Constitución o ley particular, o a sus poderes inherentes. Cuando se trata del ejercicio de poderes cuasi-legislativos, el o la Gobernador(a) debe hacer referencia al estatuto que autoriza dicho ejercicio.¹³ Como explica el profesor William Vázquez Irizarry, “una orden ejecutiva sólo tiene fuerza de ley cuando descansa en una autoridad conferida por la Constitución o las leyes”.¹⁴

En vista de lo anterior, la *única* manera en que una orden ejecutiva emitida por un o una Gobernador(a) puede tener fuerza de ley, aplicar de forma general a la ciudadanía y tener efecto normativo es si se trata del ejercicio de algún poder cuasi-legislativo debidamente delegado por la Asamblea Legislativa. De lo contrario, estaríamos ante un acto patentemente inconstitucional, por violar la Separación de Poderes.

Las emergencias

Como adelantáramos en la Introducción, en nuestro ordenamiento constitucional la entidad que goza de amplios poderes para atender una emergencia es la Asamblea Legislativa, particularmente en cuanto la adopción de normas sustantivas.

⁴ 3 LPRA §§ 9601-9713 (West 2020).

⁵ Op. Sec. Just. Núm. 1968-2, en la pág. 7 (“los poderes que le confieren las leyes o de los poderes inherentes a su cargo”).

⁶ Para un análisis abarcador y detallado de esta figura y otros asuntos relacionados a los poderes del Gobernador(a) de Puerto Rico, véase William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951 (2007).

⁷ *Id.* en la pág. 953.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.* en la pág. 988.

¹⁰ *Id.* en la pág. 1029.

¹¹ *Id.* en la pág. 1030.

¹² *Id.* en la pág. 985.

¹³ *Id.* en la pág. 1024.

¹⁴ *Id.* en la pág. 1029.

Claro está, la Rama Ejecutiva, y particularmente el o la Gobernador(a), tiene un rol fundamental durante una emergencia.

Algunos de estos poderes del o de la Gobernador(a) son de naturaleza puramente ejecutiva. Por ejemplo, el poder de distribuir recursos públicos, mantener el orden y tomar otras medidas de semejante naturaleza. También incluye el poder de ejecutar las leyes adoptadas por la Asamblea Legislativa. Este poder puede manifestarse de muchas maneras distintas, siempre y cuando se ciñen a lo establecido en la ley. Pero algunos de estos poderes son de naturaleza cuasi-legislativa y, por definición, han sido directamente delegados por la Asamblea Legislativa.

En el caso de las agencias administrativas, estas gozan del poder de adoptar reglamentos legislativos, a través de los procedimientos establecidos por la Ley Núm. 38-2017, incluyendo el poder de adoptar reglamentos de emergencia. En el caso del o de la Gobernador(a), este(a) puede emitir órdenes ejecutivas que constituyan un ejercicio del poder delegado. Como vimos, la Oficina del o de la Gobernador(a) no está sujeta a los procedimientos específicos establecidos en la Ley Núm. 38-2017. Pero sí está sujeta al esquema constitucional general sobre delegación.

La principal herramienta estatutaria que delega al o a la Gobernador(a) poderes cuasi-legislativos durante una emergencia es la Ley Núm. 20-2017, conocida como la *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*.¹⁵ Por tratarse de un poder delegado estatutariamente y no el ejercicio de algún poder conferido por la Constitución, el ejercicio de estos poderes delegados por parte del o de la Gobernador(a) *debe observar la normativa aplicable al ejercicio de poder delegado que vimos previamente*. De lo contrario, la orden ejecutiva sería *ultra vires* o inconstitucional.

Específicamente, el Artículo 6.10 de la Ley Núm. 20-2017 otorga al o a la Gobernador(a) unos poderes de naturaleza tanto ejecutiva como legislativa durante un estado de emergencia decretado por este(a).¹⁶ Según el Artículo 6.03 del estatuto, una emergencia “[s]ignifica 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”.¹⁷

Según el Artículo 6.10 de la Ley Núm. 20-2017:

¹⁵ 25 LPRA §§ 3501-3714 (West 2020).

¹⁶ *Id.* § 3650.

¹⁷ *Id.* § 3643(e).

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 [poderes].¹⁸

Entre estos poderes se destacan dos. Primero, el poder para:

[D]ictar, 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.¹⁹

Segundo, el poder para “darle vigencia a aquellos reglamentos, órdenes, planes o medidas estatales para situaciones de emergencia o desastre o variar los mismos a su juicio”.²⁰

Como puede apreciarse, la primera instancia se refiere al ejercicio de poderes cuasi-legislativos, mientras que la segunda se refiere principalmente a acciones de naturaleza ejecutiva. Evidentemente, para que el o la Gobernador(a) pueda ejercer estos poderes, deben identificarse, en la Ley Núm. 20-2017 y su historial, suficientes principios inteligibles para guiar el ejercicio de estos poderes cuasi-legislativos. De lo contrario, la delegación sería inconstitucional y la correspondiente orden ejecutiva sería inválida jurídicamente. Además, no pueden ser arbitrarias o caprichosas.

