

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

MARÍA E. QUIÑONES RIVERA por sí y en protección de los intereses de los menores E.O.M., A.D.O.M. y A.O.M.; DENISSE JIMÉNEZ HERNÁNDEZ por sí y en protección de los intereses de las menores D.R.J. y D.R.J.; JADIRA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ por sí y en protección de los intereses de los menores E.B.J. y E.B.J.; ROSE MARY JIMÉNEZ HERNÁNDEZ por sí y en protección de los intereses de la menor J.S.J.; JACQUELINE JIMÉNEZ HERNÁNDEZ por sí y en protección de los intereses de los menores G.G.J., G.G.J. e I.G.J.; JENIFFER FIGUEROA ROSADO por sí y en representación de los intereses de los menores A.G.L.F. y D.G.L.F.; C.J.M.C. también conocida como TERESA KAROLINA MUÑOZ CRUZ; COMITÉ TIMÓN DE FAMILIARES DE PERSONAS CON IMPEDIMENTOS, INC. también conocido como COMITÉ TIMÓN DEL PLEITO DE CLASE DE EDUCACIÓN ESPECIAL; PROYECTO MATRIA, INC.; CASA JUANA COLÓN, APOYO Y ORIENTACIÓN A LA MUJER, INC.; ORGANIZACIÓN SOLIDARIDAD HUMANITARIA, INC.; COMEDORES SOCIALES DE PUERTO RICO, INC.

Parte Peticionaria

V.

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN; ELIGIO HERNÁNDEZ PÉREZ en su capacidad oficial como SECRETARIO DE EDUCACIÓN; ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Parte Promovida

CIVIL NÚM.: SJ2020CV02645

SALA: 904

SOBRE:

MANDAMUS; INTERDICTO PROVISIONAL; INJUNCTION PRELIMINAR Y PERMANENTE; COMEDORES ESCOLARES DERECHO A LA VIDA DERECHO A LA ALIMENTACIÓN SEGURIDAD ALIMENTARIA

“Aunque es respetable el interés de mantener la simetría de la ley y de las instituciones jurídicas, no puedo en aras de esa finalidad compartir una interpretación que destruye los propósitos legislativos y está reñida con las realidades sociales imperantes”.

–Pérez Nieves v. Tribunal Superior, 81 DPR 832, 868 (1960) (Serrano Geys, opinión disidente).

SENTENCIA

I. Resumen del tracto procesal y fáctico

El presente caso tiene su génesis el pasado día 28 de abril del 2020, cuando la parte peticionaria presentó el escrito titulado *Mandamus petición urgente*, al amparo de de la Regla 54 y 57 de Procedimiento Civil, respectivamente, 32 LPRA Ap. V R.54, 57; artículos 675–689 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA §3521–3566. En apretada síntesis, los Peticionarios alegan que la situación de la pandemia, unido a la alta tasa de pobreza de Puerto Rico, han causado que una parte de la población se vea afectada al no

tener los recursos para la compra de alimentos. Alegan que, la parte promovida tiene la obligación, la cual surge de la Ley Federal de Comedores Escolares y otros estatutos federales y estatales, de reabrir los comedores escolares para asegurarse de cumplir con su deber ministerial de continuar proveyendo alimentos a los estudiantes participantes del programa de comedores escolares. Nos han solicitado nuestra pronta y urgente intervención, para que le ordenemos al Gobierno de Puerto Rico y al Departamento de Educación, a reabrir los comedores escolares para proveer alimentos a la población mientras dure la situación de emergencia por la cual atraviesa todo el país. En la alternativa, y del Tribunal entender que no procede una causa de acción al amparo de las disposiciones y jurisprudencia aplicables al *mandamus*, los Peticionarios nos han solicitado que se conceda un *injunction* preliminar y permanente en la cual se le ordene al Gobierno a cesar la acción de mantener los comedores escolares cerrados y proceda a ordenarles de manera inmediata que se reabran para que se pueda proveer los alimentos a quienes los necesitan.

