



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Hon. Wanda Vázquez Garced  
Gobernadora

Hon. Dennise N. Longo Quiñones  
Secretaria

9 de abril de 2020

Jose J. Reyes  
Ayudante General  
Guardia Nacional de Puerto Rico  
552 Borinqueneer Street  
Fort Buchanan, P.R. 00934

**Consulta Núm.: OL 2020-04-09**

Estimado Mayor General Reyes:

## **I. INTRODUCCIÓN**

Acusamos recibo de su comunicación del 26 de marzo de 2020, mediante la cual solicita una opinión legal sobre si la “Ley del Departamento de Salud”, Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada, (“Ley Núm. 81”), faculta al Secretario de Salud a realizar pruebas de COVID-19, mediante la toma de muestras de sangre a todos los pasajeros que arriben a Puerto Rico. Por otra parte, en caso de que la respuesta a esa interrogante sea en la afirmativa, solicita que informemos si el Secretario de Salud puede autorizar, designar o delegar a la Guardia Nacional de Puerto Rico (“PRNG”) que realice esas pruebas en apoyo al Departamento de Salud.

Adelantamos que nuestra conclusión es que la toma de muestras de sangre de forma compulsoria, a pesar de ser un registro, se puede llevar a cabo conforme protocolos debidamente autorizados por el Secretario de Salud si dicha medida constituye un procedimiento aceptado por la comunidad científica para atajar la propagación del COVID-19 ante la pandemia que ha atacado a la población mundial. El Secretario de Salud puede además delegar la función de tomar dichas pruebas a personal de la PRNG siempre que la implementación de dichas medidas se ejecute de conformidad con la reglamentación y procesos que establezca el Secretario de Salud para la toma y uso de dichas pruebas.



Expuesto el asunto consultado y un breve resumen de nuestra conclusión, pasamos a la discusión y análisis de lo planteado.

## II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A continuación, examinamos separadamente las doctrinas constitucionales que rigen al asunto objeto de análisis. Como cuestión de umbral es necesario exponer las facultades pertinentes que invisten al Secretario de Salud de autoridad para actuar ante una pandemia.

### *i. La Ley del Departamento de Salud y los poderes delegados a su Secretario*

Según disponen las Secciones 5 y 6 del Artículo IV de nuestra Constitución, el Secretario de Salud es el “Jefe del Departamento de Salud y tendrá a su cargo todos los asuntos relacionados con la salud, sanidad y beneficencia pública, excepto aquellos que se relacionan con el servicio de cuarentena marítima”.<sup>1</sup> Particularmente, la Ley Núm. 81 establece que si una epidemia amenazare la salud de la población de la Isla, “el Secretario de Salud **tomará las medidas que juzgue necesarias para combatirla** y con la aprobación del Gobernador incurrirá en los gastos que sean necesarios por cuenta del Gobierno Estadual”.<sup>2</sup> Estas facultades son de tal envergadura que el estatuto concretamente dispone que la obstrucción de dichas facultades ameritan la detención o arresto del que impide los propósitos salubristas de la ley. Por ello, el Artículo 27 de la Ley Núm. 81 específicamente dispone lo siguiente:

[E]l Secretario de Salud, los inspectores médicos, oficiales de salud y auxiliares estarán facultados para hacer arrestos de personas que se encontraren o detuvieren en el acto de infringir la ley de sanidad, o cualesquiera reglas o reglamentos promulgados en virtud de sus disposiciones, entregando dichas personas tan pronto como fuere práctico al policía más cercano y formulando al mismo tiempo los cargos necesarios contra los infractores; pero nada de lo contenido en esta sección autorizará

---

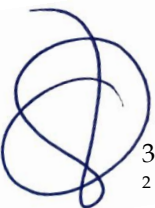
<sup>1</sup> Véanse Art. VI, Sec. 5-6, Const. PR, LPRA, Tomo 1; Art. 1 de la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento de Salud*, 3 LPRA sec. 171; Véase además, que el Código de Enjuiciamiento Civil dispone lo siguiente en cuanto a los propósitos de ocupar o destruir propiedad privada:

**Los fines para los cuales se puede ocupar o destruir la propiedad privada, o causar perjuicios en ella, son los siguientes:**

(e) Para la construcción de faros, estaciones de señales, balizas, muelles, represas, **estaciones de cuarentena**, obras para mejorar la navegación, y para estaciones militares y navales, casas de correo, edificios para tribunales de los Estados Unidos, o para otros establecimientos u obras para el gobierno de los Estados Unidos.

32 LPRA sec. 2903. (Énfasis suplido).

<sup>2</sup> Véase Art. 5 de la Ley Núm. 81, *supra*, 3 LPRA sec. 171. (Énfasis suplido).



a los funcionarios o auxiliares que se enumeran para portar revólveres u otras armas ilícitas mientras estuvieren en el cumplimiento de sus deberes oficiales.<sup>3</sup>

El Artículo 34 de la Ley Núm. 81, por su parte, prohíbe a los tribunales dictar órdenes que puedan “entorpecer, retardar, suspender o impedir las gestiones del Secretario de Salud, de los inspectores de distrito, de los oficiales de sanidad o de cualquiera de los inspectores o agentes debidamente autorizados en los esfuerzos que hicieren para corregir o suprimir un daño o estorbo público que pudiera ocasionar enfermedades o comprometer la salud pública”, sin que se le haya notificado previamente al Secretario de Salud.<sup>4</sup> Precisamente, el Artículo 33 de la Ley Núm. 81, establece penas de multa o reclusión por violación al estatuto o a los reglamentos aprobados en virtud del mismo.<sup>5</sup>

Es importante señalar que el Artículo 30 de la Ley Núm. 81, además permite, entre otras cosas, que el Secretario de Salud y sus representantes autorizados entren en cualquier casa o propiedad para examinar las condiciones sanitarias y para hacer remover o corregir cualquier daño o estorbo.<sup>6</sup> A su vez, tienen autoridad para entrar a los edificios y casas, exceptuando las habitaciones particulares, sin obtener previamente el permiso del dueño o inquilino si la entrada se hiciera de buena fe para fomentar la salubridad.<sup>7</sup> Pueden, además, imponer multas a dueños, agentes o encargados de los mismos por deficiencias en las condiciones y requisitos sanitarios de dichos lugares.<sup>8</sup>

Debemos, de igual manera, hacer referencia puntual a lo establecido en el Artículo 4 de la Ley Núm. 81, *supra*, sobre las facultades adicionales del Secretario de Salud. El citado articulado dispone que:

[E]l Secretario de Salud podrá ordenar la traslación a los sitios adecuados que el determinare de cualquier persona que padezca alguna enfermedad cuarentenable o cualquier otra dolencia de propagación rápida, contagiosa o infecciosa, y tendrá a su cargo los hospitales públicos para el tratamiento de esos casos. Tendrá derecho de convertir en hospitales provisionales los edificios que se necesitaren, no siendo obstáculo para ello la indemnización consiguiente que hubiere de pagarse al dueño de la propiedad, debiendo

---

<sup>3</sup> 3 LPRA sec. 186.

<sup>4</sup> 3 LPRA sec. 184.

<sup>5</sup> 3 LPRA sec. 187.