En casos extremos, el o la Gobernador(a) cuenta con el poder conferido por la Constitución en su Artículo IV, Sección 4: “Proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública lo requiera en casos de rebelión o invasión o inminente peligro de ellas. La Asamblea Legislativa deberá inmediatamente reunirse por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama”.

Nótese que para poder declarar la ley marcial hace falta que estén presentes dos elementos. Primero, que se trata de una “rebelión o invasión o inminente peligro de ellas”. Segundo, que

¹⁸ *Id.* § 3650.

¹⁹ *Id.* § 3650(b).

²⁰ *Id.* § 3650(c).

la “seguridad pública lo requiera”. Es decir, debe establecerse una necesidad específica. Cabe destacar que hace falta que *ambos* elementos estén presentes para que proceda la declaración de la ley marcial. En todo caso, la Asamblea Legislativa debe reunirse inmediatamente por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama.

Situación actual

Actualmente en Puerto Rico no existen las condiciones necesarias para justificar la declaración de la ley marcial. De igual forma, la Gobernadora no ha invocado dichos poderes. Por tanto, la Gobernadora solamente tiene acceso a (1) aquellos poderes ejecutivos que le otorgan la Constitución o las leyes—incluyendo sus poderes ejecutivos inherentes— y (2) aquellos poderes cuasi-legislativos que le haya delegado debidamente la Asamblea Legislativa mediante un estatuto que, entre otros requisitos, contenga suficientes principios inteligibles y no se utilicen de manera arbitraria o caprichosa.

En vista de lo anterior, procedemos analizar brevemente la base jurídica de la orden ejecutiva emitida por la Gobernadora, el 30 de marzo de 2020, mediante el Boletín Administrativo Núm. 2020-029, así como de la orden ejecutiva del 12 de abril de 2020, publicada en el Boletín Administrativo Núm. 2020-033.²¹ Según las proclamas, la Gobernadora emite la misiva en virtud de sus poderes inherentes bajo la Constitución y las leyes de Puerto Rico. La única ley citada que otorga poderes al Gobernador es la Ley Núm. 20-2017.

Mucho del contenido de las órdenes ejecutivas de la Gobernadora es de naturaleza *legislativa*. Como vimos, la Gobernadora no tiene poderes legislativos inherentes. Por tanto, se trata del ejercicio de los poderes delegados por vía, en este caso, de la Ley Núm. 20-2017. Específicamente, de las facultades otorgadas en el Artículo 6.10(b) de dicho estatuto.²²

La validez del contenido legislativo de las órdenes ejecutivas emitidas por la Gobernadora dependerá de dos factores. Primero, si cumple con los requisitos constitucionales de la doctrina de la delegación. Es decir, (1) si se trata de un poder delegable; (2) si, en efecto, se llevó a cabo la delegación; (3) si se acompañaron suficientes principios inteligibles para guiar el ejercicio del poder cuasi-legislativo delegado; (4) si las órdenes ejecutivas están dentro de los límites establecidos por la ley, y (5) si el ejercicio de dicho poder no es arbitrario o caprichoso. Esto impide, por ejemplo, la adopción de normas excesivamente vagas.

²¹ Disponible en <https://www.wipr.pr/wp-content/uploads/2020/03/WVG-OE2020-029.pdf> (última visita 7 abril 2020).

Pero existe un segundo componente sustantivo fundamental para determinar la validez de las órdenes ejecutivas de la Gobernadora: no puede violar los derechos consagrados en nuestra Constitución. Esto, pues tanto el poder ejecutivo de la Gobernadora como el poder legislativo de la Rama Legislativa están subordinados al respeto de estos derechos. Por tanto, cualquier violación a algún derecho individual debe satisfacer el correspondiente escrutinio constitucional. Dado que las órdenes ejecutivas interfieren directamente con derechos fundamentales como la expresión, la asociación y la libertad de movimiento, el contenido de las órdenes ejecutivas debe analizarse a través de un escrutinio estricto.