Tan pronto recibimos el recurso presentado, procedimos a emitir, el mismo día, la *Orden de mostrar causa*, en la que le ordenamos a los promovidos responder en el término de 48 horas.

El pasado día 1 de mayo del 2020, el Gobierno de Puerto Rico y el Departamento de Educación presentó *Moción en solicitud de desestimación*. En su escrito, los promovidos nos solicitan la desestimación del recurso incoado fundamentándose básicamente cinco (5) defensas: (1) *que no existe un deber ministerial incumplido por parte de los promovidos*, ello a tenor con las disposiciones y jurisprudencia aplicables de la regla 54 de Procedimiento Civil; (2) que no procede la expedición del auto de *injunction* porque los demandantes no tienen ni alegan sufrir un daño irreparable; (3) la falta de legitimación activa de las organizaciones codemandantes; (4) *que la controversia se ha tornado en académica*, esto ya que el 29 de abril de 2020 la Gobernadora, Wanda Vázquez Garced, anunció la adopción de un programa de apertura de los comedores escolares en el que se estableció un calendario y plan de activación de personal del Departamento de Educación y la Autoridad Escolar de Alimentos en distintas escuelas alrededor de la isla; y (5) que los peticionarios dejan de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio. Los promovidos nos invitan a hacer uso del mecanismo provisto en la Regla 10.2 de Procedimiento Civil al concluir que a los peticionarios no le asisten los remedios. Este fundamento no conlleva un análisis de manera separada, por estar íntimamente relacionado a los demás.

El pasado día 3 de mayo de 2020, los peticionarios presentaron *Oposición a moción en solicitud de desestimación*. En su escrito los peticionarios exponen los fundamentos por lo cual este Tribunal no debe

desestimar la Petición de autos. En específico, arguyeron que el deber ministerial surge de los siguientes estatutos mencionados en la demanda.

El 4 de mayo del 2020, los peticionarios presentaron *Moción suplementando oposición a solicitud de desestimación*. Además, el 6 de mayo del 2020, presentaron *Segunda Moción suplementando oposición a solicitud de desestimación*.

El 7 de mayo de 2020, este Tribunal emitió una *Resolución* en la cual determinamos que los codemandados tienen legitimación activa para ser parte del presente recurso. En cuanto al resto de los argumentos, el Tribunal concedió un término para evaluar las actuaciones del Estado para estar en posición de evaluar si el pleito se había tornado académico. Se citó una vista por videoconferencia para el 15 de mayo de 2020.

El 15 de mayo de 2020, el Gobierno presentó una *Reconsideración* sobre la determinación en cuanto a la legitimación activa emitida por el tribunal en su *Resolución*.

Además, el 15 de mayo de 2020, el Gobierno presentó una *Moción en réplica a oposición*. En la misma, reiteró sus argumentos sobre la ausencia de un deber ministerial del Estado y sobre el incumplimiento con los requisitos del *injunction*. En adición, arguyó que no procede que se conceda el remedio solicitado, ya que se trataría de una cuestión política que violentaría la separación de poderes. Esto último surge debido a que el Tribunal estaría evaluando la política pública del Estado, y es la Rama Ejecutiva la cual tiene la capacidad de establecer la política pública del estado.

El 15 de mayo de 2020, el Tribunal emitió una *Resolución* en la cual declaró “No Ha Lugar” la *Reconsideración* presentada por el Gobierno sobre la Resolución emitida por el Tribunal sobre la legitimación activa.

Ese mismo 15 de mayo de 2020, se celebró una vista por videoconferencia en la cual se argumentaron las mociones presentadas y ambas partes establecieron sus argumentos. El Tribunal les concedió a los demandantes un término para presentar una dúplica.

El 18 de mayo de 2020, los Demandantes presentaron una *Dúplica a moción en réplica a oposición*. En su moción, los Demandantes reiteraron sus argumentos anteriores y argumentaron la posibilidad de existir una violación a la igual protección de las leyes, ya que las actuaciones del Estado no incluyen a los adultos que se encuentran en un estado precario y solo aplicaba a los niños y niñas hasta 18 años de edad.