<sup>6</sup> 3 LPRA sec. 181. Para ello, se requiere permiso previo del inquilino y, si este rehusare, deberá solicitar una orden judicial para poder llevar a cabo la inspección.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Id.* Previo a emitir cualquiera de las penalidades provistas por esta sección, se notificará por correo certificado con acuse de recibo al dueño, agente, o encargado del edificio, casa, tienda o lugar las deficiencias encontradas y se le concederá un período de tiempo razonable para corregirlas.



fijarse la cuantía de la misma en la forma que la ley dispone para esos casos; **y podrá hacer que se preste la debida atención y asistencia a los pacientes que fueren trasladados a los hospitales**, a expensas del Gobierno estatal, según se dispone en la presente, cuando tuviere conocimiento de que tales pacientes son muy pobres para pagar el gasto de su asistencia, o **cuando fuere necesario asistirlos en interés de la salud pública**. Ninguna persona que sufra de alguna enfermedad cuarentenable o cualquier otra dolencia de propagación rápida, contagiosa o infecciosa, podrá ser trasladada de la embarcación o de cualquier otro sitio separado por autoridad competente para su aislamiento y tratamiento, sin un permiso por escrito del Secretario de Salud o del oficial encargado por el Secretario de Salud de dicha embarcación o sitio. Con el fin de dar cumplimiento a los deberes que por esta sección se prescriben, el Secretario de Salud, o cualquier otro médico debidamente autorizado y empleado en el Departamento de Salud podrá entrar, en cualquier tiempo, en propiedades y viviendas particulares.<sup>9</sup>

Asimismo, es importante señalar que, el Artículo 29 de la Ley Núm. 81, sobre las **inoculaciones obligatorias** establece que: “[l]a inoculación del virus vacuno se declara por la presente obligatoria para todos los habitantes del [Gobierno de Puerto Rico], en la época, forma y plazo que determinare el Secretario de Salud; siendo también obligatoria en los casos de epidemia, la inoculación de cualquier otro producto orgánico profiláctico o terapéutico”.<sup>10</sup>

Debe conocerse además, que mediante la Orden Administrativa Núm. 207 de 3 de marzo de 2006 del Departamento de Salud, sustituida por la Orden Administrativa Núm. 218 de 30 de mayo de 2007, esta agencia creó la Oficina de Preparación y Coordinación de Respuesta en Salud Pública (“OPCRSP”). En virtud de la Orden Ejecutiva Núm. 23 de 2007, Boletín Administrativo Núm. OE-2007-23, se reorganizó esta Oficina y se adscribió al Departamento de Salud.<sup>11</sup> Esta se encarga de la planificación e implementación de sistemas de salud pública y cuidado médico que provean las herramientas necesarias para manejar adecuadamente brotes, epidemias, emergencias naturales, atentados terroristas y otras emergencias en salud pública integrando las guías y principios del Sistema Nacional de Manejo de Incidentes, NIMS por sus siglas en inglés.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> 24 LPRC sec. 351. (Énfasis suplido).

<sup>10</sup> 24 LPRC sec. 353.

<sup>11</sup> De conformidad con la Orden Administrativa Núm. 380 de 26 de diciembre de 2017, la OPCRSP responde directamente al Secretario de Salud o al Subsecretario previa designación a esos efectos.

<sup>12</sup> Véase <http://www.salud.gov.pr/Dept-de-Salud/Pages/Unidades-Operacionales/Oficina-de-Preparacion-y-Coordination-de-Respuesta-en-Salud-Publica.aspx>. (Recuperado el 27 de febrero de 2020).



La OPCRSF cuenta con un Centro de Manejo de Emergencias, que tiene la encomienda de coordinar “la respuesta y la recuperación ante emergencias de salud pública a través de las zonas del NMEADM, garantizando la provisión de servicios de salud pública, cuidados de salud y salud mental”.<sup>13</sup> También, “[s]irve de enlace y apoyo al Coordinador Interagencial Estatal para cumplir con los roles y responsabilidades establecidos en la Función de Apoyo a Emergencias”.

Como vemos, de todo lo antes expuesto surge claramente que el Secretario de Salud tiene amplias facultades y discreción para el manejo de epidemias, entre otros riesgos y amenazas a la salud pública. Más aun, su Artículo 5 – antes citado – dispone que “[e]n caso de que alguna epidemia amenazare la salud del [Gobierno de Puerto Rico], el Secretario de Salud tomará **las medidas que juzgue necesarias para combatirla...**”, y en el Artículo 29 el estatuto dispone sobre inoculaciones obligatorias.

Así mismo, la potestad del Secretario de Salud de imponer requisitos de vacunación compulsoria en casos de epidemia también fue reconocida por el legislador en la Ley Núm. 25 de 25 de septiembre de 1983 que regula lo concerniente a la inmunización de estudiantes y niños de edad preescolar. A pesar de que en dicho estatuto el legislador permite que se exima de vacunación a los niños que demuestren que ellos o sus padres pertenecen a una religión que no permite la inmunización, el legislador expresamente dispuso y reconoce que “dicha exención quedará sin efecto **en caso de una epidemia declarada por el Departamento de Salud**”. 24 L.P.R.A. sec. 182d. Así también lo reconoció el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 D.P.R. 893 (2010) cuando indica que:

[l]os tribunales han expresado que el interés del Estado en proteger a terceros inocentes puede ser invocado en casos de emergencias de salud pública. Así, se ha reconocido que el Estado puede aprobar leyes que requieran de manera compulsoria ciertas vacunas ante la amenaza de una epidemia. Véanse *Fosmire v. Nicoleau*, supra, pág. 880; *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11 (1905); J.A. Cohan, *Judicial Enforcement of Lifesaving Treatment for Unwilling Patients*, 39 Creighton L. Rev. 849, 895 (2006).

Por consiguiente, aunque el texto de la Ley Núm. 81 no autoriza **expresamente** al Secretario a realizar pruebas de sangre, compulsorias e involuntarias, a todos los pasajeros que arriben a Puerto Rico, puede inferirse razonablemente que dicha facultad se encuentra enmarcada dentro de su autoridad de tomar las medidas que estime necesarias para combatir cualquier epidemia que amenace la salud de los ciudadanos de Puerto Rico. En atención a ello, destacamos que para determinar si esas pruebas de

---

<sup>13</sup> *Id.*



sangre (compulsorias e involuntarias) están comprendidas en las facultades del Secretario procedemos a evaluarlo por el prisma de importantes doctrinas constitucionales.

*ii. El Poder Público del Estado ("Police Power")*

Evaluando el Poder Público de Estado "Police Power" para atender emergencias que surgen como resultado de una epidemia, es indispensable referirnos al normativo en esta materia, entiéndase *Jacobson v. Massachusetts*, que aún sigue vigente como la norma a seguir al examinar el poder del estado al enfrentar una amenaza la salud pública.<sup>14</sup> En ese caso, se examinó la validez de un estatuto que establecía vacunaciones obligatorias. El Tribunal Supremo federal explicó lo siguiente:

The authority of the state to enact this statute is to be referred to what is commonly called the police power,—a power which the state did not surrender when becoming a member of the Union under the Constitution. Although this court has refrained from any attempt to define the limits of that power, yet **it has distinctly recognized the authority of a state to enact quarantine laws and 'health laws of every description;'** indeed, all laws that relate to matters completely within its territory and which do not by their necessary operation affect the people of other states. According to settled principles, **the police power of a state must be held to embrace, at least, such reasonable regulations established directly by legislative enactment as will protect the public health and the public safety.** *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheat. 1, 203, 6 L. ed. 23, 71; *Hannibal & St. J. R. Co. v. Husen*, 95 U. S. 465, 470, 24 L. ed. 527, 530; *Boston Beer Co. v. Massachusetts*, 97 U. S. 25, 24 L. ed. 989; *New Orleans Gaslight Co. v. Louisiana Light & H. P. & Mfg. Co.* 115 U. S. 650, 661, 29 L. ed. 516, 520, 6 Sup. Ct. Rep. 252; *Lawson v. Stecle*, 152 U. S. 133, 38 L. ed. 385, 14 Sup. Ct. Rep. 499. It is equally true that the state may invest local bodies called into existence for purposes of local administration with authority in some appropriate way to safeguard the public health and the public safety. **The mode or manner in which those results are to be accomplished is within the discretion of the state**, subject, of course, so far as Federal power is