Las órdenes ejecutivas y la creación de delitos

En Puerto Rico, “[e]s axioma elemental, concorde al principio de legalidad, que la Asamblea Legislativa tiene la facultad constitucional exclusiva de tipificar delitos”.²³ De ordinario, *se trata de un poder que no es delegable a otra rama de gobierno*. Los delitos tienen que estar establecidos específicamente mediante un estatuto debidamente adoptado por la Legislatura. El rol del o de la Gobernador(a) se limita a (1) firmar o vetar el estatuto, sujeto a la revocación legislativa y (2) poner en vigor su contenido normativo como parte de su deber de hacer cumplir las leyes. La Rama Ejecutiva no tiene el poder de establecer delitos.

No obstante lo anterior, existen dos formas en las que se puede relacionar un delito a un reglamento legislativo, incluyendo una orden ejecutiva que constituya el ejercicio de un poder cuasi-legislativo debidamente delegado.

El primero es que la Asamblea Legislativa adopte una ley general estableciendo el delito, dejando a la agencia ejecutiva la facultad de, mediante un reglamento legislativo, establecer ciertos *detalles*.²⁴ Por ejemplo, la Asamblea Legislativa puede determinar que será un delito menos grave matar un animal en peligro de extinción y delegar en el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales el poder de identificar, mediante un reglamento legislativo debidamente adoptado, cuáles son las especies en peligro de extinción. En estos casos, la discreción de la entidad ejecutiva está totalmente ceñida al contenido estatutario. Es decir, no se permite el ejercicio de creatividad.

El segundo es que la Asamblea Legislativa expresamente disponga que la violación a un determinado reglamento se considerará un delito. En estos casos, el propio estatuto debe

²² 25 LPRA § 3650(b).

²³ Pueblo v. Martínez Torres, 116 DPR 793, 796 (1986) (citas omitidas).

²⁴ Pueblo v. González Vega, 147 DPR 692, 705 (1999).

establecer el delito y las penas que le acompañan. Según ha resuelto el Tribunal Supremo de Puerto Rico, “se ha reconocido que las legislaturas pueden delegar a entidades administrativas el poder de aprobar reglamentos sobre distintas materias, cuya violación sea considerada como un delito”.²⁵ A su vez,

para que tal delegación sea ejercida válidamente, y no entre en conflicto con el principio de separación de poderes, los tribunales han exigido que: (1) exista una autorización legislativa que faculte a la agencia a promulgar reglamentos al respecto, (2) que el estatuto que confiera la facultad contenga estándares que guíen a la agencia al formularlos, (3) que el propio estatuto establezca que la violación del reglamento que la agencia promulgue constituirá un delito y que, además, (4) defina las penas aplicables.²⁶

Nótese que, al igual que la doctrina general sobre delegación, hace falta que la ley que establece que será un delito violar el reglamento legislativo debe incluir “estándares que guíen” a la agencia. Recordemos que la premisa detrás de esta doctrina es que quien verdaderamente está ejerciendo el poder legislativo es la Asamblea Legislativa y que la entidad ejecutiva meramente está ejerciendo poder cuasi-legislativo subordinado al estatuto adoptado por la Legislatura. A su vez, como cualquier otro delito tipificado estatutariamente, su contenido debe ser constitucionalmente suficiente.

En su orden ejecutiva del 30 de marzo de 2020, la Gobernadora hace referencia al Artículo 6.14 de la Ley Núm. 20-2017 como fuente de derecho para sancionar a cualquier persona que violente la misma.²⁷

Anteriormente, el Artículo 6.14 de la Ley Núm. 20-2017 solamente tipificaba como delito cuatro (4) tipos de actos. En lo pertinente, el inciso (b) establece una pena para cualquier persona que “[n]o acate las órdenes de evacuación de la población civil emitidas por el Departamento o sus Negociados como parte de la ejecución de su plan en casos de emergencia o desastre”.²⁸ Nótese que esta disposición se limita únicamente a “órdenes de evacuación”. De forma muy desatinada, la Gobernadora hizo referencia a esta disposición en su orden ejecutiva del 30 de marzo de 2019. Evidentemente, un toque de

quedada, y las demás restricciones generales al movimiento ciudadano, ordenado por la Gobernadora no constituye una orden de evacuación de la población civil. Por su parte, el inciso (d) establece una pena para cualquier persona que:

Persista en realizar cualquier actividad que pongan en peligro su vida o la de otras personas, después de haber sido alertada por las autoridades una vez se haya declarado un aviso de azote de huracán u otra declaración de emergencia por las autoridades pertinentes, o mientras esté vigente un estado de emergencia promulgado por el Gobernador de Puerto Rico mediante una Orden Ejecutiva.²⁹

Evidentemente, ninguna de estas disposiciones se relaciona a muchas de las medidas adoptadas por la Gobernadora en su orden ejecutiva del 30 de marzo de 2020. Por tanto, las violaciones a estas medidas no pueden tratarse como delitos.