Examinada las argumentaciones de las partes en los escritos radicados, así como los anejos incluidos, y a la luz del derecho aplicable, estamos en posición de resolver, para lo cual formulamos las siguientes:

II. Determinaciones de hechos¹

1. El 12 de marzo de 2020 la Gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez Garced (en adelante “la Gobernadora”), firmó la Orden Ejecutiva OE-2020-020 decretando un estado de emergencia en todo Puerto Rico respecto al brote del coronavirus o COVID-19.
2. Tres días más tarde, el 15 de marzo de 2020 la Gobernadora firmó la Orden Ejecutiva OE-2020-23 mediante la cual decretó un toque de queda por catorce días contados a partir de las 9:00 p.m. de ese día, así como el cierre de las operaciones gubernamentales, excepto aquellas relacionadas a servicios esenciales, hasta el 30 de marzo de 2020.
3. Dicho toque de queda ha sido extendido a través otras órdenes ejecutivas, primero mediante la OE-2020-029 de 30 de marzo de 2020 que lo extendió hasta el 12 de abril de 2020 y la OE-2020-033 de 12 de abril de 2020 que mantiene el toque de queda y el cierre gubernamental hasta el 3 de mayo de 2020.
4. Este cierre gubernamental ha provocado que desde el 16 de marzo de 2020 hasta el presente hayan permanecido cerrados los comedores escolares en el País.
5. En vista de la situación de emergencia que vive el País, la inmensa mayoría de las familias puertorriqueñas han visto mermadas o desaparecidas sus posibilidades de generar ingresos, creando una situación de precariedad que afecta de forma más significativa a las personas pobres o en situación de vulnerabilidad.
6. Al tener a sus hijos en el hogar las familias puertorriqueñas que viven en condiciones de pobreza se ven en la necesidad de, con sus escasos recursos, proveerle alimentos que durante el periodo escolar reciben en los comedores escolares, aumentando así su precariedad.
7. De acuerdo con datos recopilados por el Instituto del Desarrollo de la Juventud, para el 2017 el 57.8% de los menores de 18 años en Puerto Rico vivía bajo los niveles de pobreza.
8. Es conocido que esta situación se agravó luego del paso de los huracanes Irma y María y los terremotos de principios del 2020 existiendo municipios donde 7 de cada 10 niños en Puerto Rico vive bajo los niveles de Pobreza.
9. Al presente quedan decenas de familias viviendo en refugios o bajo carpas en campamentos de la zona sur de la Isla tras perder sus viviendas en los terremotos.

¹ Acogemos las determinaciones de hechos establecidas en la *Resolución* del 7 de mayo de 2020.

10. El virus COVID-19 ha agravado la ya precaria situación de varios sectores de nuestra sociedad como las personas sin hogar, las personas que trabajan por cuenta propia, las personas que se ven obligadas día a día salir a buscar algún trabajo que hacer o “chiveros”, por mencionar solo algunas.
11. Al comienzo del presente año escolar, la población escolar matriculada en las escuelas públicas del País era de 259,369 estudiantes.
12. Con la emergencia de la pandemia del COVID-19 la precariedad de la sociedad puertorriqueña ha alcanzado niveles catastróficos al extremo que miles de personas en la Isla están pasando hambre y/o no están recibiendo una nutrición adecuada y/o viven con la angustia de no tener seguridad alimentaria.
13. Entre estos miles de personas se encuentran los peticionarios que comparecen personalmente en este caso --todos bajo el nivel de pobreza-- y las personas representadas o servidas por las organizaciones comparecientes.
14. A pesar de múltiples reclamos de diversos sectores de la sociedad puertorriqueña, incluso desde esferas gubernamentales, el Departamento de Educación, originalmente, se negó a la apertura de los comedores escolares.
15. A partir del 9 de marzo de 2020 la División de Alimentos y Nutrición del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ha aprobado una serie de dispensas (*waivers*) permitiendo que varios de sus programas (como el *Summer Food Service Program* o SFSP o el *National Lunch Program Seamless Option* o SSO) provean el servicio de comedor escolar durante la emergencia del COVID-19, incluso para población adulta y entrega de comida en los hogares de las familias necesitadas.