---

<sup>14</sup> "Federal and state courts have broadly construed the scope of the state's police power. *Jacobson v. Massachusetts* is still the seminal case. It provides a set of principles, highly deferential to state public health regulation that guides constitutional review of state public health laws. *Jacobson* tested the commonwealth's power to permit local communities to require smallpox vaccination and it broadly stands for the proposition that a community has the right to protect itself against an epidemic of disease that threatens the safety of its members. The U.S. Supreme Court held that the "safety and health of the people of Massachusetts are ... for the Commonwealth to guard and protect. They are matters that do not ordinarily concern the National Government." *Jacobson* has never been overruled and is still the key pronouncement by the Supreme Court with regard to police power and public health". W. Kaplan, *Massachusetts Disease Control Law In The 21st Century: Running In Place?* 87 Mass. L. Rev. 84, 89 (2002).



concerned, only to the condition that no rule prescribed by a state, nor any regulation adopted by a local governmental agency acting under the sanction of state legislation, shall contravene the Constitution of the United States, nor infringe any right granted or secured by that instrument. A local enactment or regulation, even if based on the acknowledged police powers of a state, must always yield in case of conflict with the exercise by the general government of any power it possesses under the Constitution, or with any right which that instrument gives or secures. *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheat. 1, 210, 6 L. ed. 23, 73; *Sinnot v. Davenport*, 22 How. 227, 243, 16 L. ed. 243, 247; *Missouri, K. & T. R. Co. v. Haber*, 169 U. S. 613, 626, 42 L. ed. 878, 882, 18 Sup. Ct. Rep. 488.<sup>15</sup>

De lo anterior se colige, sin duda alguna, que los Estados cuentan con amplias facultades para implementar medidas que propendan al bienestar general, la seguridad y la salud pública, dentro de los cuales está comprendido el asunto que nos fue consultado. Empero, esta facultad está limitada por lo que dispone la Constitución federal y los derechos reconocidos. Sobre este respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico provee la siguiente explicación y definición:

“[T]oda comunidad políticamente organizada tiene lo que hemos llamado el poder público del estado (“*police power*”) para salvaguardar la seguridad, la salud y el bienestar de sus habitantes.” Desde principios del siglo pasado hemos interpretado las implicaciones que conlleva este poder de razón de Estado. Desde entonces, también hemos reconocido la dificultad que entraña una “definición satisfactoria” de tal concepto. No obstante, y por la presente opinión, adoptamos la siguiente como definición de “poder de razón de estado”, por ser una que precisa el concepto de manera práctica, sencilla y muy pertinente a la controversia que nos ocupa:

Aquel poder inherente al Estado que es utilizado por la Legislatura para prohibir o reglamentar ciertas actividades **con el propósito de fomentar o proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad**, el cual puede delegarse a los municipios.<sup>16</sup>

En esa misma línea, el Tribunal Supremo aclara que:

... en el pasado [se ha] reconocido incluso “la estética” como un fundamento único y válido para el ejercicio por la Rama Legislativa del

<sup>15</sup> *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts*, 25 S.Ct. 358, 360-61, 197 U.S. 11, 24-25 (1905).

<sup>16</sup> *Domínguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1, 36 (2010) (Énfasis suplido).



poder de razón de Estado, específicamente en la consecución del bienestar general. De hecho, desde principios del siglo pasado el Tribunal Supremo federal ha reconocido que, bajo este poder, se pueda hasta limitar en determinadas circunstancias el número de personas que pueden ocupar una vivienda y la relación entre éstas. **Y es que, en el ejercicio de su poder de razón de Estado, la Legislatura “goza de amplia facultad para aprobar reglamentación económica dirigida a promover el bienestar de la comunidad.** La única limitación que tiene es la dispuesta por la garantía del debido proceso de ley”.<sup>17</sup>

Nótese, que el Tribunal Supremo reconoce gran amplitud a esta facultad, aunque delimita su ejercicio a los parámetros de un debido proceso de ley. Ello así, queda claro que el concepto de libertad y los derechos individuales no son absolutos. Responden y, a veces ceden, a un interés que los tribunales en ocasiones han estimado de mayor jerarquía e importancia: **el bienestar común.** En particular, se ha explicado que:

...the liberty secured by the Constitution of the United States to every person within its jurisdiction does not import an absolute right in each person to be, at all times and in all circumstances, wholly freed from restraint. There are manifold restraints to which every person is necessarily subject for the common good. On any other basis organized society could not exist with safety to its members. **Society based on the rule that each one is a law unto himself would soon be confronted with disorder and anarchy.** Real liberty for all could not exist under the operation of a principle which recognizes the right of each individual person to use his own, whether in respect of his person or his property, regardless of the injury that may be done to others. This court has more than once recognized it as a fundamental principle that **‘persons and property are subjected to all kinds of restraints and burdens in order to secure the general comfort, health, and prosperity of the state;** of the perfect right of the legislature to do which no question ever was, or upon acknowledged general principles ever can be, made, so far as natural persons are concerned.<sup>18</sup>

Nótese pues que, aun dentro del concepto de las libertades individuales, es imprescindible que exista algún ámbito de regulación. Adviértase, que el Tribunal Supremo federal ha invalidado leyes sobre salud pública que se exceden de la necesidad, aún en el ejercicio del poder de razón de estado, por que invaden el dominio federal o inciden en derechos constitucionales.<sup>19</sup> Colegimos pues, que es necesario

<sup>17</sup> *Id.* en la pág. 37 (Énfasis suplido) (Citas omitidas).

<sup>18</sup> *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts, supra*, en la pág. 361 (énfasis suplido).

<sup>19</sup> “In *Hannibal & St. J. R. Co. v. Husen*, 95 U. S. 465, 471–473, 24 L. ed. 527, 530, 531, this court recognized the right of a state to pass sanitary laws, laws for the protection of life, liberty, health, or property within its





lograr mantener un fino balance entre las libertades individuales y el bienestar general. Así, para **justificar el ejercicio del poder de razón del Estado, es necesario adoptar medidas que estén cimentadas o respaldadas en base científica.** Esto es más importante aún, cuando se trata de medidas que atienden aspectos de salud pública. Sobre ello se ha expresado lo siguiente:

[T]he possibility that the belief may be wrong, and that science may yet show it to be wrong, is not conclusive; for the legislature has the right to pass laws which, according to the common belief of the people, are adapted to prevent the spread of contagious diseases. In a free country, where the government is by the people, through their chosen representatives, practical legislation admits of no other standard of action, **for what the people believe is for the common welfare must be accepted as tending to promote the common welfare**, whether it does in fact or not. Any other basis would conflict with the spirit of the Constitution, and would sanction measures opposed to a Republican form of government. While we do not decide, and cannot decide, that vaccination is a preventive of smallpox, we take judicial notice of the fact that this is the common belief of the people of the state, and, with this fact as a foundation, we hold that the statute in question is a health law, enacted in a reasonable and proper exercise of the police power.<sup>20</sup>

De modo que, la mera posibilidad de que en un futuro pueda demostrarse que una medida en particular no fue la más adecuada según evidencia científica, no vulnera la legitimidad de su implementación; siempre y cuando el Estado se fundamente en lo que al momento se estimó razonable en términos generales. Para ello, incluso puede observarse como ejemplo otras jurisdicciones.<sup>21</sup> Este razonamiento sirve de justificación

---

limits, laws to prevent persons and animals suffering under contagious or infectious diseases, or convicts, from coming within its borders. But, as the laws there involved went beyond the necessity of the case, and, under the guise of exerting a police power, invaded the domain of Federal authority, and violated rights secured by the Constitution, this court deemed it to be its duty to hold such laws invalid." *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts*, 25 S.Ct. 358, 362, 197 U.S. 11, 28 (U.S. 1905)

<sup>20</sup> *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts*, *supra* en la pág. 365 (énfasis suplido).