En los pasados días, se enmendó la Ley Núm. 20-2017 para añadir dos incisos al Artículo 6.14 de dicho estatuto. En lo pertinente, la enmienda establece que:

Será sancionado con pena de reclusión que no excederá de seis (6) meses o multa que no excederá de cinco mil (5,000) dólares o ambas penas a discreción del tribunal, toda persona que realizare cualquiera de los siguientes actos: (a) . . . (e) *Incumpla, desacate o desobedezca de cualquier forma una orden ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico estableciendo un toque de quedada*.³⁰

Como vimos, para que esta norma sea válida —entiéndase, que se tipifique como delito la violación de un reglamento legislativo— deben estar presente varios elementos. Primero, debe haber habido un poder cuasi-legislativo debidamente delegado. El Artículo 6.10 de la Ley Núm. 20-2017 autoriza la declaración de un estado de emergencia y delega en el o la Gobernador(a) el poder de adoptar medidas cuasi-legislativas.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* (citas omitidas).

²⁷ 25 LPRA § 3654 (West 2020).

²⁸ *Id.* § 3654(b).

²⁹ *Id.* § 3654(d).

³⁰ P. del S. 1545 de 24 de marzo de 2020, 7ma Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 2-3 (énfasis en el original). Al momento de redactarse este artículo el proyecto entró en vigor como la Ley Núm. 35-2020, pero el texto de la ley per sé no está disponible al público. También se añadió un inciso (f) relacionado a la publicación de información falsa con la intención de crear confusión, pánico o histeria colectiva.

Segundo, el propio estatuto debe establecer que una violación a un reglamento legislativo se considerará un delito. El nuevo inciso (e) del Artículo 6.14 cumple este fin. Tercero, tendríamos que concluir que las órdenes ejecutivas del 30 de marzo y del 12 de abril del 2020 son el equivalente de un reglamento legislativo. Como vimos, hay dos tipos de órdenes ejecutivas: (1) aquellas que solamente aplican a la Rama Ejecutiva como parte de los poderes ejecutivos del o de la Gobernador(a) y (2) aquellas de naturaleza cuasi-legislativa que constituyen el ejercicio de poderes debidamente delegados. En este caso, estaríamos ante una orden ejecutiva de la segunda acepción.

Cuarto, y más importantemente, *es necesario que “el estatuto que confiere la facultad contenga estándares que guíen a la agencia al formularlos [reglamentos]”*.³¹ Aquí es donde entiendo que el nuevo inciso (e) del Artículo 6.14 resulta parcialmente insuficiente. Su referencia a una orden ejecutiva que establece un toque de queda puede verse como suficientemente específico. Pero la parte del nuevo inciso que tipifica como delito la violación de *cualquier parte de una orden ejecutiva*, sin más, carece de suficientes criterios o límites, según requiere nuestro ordenamiento constitucional y la doctrina de la delegación. Lo anterior, sin hablar de que un toque de queda y las demás restricciones contenidas las órdenes ejecutivas del 30 de marzo y del 12 de abril del 2020, afectan directa y sustancialmente importantes derechos constitucionales de rango fundamental. También puede concluirse que gran parte de su contenido es arbitrario o caprichoso.

Por tanto, estas medidas quedan sujetas al escrutinio estricto. Entiendo que muchas de estas restricciones no satisfacerían dicho escrutinio. Y aquellas que sí, solamente lo harían mientras sean justificadas por la crisis de salud pública. Es decir, solamente serían válidas por un periodo de tiempo - por ahora indeterminado - pero que debe ser corto. Más importantemente, no deben prohibirse conductas más allá de lo estrictamente necesario. Medidas como el control vehicular no se justifican. A menos que exista prueba relacionada a la crisis de salud pública que requiera dicha medida, estaríamos ante una norma arbitraria y caprichosa, por no decir inconstitucional.

Estamos en una crisis terrible. En situaciones de emergencia, no es mala idea que la Asamblea Legislativa delegue ciertos poderes cuasi-legislativos al Ejecutivo para atender la misma. Pero, como adelantamos, nuestro sistema no permite un gobierno por decreto. Hay importantes límites. Algunos son de naturaleza estructural, como la doctrina de la delegación y su interacción con los límites a la tipificación de delitos por parte de entidades ejecutivas. Otros provienen de la operación de importantes derechos constitucionales.

Mientras más cerca estemos a la emergencia, más se justificarán medidas restrictivas. Mientras más lejos estemos de la misma, menos se justificarán. Lo importante es que (1) este estado de emergencia no puede durar para siempre; (2) durante la emergencia misma se observen los límites constitucionales aplicables, y (3) una vez se supere la emergencia, las medidas restrictivas deben desaparecer completamente.

³¹ *González Vega*, 147 DPR en la pág. 705 (énfasis suplido).