III. Exposición de Derecho

A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvencción, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del

emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001).

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, supra, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, supra, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, supra.

B. Mandamus

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el recurso de *mandamus* y dispone que:

[E]s un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción requiriéndoles para el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al analizar la procedencia de este recurso extraordinario, lo ha descrito como un recurso discrecional y altamente privilegiado. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., 178 DPR 253, 263 (2010). Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). El *mandamus* solo debe proceder cuando se exige “el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ‘ministerial’ y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo”. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 263.

Los tribunales han interpretado que un deber se considera ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 264. Por lo tanto, “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). Este deber ministerial debe emanar de algún empleo, cargo o función pública, por lo que procede contra cualquier funcionario de la rama ejecutiva, cualquier agencia, junta o tribunal inferior del sistema judicial. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 265. En cuanto al análisis sobre el deber ministerial, el Tribunal Supremo, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982), ha expresado lo siguiente:

Hemos resuelto que el auto de **mandamus** es el recurso apropiado para compeler al cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley--- en este caso la Constitución del Estado Libre Asociado--- cuando no se dispone de otro remedio legal adecuado. [cita omitida]. Por supuesto, el deber cuyo cumplimiento se requiere mediante el auto debe estar dentro de las atribuciones o deberes que la ley le impone al funcionario concernido. Art. 649, Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421. La jurisprudencia establece, además, el requisito de que el derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Balasquide v. Luján*, 45 D.P.R. 563, 576 (1933); *Santiago v. Tilén*, 71 D.P.R. 754 (1950); *Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int.*, 75 D.P.R. 76 (1953). *De ahí que el demandado argumente con alguna vehemencia que el deber tiene que ser expreso, con lo cual no podemos estar de acuerdo porque reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación ha de surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del “examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y evalúa todos los elementos de juicio disponibles para así descubrir el verdadero*

significado y propósito de la disposición legal". Banco de Ponce v. Srio. Hacienda, 81 D.P.R. 442, 450 (1959). Al respecto advierte el Profesor Jaffe:

Anteriormente mencionamos que una alternativa a la regla de "discreción ministerial" era la regla del "deber claro de actuar". Esta regla también puede ser criticada, pero si se entiende y aplica con propiedad, se acerca a una expresión correcta y válida. Si significa que no se expedirá el mandamus hasta que el tribunal resuelva que hay un deber legal de actuar, es, por supuesto, una propuesta perfectamente obvia a la cual nada se le añade al describirse el deber como "claro". Puede, no obstante, tomarse como que significa que si la norma de derecho aplicable es controvertible (en la opinión del juez), entonces el tribunal no hará una determinación independiente de la ley en la cual basar el auto contra el funcionario.... Jaffe, L., *Control of Administrative Action*, Little Brown & Co., 1965, pág. 183.

En conclusión, el argumento del demandado de que el deber tiene que surgir expresamente de la disposición aplicable para que proceda el auto de mandamus es inaceptable.

Más adelante, en *AMPR v. Sec. de Educación*, 178 DPR (2010), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Por otro lado, *hemos resuelto que este deber ministerial, aunque inmanente al auto de mandamus, no tiene que ser necesariamente expreso, pues tal supuesto reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es una cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación tiene que surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y de la evaluación de todos los elementos de juicio disponibles, para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal. Por tal razón, la determinación final dependerá de la interpretación que del estatuto orgánico de la agencia hagan los tribunales, sobre el grado de discreción conferido por la Asamblea Legislativa.*

Además, el deber ministerial que exige el recurso de *mandamus* debe emanar de un empleo, cargo o función pública, por lo que el recurso procede contra todos los funcionarios del ejecutivo, desde el más alto hasta el último en la escala jerárquica. Este recurso puede aplicarse, no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que éstos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley.

Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. Sin embargo, en cuestiones de interés público el reconocimiento de legitimación activa es sumamente liberal. Así, reconocimos que "cuando la cuestión envuelta es de interés público y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público. (Énfasis suplido).

Ahora bien, para que proceda un recurso de *mandamus*, la parte peticionaria debe cumplir con varios requisitos: incluir en su petición el acto que requiere que lleve a cabo el peticionado; la fuente legal que le impone la obligación de actuar al peticionado; y, demostrar que hizo un requerimiento previo y este

no fue debidamente atendido por el demandado. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448-449 (1994). Así pues, la jurisprudencia requiere que el peticionario le haya requerido al demandado que cumpla con su deber ministerial. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125. Por tanto, el peticionario está obligado a establecer en su petición el hecho de que le requirió al demandado el cumplimiento y el hecho de que este se negó u omitió cumplir con tal deber. Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 125. Finalmente, el Tribunal Supremo ha expresado que el mandamus solo procede cuando no existe otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El tribunal, al atender un recurso de *mandamus*, debe estar convencido de que expedir el auto cumple con su propósito y con la utilidad social e individual como un recurso altamente privilegiado. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 367 (2006). Esto, ya que este recurso se considera altamente privilegiado. Íd. A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, dispone que “el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo ordenará que se presente una contestación y tan pronto sea conveniente, celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente”.

C. Justiciabilidad

Es axioma básico de nuestro ordenamiento jurídico que, para poder vindicarse válidamente una controversia ante el foro judicial, es necesario que la misma cumpla con los requisitos mínimos de justiciabilidad, según establecidos en nuestro derecho constitucional. Ante la ausencia de tales requisitos, un reclamante se ve impedido de solicitar el auxilio de los tribunales, pues su reclamo carece de los méritos exigidos. Los tribunales de justicia requieren la existencia de un caso o controversia real para el ejercicio válido de su poder judicial. Esta limitación al Poder Judicial se da dentro del contexto de nuestro sistema adversativo de derecho, el cual establece que los tribunales sólo pueden decidir cuestiones presentadas en un contexto de naturaleza adversativa y de que la Rama Judicial no debe intervenir en áreas sometidas al criterio de otras Ramas de Gobierno. Así, ha sido firmemente establecido en nuestro ordenamiento jurídico que un asunto no es justiciable cuando: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito (legitimación activa o standing); (3) un pleito ya comenzado se torna académico; (4) las partes desean obtener una opinión consultiva; y (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Noriega v. Hernández*, 135 DPR 406 (1994).

Es doctrina reiterada de nuestro estado de Derecho que, “los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un

remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558 (1958). Específicamente, la controversia debe ser: (1) definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) real y substancial que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y (3) propia para una determinación judicial y se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto y de un caso académico o ficticio. Al mismo tiempo, se ha establecido que:

[I]os tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, y están obligados, incluso, a considerar dicho asunto *motu proprio*. La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes en nuestro sistema de derecho, se halla gobernada por la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad [...] Por ello, previo a entrar en los méritos de un caso, hay que determinar si la controversia es justiciable.

Sánchez v. Secretario de Justicia, 157 DPR 360 (2002).

A la luz de lo anterior, como asunto primordial un tribunal debe cuestionarse si el caso plantea una controversia justiciable. El propósito de esta limitación judicial es salvaguardar la función de la Rama Judicial, evitando convertirla en un mero ente que emita determinaciones que a todas luces carecerían de mérito alguno. A su vez, esta doctrina pretende la protección de nuestro sistema constitucional.

Ciertamente ello dicta de la controversia concreta y definida que exige nuestro ordenamiento, ausente un daño real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593 (1992); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982).