<sup>21</sup> "Whatever may be thought of the expediency of this statute, it cannot be affirmed to be, beyond question, in palpable conflict with the Constitution. Nor, in view of the methods employed to stamp out the disease of smallpox, can anyone confidently assert that the means prescribed by the state to that end has no real or substantial relation to the protection of the public health and the public safety. Such an assertion would not be consistent with the experience of this and other countries whose authorities have dealt with the disease of smallpox." *Id.* en la pág. 363.



para la necesidad de la realización de pruebas de sangre, cuando miramos sus beneficios en otras jurisdicciones y las opiniones de expertos en esta materia.<sup>22</sup>

De lo antes expuesto surge con claridad, que el poder de razón de Estado, aunque limitado por la protección de derechos constitucionales y el debido proceso de ley, es sumamente abarcador a la hora de atender emergencias de salud pública.

A menudo es imprescindible realizar un análisis de balance de intereses. Debemos, pues, referirnos a lo que se ha resuelto sobre los derechos constitucionales a los cuales se enfrenta el ejercicio del poder de razón de Estado.

### *iii. Protecciones constitucionales a la intimidad*

La Constitución de Puerto Rico consagra en su Artículo II, sección 1 que “[l]a dignidad del ser humano es inviolable”. Subsiguientemente, en la Sección 8, del Artículo II, establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar.

Además, nuestra Carta de Derechos, en la Sección 10, del Artículo II, dispone lo siguiente:

No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

No se interceptará la comunicación telefónica.

Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.

Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibile en los tribunales.

---

<sup>22</sup> *Coronavirus cases have dropped sharply in South Korea. What's the secret to its success?*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/coronavirus-cases-have-dropped-sharply-south-korea-whats-secret-its-success#> (Última vista el 8 de abril de 2020).



De las disposiciones de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico antes mencionadas, surge la importancia de las diversas aplicaciones del derecho a la intimidad en nuestro ordenamiento jurídico. En el contexto de tratamiento médico — al cual nos referimos con fines ilustrativos puesto que, aunque las pruebas propuestas no son tratamientos para el COVID-19 han sido identificadas como el Departamento de Salud como una mecanismo adecuado de prevención, que permite contener y evitar el contagio comunitario— el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que “tanto la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como la Constitución de Estados Unidos protegen el derecho de las personas a rechazar tratamiento médico sin sujeción a condición de salud alguna y, aun cuando ello pudiera ocasionar su muerte”.<sup>23</sup> Se reconoció, sin embargo, que **no se trata de un derecho absoluto**, y que por ende podría ser limitado **ante la presencia de ciertos intereses del Estado**.<sup>24</sup>

Debemos mencionar que se han resuelto casos sobre el derecho a rechazar tratamiento médico, basados en el derecho al consentimiento informado del derecho común o *common law*, en el derecho constitucional a la intimidad o *privacy right*, y basados en ambas doctrinas.<sup>25</sup> En 1891, el Tribunal Supremo de los Unidos manifestó que “[n]o right is held more sacred, or is more carefully guarded by the common law, than the right of every individual to the possession and control of his own person, free from all restraint or interference of others, unless by clear and unquestionable authority of

---

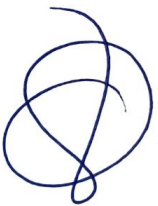
<sup>23</sup> *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 D.P.R. 893, 900 (2010).

<sup>24</sup> *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 D.P.R. 893, 918-19 (2010):

“...se ha resuelto que los foros judiciales deben considerar el interés del Estado en proteger a terceros inocentes. Este interés es el que con más frecuencia se invoca en los tribunales en el contexto de casos sobre rechazo de tratamiento médico. La protección de terceros inocentes toma — en la mayoría de los casos — dos vertientes, a saber: el interés del Estado en proteger a menores de edad que pueden quedar abandonados por la muerte de sus padres y en que los ciudadanos se sometan a cierto tratamiento médico durante una crisis de salud pública.<sup>13</sup>

En cuanto a la primera vertiente, el poder de *parens patriae* del Estado le brinda un interés reconocido en el bienestar de los menores. La pregunta en estos casos es si a un adulto competente se le puede coartar su derecho de rechazar tratamiento médico debido a su condición de padre o madre. Ante tal planteamiento, algunos tribunales han expresado que, en la medida en que la muerte del paciente no redunde en el total abandono de un hijo menor de edad, el interés del Estado en el bienestar del menor no puede superar el derecho de un adulto competente de rechazar tratamiento médico. Véanse: *Stamford Hosp. v. Vega*, supra; *Matter of Dubreuil*, supra; *Norwood Hosp. v. \*919 Muñoz*, supra.<sup>14</sup> Así, nos parecen acertadas las expresiones del máximo foro judicial de Nueva York, al indicar que “[l]os ciudadanos de este estado han tenido por mucho tiempo el derecho de tomar sus propias decisiones sobre su cuidado médico sin sujeción a su condición física o su condición de padres”. (Traducción nuestra.) *Fosmire v. Nicoleau*, supra, pág. 883.

<sup>25</sup> ...most courts have based a right to refuse treatment either solely on the common-law right to informed consent or on both the common-law right and a constitutional privacy right. *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health*, 110 S.Ct. 2841, 2847, 497 U.S. 261, 271 (1990).



law".<sup>26</sup> Asimismo, se ha explicado la doctrina del consentimiento informado como el derecho del paciente a no consentir.<sup>27</sup> Así vemos el arraigo de este principio en el derecho común anglosajón y cómo armoniza con la tradición constitucional del derecho a la intimidad. Sin embargo, también se ha establecido jurisprudencialmente que este derecho no es absoluto.

En Puerto Rico, según explicó el Tribunal Supremo, este derecho "tiene un historial distinto [...] a su evolución en Estados Unidos. Dicho derecho adquiere rango constitucional en Puerto Rico mucho más temprano que en la Unión Americana"[.]<sup>28</sup> y responde —entre otros factores— a que "se quería formular una Carta de Derechos de factura más ancha que la tradicional, que recogiese el sentir común de culturas diversas sobre nuevas categorías de derechos".<sup>29</sup> Aun así, en *Lozada Tirado v. Testigos Jehová* el Más Alto Foro validó la limitación a ese derecho. Concluyó que este derecho debía ceder ante ciertos intereses del Estado para beneficio de terceros.

Con esto presente, procedemos a considerar la pertinencia de la Cuarta Enmienda a este análisis. En *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health*, el Tribunal Supremo federal expresó que (en el contexto de validar una objeción a tratamiento médico planteada por familiares de una paciente que perdió su capacidad de consentir):

The Fourteenth Amendment provides that no State shall "deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law." The principle that a competent person has a constitutionally protected liberty interest in refusing unwanted medical treatment may be inferred from our prior decisions. In *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11, 24-30, 25 S.Ct. 358, 360-361, 49 L.Ed. 643 (1905), for instance, the Court balanced an individual's liberty interest in declining an unwanted smallpox vaccine against the State's interest in preventing disease. Decisions prior to the incorporation of the Fourth Amendment into the Fourteenth Amendment analyzed searches and seizures involving the body under the Due Process Clause and were thought to implicate substantial liberty interests. See, e.g., *Breithaupt v. Abram*, 352 U.S. 432, 439, 77 S.Ct. 408, 412, 1 L.Ed.2d 448 (1957) ("As against the right of an individual that his person be held inviolable ... must be set the interests of society ...").<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> *Union Pac. R. Co. v. Botsford*, 11 S.Ct. 1000, 1001, 141 U.S. 250, 251 (1891). Citado en *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health*, 110 S.Ct. 2841, 2846, 497 U.S. 261, 269 (1990).

<sup>27</sup> "The logical corollary of the doctrine of informed consent is that the patient generally possesses the right not to consent, that is, to refuse treatment". *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health*, 110 S.Ct. 2841, 2847, 497 U.S. 261, 270 (1990).

<sup>28</sup> *E.L.A. v. Hermandad de Empleados*, 104 D.P.R. 436, 439 (1975).

<sup>29</sup> *E.L.A. v. Hermandad de Empleados*, 104 D.P.R. 436, 440 (1975). (Énfasis suplido).

<sup>30</sup> *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health*, 110 S.Ct. 2841, 2851, 497 U.S. 261, 278 (1990).



En esa misma decisión, el Tribunal reseña el haber reconocido protecciones de debido proceso de ley a confinados en el tratamiento médico<sup>31</sup>, empero, el Tribunal Supremo federal no invalida el razonamiento antes expuesto sobre el *Jacobson* sobre la facultades del Estado de tomar las medidas necesarias para atender emergencias como epidemias.

Por la preminencia de los intereses enfrentados, a saber: el poder de razón pública de Estado para contener y evitar la propagación exponencial del COVID-19 contra el derecho a la intimidad podemos anticipar cuestionamientos a la facultad del Departamento de Salud de requerir que, para corroborar o descartar que son portadores los viajeros se sometan a pruebas de sangre de forma compulsoria. Esa práctica podría levantar cuestionamientos constitucionales e incluso pudiera considerarse una especie de registro. Procederemos, pues, a examinar la doctrina sobre ese particular.

#### *iv. Registros y allanamientos*

Se nos consulta la posibilidad de requerir a todos los pasajeros que arriben a la Isla, que se sometan a una prueba que consiste en tomarle una muestra de sangre a cada individuo. Por ello, ante la ausencia una norma jurisprudencia que rijan específicamente este asunto, hacemos referencia al derecho aplicable a las pruebas toxicológicas, para comparar — por analogía — el grado de intromisión en la persona que se somete al estudio.

Según exige, la Constitución de Estados Unidos en su Cuarta Enmienda, la exigencia de someterse a pruebas toxicológicas debe quedar precedida por un interés apremiante que lo justifique. Sobre el particular la Cuarta Enmienda dispone que:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

Esta protección constitucional, extensiva a la Isla por virtud de la Enmienda Décimo Cuarta, se activa, incluso entre partes privadas — como excepción — dependiendo el nivel de intromisión o intervención gubernamental.<sup>32</sup> Recordemos, también que esta

---

<sup>31</sup> "...we recognized that prisoners possess "a significant liberty interest in avoiding the unwanted administration of antipsychotic drugs under the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment." *Cruzan by Cruzan v. Director, Missouri Dept. of Health, supra, citando, Washington v. Harper*, 494 U.S. 210, 221-222, 110 S.Ct. 1028, 1036, 108 L.Ed.2d 178 (1990).

<sup>32</sup> *Although the Fourth Amendment does not apply to a search or seizure, even an arbitrary one, effected by a private party on his own initiative, the Amendment protects against such intrusions if the private party acted as an*



misma protección está contenida expresamente en la Constitución de Puerto Rico.<sup>33</sup> Debe tenerse presente que las protecciones mencionadas anteriormente sobre la intimidad, son más abarcadoras en la jurisdicción de Puerto Rico, y por consiguiente, es plausible razonar que también lo es la expectativa de privacidad. Lo anterior cobra particular relevancia, al considerar que una prueba de sangre puede, para efectos de la Cuarta Enmienda, ser considerada un "registro".<sup>34</sup> Consecuentemente, al momento de practicar una de estas pruebas compulsoria mediante la extracción de sangre, se activan las garantías del debido proceso de ley.

En específico, el Tribunal Supremo federal ha expresado que:

**We have long recognized that a "compelled intrusio[n] into the body for blood to be analyzed for alcohol content" must be deemed a Fourth Amendment search.** See *Schmerber v. California*, 384 U.S. 757, 767-768 (1966). See also *Winston v. Lee*, 470 U.S. 753, 760 (1985). In light of our society's concern for the security of one's person, see, e. g., *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 9 (1968), **it is obvious that this physical intrusion, penetrating beneath the skin, infringes an expectation of privacy that society is prepared to recognize as reasonable.** The ensuing chemical analysis of the sample to obtain physiological data is a further invasion of the tested employee's privacy interests. Cf. *Arizona v. Hicks*, 480 U.S. 321, 324-325 (1987). Much the same is true of the breath-testing procedures required under Subpart D of the regulations. Subjecting a person to a breathalyzer test, which generally requires the production of alveolar or "deep lung"

---

*instrument or agent of the Government.* ). *Skinner v. Ry. Labor Executives' Ass'n*, 489 U.S. 602, 614, 109 S. Ct. 1402, 1411 (1989). Citando: *United States v. Jacobsen*, 466 U.S. 109, 113-114 (1984); *Coolidge v. New Hampshire*, 403 U.S. 443, 487 (1971). See also *Burdeau v. McDowell*, 256 U.S. 465, 475 (1921).

<sup>33</sup> Constitución de Puerto Rico Art. II § 10:

No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

No se interceptará la comunicación telefónica.

Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.

Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibile en los tribunales.

*We conclude that the constitutional requirements of the Fourth Amendment apply to the Commonwealth. As in Examining Board v. Flores de Otero, supra, at 601, we have no occasion to determine whether the Fourth Amendment applies to Puerto Rico directly or by operation of the Fourteenth Amendment. Torres v. Puerto Rico*, 442 U.S. 465, 471 (1979).

<sup>34</sup> *The Amendment thus prohibits "unreasonable searches," and our cases establish that the taking of a blood sample or the administration of a breath test is a search. See Skinner v. Railway Labor Executives'*, 489 U.S. 602, 616-617, 109 S. Ct. 1402, 103 L. Ed. 2d 639 (1989); *Birchfield v. North Dakota*, 136 S. Ct. 2160, 2173 (2016).



breath for chemical analysis, see, e. g., *California v. Trombetta*, 467 U.S. 479, 481 (1984), implicates similar concerns about bodily integrity and, like the blood-alcohol test we considered in *Schmerber*, should also be deemed a search, see *W. LaFave*, *Search and Seizure* § 2.6(a), p. 463 (1987). See also *Burnett v. Anchorage*, 806 F. 2d 1447, 1449 (CA9 1986); *Shoemaker v. Handel*, 795 F. 2d 1136, 1141 (CA3), cert. denied, 479 U.S. 986 (1986).<sup>35</sup>

Como vemos, la intromisión en el cuerpo de la persona convierte la prueba de sangre en un registro, para el cual se requiere renuncia a dicha protección u orden del tribunal.<sup>36</sup>

Si examinamos esta expresión del Mas Alto Foro federal por el prisma de la Constitución de Puerto Rico, puede colegirse razonablemente que la prueba de sangre puede incidir en el derecho a la intimidad y dignidad del ser humano.<sup>37</sup> Ahora bien,

---

<sup>35</sup> *Skinner v. Ry. Labor Executives' Ass'n*, 489 U.S. 602, 616-17, 109 S. Ct. 1402, 1412-13 (1989). (Énfasis Suplido).