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para decidir casos o controversias. *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Véase, además, *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009). La falta de jurisdicción de un tribunal incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. *Souffront v. AAA*, 164 DPR 663, 674 (2005). En innumerables ocasiones, el Tribunal Supremo ha advertido que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción, allí donde no la tienen. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012); *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Esto responde a que “las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras”. *Íd.*

D. Academicidad

Es axioma básico de nuestro ordenamiento jurídico que, para poder vindicarse válidamente una controversia ante el foro judicial, es necesario que la misma cumpla con los requisitos mínimos de

justiciabilidad, según establecidos en nuestro derecho constitucional. Ante la ausencia de tales requisitos, un reclamante se ve impedido de solicitar el auxilio del Foro Judicial, pues su reclamo carece de los méritos exigidos. Los tribunales de justicia requieren la existencia de un caso o controversia real para el ejercicio válido de su poder judicial. Esta limitación al Poder Judicial se da dentro del contexto de nuestro sistema adversativo de derecho, el cual establece que los tribunales sólo pueden decidir cuestiones presentadas en un contexto de naturaleza adversativa y de que la Rama Judicial no debe intervenir en áreas sometidas al criterio de otras Ramas de Gobierno. Así ha sido firmemente establecido en nuestro ordenamiento jurídico que un asunto no es justiciable cuando: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito (legitimación activa o standing); (3) un pleito ya comenzado se torna académico; (4) las partes desean obtener una opinión consultiva; y (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Noriega v. Hernández*, 135 DPR 406 (1994).

Es doctrina reiterada de nuestro estado de Derecho que, “los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558 (1958). Específicamente, la controversia debe ser: (1) definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) real y substancial que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y (3) propia para una determinación judicial y se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto y de un caso académico o ficticio. Al mismo tiempo, se ha establecido que:

[I]os tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, y están obligados, incluso, a considerar dicho asunto motu proprio. La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes en nuestro sistema de derecho, se halla gobernada por la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad [...] Por ello, previo a entrar en los méritos de un caso, hay que determinar si la controversia es justiciable.

Sánchez v. Secretario de Justicia, 157 DPR 360 (2002).

A la luz de lo anterior, como asunto primordial un tribunal debe cuestionarse si el caso plantea una controversia justiciable. El propósito de esta limitación judicial es salvaguardar la función de la Rama Judicial, evitando convertirla en un mero ente que emita determinaciones que a todas luces carecerían de mérito alguno. A su vez, esta doctrina pretende la protección de nuestro sistema constitucional.

Ciertamente ello dicta de la controversia concreta y definida que exige nuestro ordenamiento, ausente un daño real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643

(1995); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593 (1992); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). Ante dicho marco estamos en lo que se conoce como una opinión consulta.

El concepto de opinión consultiva, que es de estirpe constitucional, se define como la ponencia legal emitida por un tribunal cuando no tiene ante sí un caso o una controversia justiciable, y cuyo resultado, por tanto, no es obligatorio. *Ortiz Rivera v. F.E.I.* 155 DPR 155 219 (2001). Así, los tribunales están impedidos de emitir opiniones consultivas. De lo contrario, se producirían decisiones en el vacío, en el abstracto, o bajo hipótesis de índole especulativa, y los tribunales, contrario a su función, estarían actuando como asesores o consejeros. *Com. De la Mujer V. Srio de Justicia*, 109 DPR 715 (1980); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1968).

La doctrina de academicidad es una de las expresiones concretas del principio de la justiciabilidad que delimita el ámbito de la función judicial. *C.E.E. v. Depto. de Estado*, 134 DPR 927, 934 (1993). Un caso es convertido en académico cuando el paso del tiempo ya sea por cambios fácticos o judiciales acaecidos durante su trámite en el tribunal, causa que este pierda su carácter adversativo. *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307 (2012); *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I.*, 180 DPR 253 (2010); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 82 (1998). Además, “cuando su condición de controversia viva y presente sucumbe ante el paso del tiempo”. *Empresas Puertorriqueñas de Desarrollo Inc. V. H.I.E.T.E.L.*, 150 DPR 924 (2000). En relación con este punto, dicho Foro ha resuelto que la doctrina de academicidad requiere que exista una controversia genuina entre las partes en todas las etapas de un procedimiento adversativo, incluyendo la etapa de apelación o revisión. *Amador Roberts et als. v. ELA*, 191 DPR 268 (2014); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994). Si desaparece el carácter adversativo entre los intereses de las partes involucradas, el tribunal deberá abstenerse de considerarlo en sus méritos. *C.E.E. v. Depto. de Estado*, supra, 935-936.