<sup>36</sup>

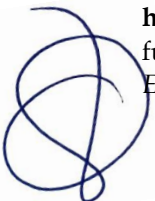
El sistema democrático de vida se funda en la libertad con orden, no en el orden sin libertad o en la libertad que lleve al caos. Cuando se descuidan los medios, cuando se disminuyen los derechos fundamentales a nombre de un ansiado orden, lo que viene a perecer al cabo es la libertad y con ella la democracia que se quiso defender.

[...]

“Es principio firmemente establecido en nuestra jurisdicción que todo registro e incautación sin una orden judicial previa se presume inválido. Esta presunción está sujeta a limitadas y específicas excepciones. Así, pues, una vez se demuestra que se efectuó un registro sin una orden previa, corresponde al Ministerio Público rebatir la presunción de invalidez mediante la presentación de prueba sobre las circunstancias especiales que permitieron actuar sin orden. Una de las excepciones reconocidas a la protección constitucional es cuando media el consentimiento para el registro. Sobre el particular hemos resuelto que sólo el titular del derecho puede válidamente renunciar a éste. Esta renuncia puede ser mediante consentimiento expreso o tácito, enfatizándose en los factores siguientes: (1) si ha habido fuerza o violencia; (2) si el registro se efectuó después de un arresto, y (3) si se encontraban presentes otras personas. No obstante, para que el consentimiento sea válido es indispensable que sea prestado por quien tenga la autoridad para prestarlo y que se haga de manera voluntaria sin que medie coacción directa o indirecta.

*Pueblo v. Miranda Alvarado*, 143 D.P.R. 356, 358; 363-364 (1997). (Citas omitidas).

<sup>37</sup> Constitución de Puerto Rico, Artículo II Sección 1 y 10; “...sujeto a contadas excepciones de alcance rigurosamente definido, la garantía contenida en la Sec. 10 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico  **cubre tanto los registros administrativos como los penales**. La regla general es, en consecuencia, que todo registro, allanamiento o incautación que se realice, no importa su índole penal o administrativa, es irrazonable per se de llevarse a cabo sin orden judicial previa. Los tres objetivos históricos que persigue la garantía: **proteger la intimidad y dignidad de los seres humanos**, amparar sus documentos y otras pertenencias e interponer la figura de un juez entre los funcionarios públicos y la ciudadanía para ofrecer mayor garantía de razonabilidad a la intrusión. *E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co.*, 115 D.P.R. 197, 207 (1984). (Énfasis suplido). En el contexto de



ante la existencia de un interés apremiante del Estado que lo justifique, puede validarse su implementación.

Adviértase que, en el contexto de pruebas toxicológicas a conductores, se ha reconocido que para determinar si el "...el registro es razonable o no dependerá de los hechos y circunstancias especiales de cada caso, 'la atmósfera total'".<sup>38</sup> Ello exige que examinemos la figura del *implied consent* o consentimiento implícito.

El consentimiento implícito en ese contexto, sugiere que por hecho de manejar un vehículo de motor y transitar por una vía pública, una persona consiente a someterse voluntariamente a pruebas toxicológicas en caso de ser detenido por alguna ofensa.<sup>39</sup> Esta figura se ha utilizado también en decisiones apelativas sobre registros en aeropuertos, aplicando el razonamiento —en esencia— que al someterse al escrutinio de seguridad necesario para abordar, un individuo consiente al registro.<sup>40</sup>

Recientemente, el Tribunal Supremo federal se expresó sobre el consentimiento implícito en el contexto de pruebas a conductores y las pruebas de sangre. En particular manifestó lo siguiente:

In considering Wisconsin's implied-consent law, we do not write on a blank slate. "Our prior opinions have referred approvingly to the general concept of implied-consent laws that impose civil penalties and evidentiary consequences on motorists who refuse to comply." *Birchfield*, 579 U.S., at –

---

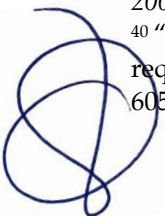
procedimientos invasivos a la dignidad e intimidad, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que la renuncia a derechos de tal jerarquía debe ser voluntaria y libre, y el Tribunal cuestionó la posibilidad de obtener esa renuncia al condicionar un empleo a una prueba de polígrafo.

*Arroyo v. Rattan Specialties, Inc.*, 117 P.R. Dec. 35, 62 (1986).

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha explicado que el consentimiento implícito a un registro "...puede ser una expresa o implícita (tácita). Una forma en que se entiende prestado el consentimiento implícito es aquella donde una persona obedece sin protestar al pedido de un funcionario; la persona no accede expresamente pero su acto, en unión a un examen de la totalidad de las circunstancias, demuestra su intención de consentir el registro. (Citas Omitidas). *Pueblo en interés N.O.R.*, 136 P.R. Dec. 949, 965 (1994). Cabe destacar, que en atención a los escenarios donde el interés del Estado trasciende el ámbito de investigaciones criminales y en los que resultaría impráctico requerir una orden judicial, es necesario hacer un balance entre la necesidad del Estado y la expectativa de privacidad del individuo. (*Various state laws which provide that any person who operates a motor vehicle in the state is deemed to have given his consent to a chemical test, e.g., of his blood, breath, urine, or saliva, for the purpose of determining the alcoholic content of his blood, if arrested for any offense arising out of acts alleged to have been committed while driving, or in physical control of, a motor vehicle in the state while under the influence of intoxicating beverages. The Law Dictionary. Copyright (c) 2002 Anderson Publishing Co.*)

<sup>40</sup> "...by submitting to the screening process, defendant impliedly consented to the search and was lawfully required to complete the search to determine the cause of the alarm". *U.S. v. Hartwell*, 296 F.Supp.2d 596, 605 (2003).





---, 136 S.Ct., at 2185. But \*2533 our decisions have not rested on the idea that these laws do what their popular name might seem to suggest – that is, create actual consent to all the searches they authorize. Instead, we have based our decisions on the precedent regarding the specific constitutional claims in each case, while keeping in mind the wider regulatory scheme developed over the years to combat drunk driving. That scheme is centered on legally specified BAC limits for drivers—limits enforced by the BAC tests promoted by implied-consent laws.<sup>41</sup>

Así también, el Tribunal reafirma que las pruebas de sangre se consideran registros,<sup>42</sup> y resuelve a base de la excepción de “exigent circumstances”<sup>43</sup> que:

When police have probable cause to believe a person has committed a drunk-driving offense and the driver's unconsciousness or stupor requires him to be taken to the hospital or similar facility before police have a reasonable opportunity to administer a standard evidentiary breath test, they may almost always order a warrantless blood test to measure the driver's BAC without offending the Fourth Amendment.<sup>44</sup>

Ahora bien, de la decisión citada, surge la existencia de un consentimiento implícito, y circunstancias que ameritan **acción inmediata por el potencial de que se pierda evidencia** (“exigent circumstances”).

Aclarado lo anterior, debemos puntualizar que las circunstancias que motivan esta consulta, se distinguen de los hechos examinados en la jurisprudencia reseñada, pues responden a un interés apremiante del Estado de controlar una pandemia y proteger la salud y la vida de la población. En ese sentido, **no van dirigidos al encausamiento criminal de un individuo.**

Ello así, en circunstancias como las que nos ocupan, donde la detección oportuna de portadores del virus ha sido identificada por el Departamento de Salud como el medio idóneo para, en protección de la salud pública y la vida de miles de ciudadanos en la isla, contener y evitar el contagio comunitario del COVID-19, la intromisión al derecho a la intimidad resulta sin duda una justificada y razonable. Definitivamente, aun si para propósitos del debido proceso de ley estimamos la toma de muestras de sangre a todos los pasajeros que arriben a Puerto Rico para detectar o descartar si son portadores del

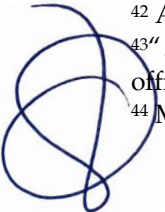
---

<sup>41</sup> *Mitchell v. Wisconsin*, 139 S.Ct. 2525, 2532–33 (2019).

<sup>42</sup> A blood draw is a search of the person....*Mitchell v. Wisconsin*, 139 S.Ct. 2525, 2534 (2019).

<sup>43</sup> “... exigent circumstances exception, a warrantless search is allowed when “ ‘there is compelling need for official action and no time to secure a warrant’”. *Mitchell v. Wisconsin*, 139 S.Ct. 2525 (2019).

<sup>44</sup> *Mitchell v. Wisconsin*, 139 S.Ct. 2525, 2539 (2019).



COVID-19, las circunstancias de alta peligrosidad que supone para la vida la exposición incidental a un portador del viru, justifican este grado intromisión.

### III. ASISTENCIA DE LA GUARDIA NACIONAL DE PUERTO RICO

La Constitución de Puerto Rico en su Artículo IV sección 4 establece entre las facultades del Ejecutivo, el “ser comandante en jefe de la milicia”. A tenor con eso la Sección 207 del Código Militar de Puerto Rico establece que el Gobernador de Puerto Rico en su carácter de Comandante en Jefe de la Guardia Nacional estará facultado para:

...

(b) Ordenar a Servicio Militar Activo Estatal a la Guardia Nacional de Puerto Rico o a cualquier parte de ella, **cuando la seguridad pública lo requiera** en tales casos como guerra, invasión, insurrección, rebelión, motín, desórdenes públicos o inminente peligro de los mismos, o en casos de desastres naturales, tales como huracán, tormenta, inundación, terremoto, incendio y otras causas de fuerza mayor.

Podrá, además, ordenar la utilización de equipo, activos y personal de la Guardia Nacional de Puerto Rico en las siguientes situaciones:

[...]

(3) **Cuando ésta constituya una alternativa viable para prestar servicios especializados en salud**, equipo técnico de ingeniería o educación y por no estar los mismos razonablemente disponibles de fuentes civiles, públicas o comerciales; Disponiéndose, que **la agencia que solicite tales servicios pagará, de los fondos que tenga disponibles, los costos en que incurra la Guardia Nacional en la prestación del servicio.**

...<sup>45</sup>

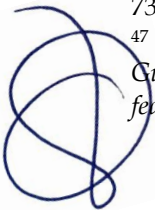
Cabe destacar, que la Guardia Nacional es un departamento de la Rama Ejecutiva y, como tal, carece de personalidad jurídica propia.<sup>46</sup> En esa línea el Tribunal Supremo federal ha interpretado que los enlistados conservan su naturaleza estatal mientras no sean activados en el servicio federal.<sup>47</sup> Ello significa que ciertas limitaciones que no le

---

<sup>45</sup> “Código Militar de Puerto Rico”, Ley Núm. 62 de 23 de junio de 1969, según enmendada. Autoridad y deberes del Comandante en Jefe. (25 L.P.R.A. § 2058).

<sup>46</sup> *The fact that the Governor of Puerto Rico is the Commander in Chief of the Puerto Rico National Guard clearly shows that the agency is a direct arm of the executive. Ursulich v. Puerto Rico National Guard*, 384 F.Supp. 736, 738 (1974).

<sup>47</sup> *Perpich v. Dep't of Def.*, 496 U.S. 334, 334, 110 S. Ct. 2418, 2419 (1990). (...enlistees retain their status as State Guard members unless and until ordered to active federal duty and revert to state status upon being relieved from federal service).



aplican a la Guardia Nacional cuando son activados solo a nivel estatal, y por ende bajo la autoridad de la Gobernadora como comandante en jefe.<sup>48</sup>

De las disposiciones citadas surge que la Gobernadora ostenta la autoridad para activar a la Guardia Nacional de Puerto Rico para asistir en el manejo de la emergencia de una epidemia, conforme a las leyes de Puerto Rico, y que según el Código Militar de Puerto Rico, la agencia que solicite tales servicios pagará, de los fondos que tenga disponibles, los costos en que incurra la Guardia Nacional en la prestación del servicio. Ahora bien, evaluando las facultades del Secretario de Salud, entendemos que el personal activado de la Guardia Nacional para prestar servicios de asistencia en una

---

<sup>48</sup>Véase, *Gilbert v. U.S.*, 165 F.3d 470 (1999), sobre la aplicación del *Posse Comitatus Act*:

...  
The Act does not apply to members of the National Guard unless they have been called into "federal service." Until called into such service, members of the National Guard remain state, rather than federal officers. *Perpich v. Dep't of Defense*, 496 U.S. 334, 345, 110 S.Ct. 2418, 110 L.Ed.2d 312 (1990) ("unless and until ordered to active duty in the Army, [Guardsmen] retained their status as members of a separate State Guard unit"). Thus, "[e]xcept when employed in the service of the United States, officers of the National Guard continue to be officers of the state and not officers of the United States or of the Military Establishment of the United States." *United States v. Dern*, 74 F.2d 485, 487 (D.C.Cir.1934). "Guardsmen do not become part of the Army itself," as pointed out in *United States v. Hutchings*, 127 F.3d 1255, 1258 (10th Cir.1997), "until such time as they may be ordered into active federal duty by an official acting under a grant of statutory authority from Congress." Only when "that triggering event occurs [does] a Guardsman become[ ] a part of the Army and lose[ ] his status as a state serviceman." *Id.* See generally, Steven B. Rich, *The National Guard, Drug Interdiction and Counterdrug Activities and Posse Comitatus: The Meaning and Implications of "in Federal Service,"* 1994 Army Law. 16 [...]

Notwithstanding this proof of the Guardsmen's status, appellants contend that, because the Guardsmen were serving in a full-time capacity and were being compensated with federal, rather than state funds, they were "in federal service" and acting as members of the United States Army. These circumstances are immaterial: "[t]he issue of status depends on command and control and not on whether: state or federal benefits apply; state or federal funds are being used; the authority for the duty lies in state or federal law; or any combination thereof." Rich, *supra*, at 19. "Although National Guard members receive federal pay and allowances ... while performing full-time National Guard Duty," they remain members of the state National Guard and not members on active duty in federal service with the United States Army. *Id.* Consequently, the Act, which applies only to members of the federal armed services, does not apply to the Guardsmen in this case.

Similarly, the fact that the Guardsmen looked and acted like soldiers, rather than law enforcement officers, is immaterial. "These indicia, however persuasive they may be to the eye," the court noted in *Hutchings*, 127 F.3d at 1258, "have never determined the character of a Guardsman's service.... [T]hat question depends solely on whether command of the Guardsman has been taken away from a state's governor by one authorized to do so by Congress."

...



epidemia, o pandemia como la que nos aqueja, se deberá ceñir a los protocolos y reglamentación necesaria para tal esfuerzo colaborativo adoptados por el Secretario de Salud.

### III. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que precede, podemos concluir que las protecciones constitucionales que rigen en Puerto Rico no impiden que el Departamento de Salud realice pruebas compulsorias de COVID-19 a todos los pasajeros que arriben a Puerto Rico o a aquellas personas que cumplan con los criterios de triaje que disponga el Secretario de Salud a la luz de las recomendaciones profesionales de su equipo médico y epidemiológico para atender la pandemia. Esta conclusión es aplicable aun en circunstancia en que el individuo objeto someterse voluntariamente a la prueba.

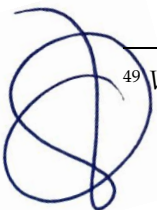
La propagación exponencial del virus COVID-19, a través de prácticamente la totalidad de los 192 países del mundo, enfrenta a la sociedad con retos nunca antes vistos en el este siglo. Esta enfermedad, que ha azotado sin piedad a comunidades enteras y causado la muerte de miles de personas, es altamente contagiosa y representa un riesgo letal para personas de mayor de edad y con condiciones de salud pre-existentes en gran parte de la población, como lo son enfermedades del corazón y respiratorias, entre otras.

Ante la alarmante cantidad de contagios y de muertes relacionadas a este terrible virus, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud caracterizó el COVID-19 como una pandemia. Al día de hoy, hay sobre seiscientos mil casos (600,000) casos confirmados en el mundo y más de treinta mil (30,000) muertes se relacionan a la enfermedad.<sup>49</sup> Nuestro País no ha estado exento a la propagación de esta enfermedad, y al presente existen más de cien (100) casos confirmados en distintas partes de Puerto Rico y tres (3) muertes relacionadas.

La rápida propagación de la enfermedad y el deterioro en la salud de una cantidad considerable de las personas contagiadas, ha representado un reto inconmensurable en los servicios de salud y representa un riesgo a la vida y seguridad de todos los ciudadanos. Los ciudadanos de países tales como España e Italia, e inclusive de ciudades cosmopolitas como Nueva York, describen un virtual colapso de los servicios de salud ante la imposibilidad de atender a los todos enfermos dada magnitud de la propagación de la enfermedad y sus terribles consecuencias. Ello ha exigido que los gobiernos adopten, en protección de la salud pública y la vida de sus ciudadanos, medidas drásticas para detener y/o desacelerar el contagio comunitario.

---

<sup>49</sup> Véase <https://www.worldometers.info/coronavirus>.



Así, siguiendo las recomendaciones de expertos, que han identificado el distanciamiento social como el mecanismo adecuado para detener la propagación de este peligroso y letal virus, en diversos países, incluyendo España, Inglaterra, China, Italia, India, y muchos otros, se han implementado rigurosas medidas para promover, entre otras cosas, que todos sus ciudadanos permanezcan en sus residencias por un periodo de no menos, quince (15) días.

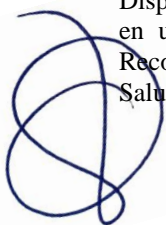
En consonancia con lo anterior, el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC) ha establecido el distanciamiento social y el aislamiento individual como medidas necesarias y apremiantes para proteger al público del contagio de esta enfermedad letal. Por ello, la Casa Blanca ha emitido una comunicación desincentivando la aglomeración de más de diez (10) personas en un mismo lugar. Asimismo, los gobiernos estatales han tomado medidas complementarias que incluyen el decreto de estados de emergencia, el cierre de operaciones públicas y privadas, y el requerimiento de aislamiento a sus ciudadanos, en estados tales como California y Nueva York, entre otros. Es de notar que, actualmente, Estados Unidos de América, con más de cien mil (100,000) casos confirmados, es el país con la mayor cantidad de casos reportados en el mundo.

Como mencionamos, Puerto Rico ya se enfrenta al riesgo que representa esta pandemia. Por ello, ante el inminente peligro a la vida de los habitantes de la isla que supone la propagación exponencial del COVID-19, el 12 de marzo de 2020, la Honorable Wanda Vázquez Garced, Gobernadora de Puerto Rico, mediante la Orden Ejecutiva 2020-20, decretó un estado de emergencia ante la pandemia mundial. Posteriormente, y con el objetivo de preservar la salud, vida y seguridad de todos los puertorriqueños, mediante varias Órdenes Ejecutivas, como la Orden Ejecutiva 2020-23, el Gobierno de Puerto Rico adoptó medidas adecuadas para el control de la propagación de esta amenaza a la salud pública.<sup>50</sup> A esos fines, y tomando en consideración las circunstancias de alta amenaza que ponen en riesgo el bienestar general y la salud de nuestra ciudadanía, se implementaron, mediante un toque de queda, medidas de seguridad más rigurosas que viabilicen el cumplimiento cabal de las órdenes de aislamiento y cuarentena impartidas.

Ciertamente las circunstancias de emergencia que afrontamos por la pandemia del COVID-19, alivianan las restricciones al Estado a base de su *police power*, el cual tiene un interés legítimo de proteger la salud y seguridad del pueblo.

---

<sup>50</sup> Relacionado al tema en la consulta el 30 de marzo de 2020, se promulgó la OE-2020-030: Para Adoptar Medidas Adicionales **atendido** Extraordinarias Para Prevenir, Desacelerar y Controlar la Diseminación del COVID-19 y Disponer Para la Cuarentena Mandatoria de Todo Pasajero que Llegue al Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín en un Vuelo Procedente de Estados Unidos de América o Cualquier Destino Internacional, Conforme a las Recomendaciones Delineadas por los Centro Para el Control y la Prevención de Enfermedades del Departamento de Salud de los Estados Unidos y la Organización Mundial de la Salud.

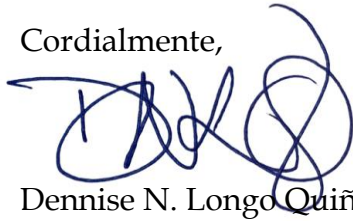


En conclusión, la Ley Núm. 81 **autoriza la realización de pruebas de sangre de forma obligatoria** a todos los pasajeros que arriben en Puerto Rico. Ahora bien, evaluadas las facultades del Secretario de Salud, **y las protecciones constitucionales aplicables, consideramos necesario que este promulgue los protocolos, y reglamentación necesaria para el manejo de esta pandemia**, que incluyan debida advertencia a los pasajeros, que eviten inconsistencias a la hora de su implementación, que delimite a quiénes y cómo se le realizarán las pruebas, delimitándose dicho proceso invasivo a los individuos que cumplan con los criterios clínicos demarcados por el Secretario de Salud a la luz de las recomendaciones profesionales de salubridad.

Por su parte, también concluimos que la Gobernadora puede activar a la Guardia Nacional de Puerto Rico para asistir al Departamento de Salud en el manejo de la emergencia de esta epidemia, **conforme a las leyes de Puerto Rico** y las directrices del Secretario de Salud. Asimismo, advertimos que el Código Militar de Puerto Rico, dispone que la agencia que solicite servicios especializados en salud pagará, de los fondos que tenga disponibles, los costos en que incurra la Guardia Nacional en la prestación del servicio.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,



Dennise N. Longo Quiñones