En *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 717-718 (1991), el Tribunal Supremo señaló que:

[a]l considerar el concepto de academicidad hay que concentrarse en la relación existente entre los eventos pasados que dieron inicio al pleito y la adversidad presente. Este análisis es vital para determinar la existencia de los requisitos constitucionales (caso o controversia) o jurisprudenciales de justiciabilidad. Un caso se convierte en académico cuando con el paso del tiempo su condición de controversia viva y presente se pierde.

Una vez se determina que un caso es académico, los tribunales, por imperativo constitucional o por motivo de autolimitación judicial, deben abstenerse de considerarlo en sus méritos. *Asoc. de Periodistas v. González*, supra. La aludida autolimitación también tiene el propósito de evitar el uso innecesario de los recursos judiciales y el hacer pronunciamientos autoritativos que resulten innecesarios. Este ejercicio es importante ya que “los tribunales pierden su jurisdicción sobre un caso por academicidad cuando ocurren

cambios durante el trámite judicial de una controversia particular que hacen que ésta pierda su actualidad, de modo que el remedio que pueda dictar el tribunal no ha de llegar a tener efecto real alguno en cuanto a esa controversia”. *CEE v. Departamento de Estado*, supra.

El tribunal solo podrá entender en controversias académicas en los siguientes casos: 1) si la controversia es una recurrente que por su naturaleza evade la revisión judicial; 2) la academicidad se debe a que, mediante su conducta, el demandado ha cambiado la situación de hechos pero el cambio no tiene visos de permanencia; 3) cuando subsisten consecuencias colaterales o 4) es un pleito de clase y la controversia se ha tornado académica para uno de sus miembros pero no para el representante promedio de la clase. *Noriega v. Hernández Colón*, supra.

Un caso académico es aquel en que se trata de obtener un fallo sobre una controversia disfrazada, que en realidad no existe, o una determinación de un derecho antes de que este haya sido reclamado, o una sentencia sobre un asunto que al dictarse no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 584 (1958). Según establecido por la jurisprudencia aplicable, “los tribunales pierden su jurisdicción sobre un caso por academicidad, cuando ocurren cambios fácticos o judiciales durante el trámite judicial de una controversia que torna académica o ficticia su solución. *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006).

Al examinar si un caso se ha convertido en académico, se deben evaluar los eventos anteriores, próximos y futuros, a los fines de determinar si su condición de controversia viva y presente subsiste con el transcurso del tiempo. *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 348-349 (2005); *Com. De la Mujer v. Secretario de Justicia*, 109 DPR 715 (1980).

Los Tribunales existen para resolver controversias genuinas que surjan entre partes opuestas, que tengan un interés real en obtener un remedio jurídico concreto que tenga un efecto práctico respecto a su disputa. *Comisión Estatal Elecciones v. Depto. Estado*, supra. Conforme al principio de *justiciabilidad*, los tribunales limitan su intervención a la *resolución de controversias reales y definidas*, que afectan las relaciones jurídicas de partes antagónicas u opuestas. Cónsono con dicho principio, el foro judicial no debe atender controversias hipotéticas, abstractas o ficticias. *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 279-280 (2010). Una controversia no es justiciable cuando después de comenzado un pleito, algún hecho posterior la convierte en académica o el derecho durante el trámite judicial tornan ficticia la solución del pleito. Al analizar la figura de la academicidad, el Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

Al considerar el concepto de academicidad hay que concentrarse en la relación existente entre los eventos pasados que dieron inicio al pleito y la adversidad

presente. Este análisis es trascendental para determinar la existencia de los requisitos constitucionales de justiciabilidad, especialmente cuando existen aspectos de la controversia que se torna académicos, pero persisten consecuencias colaterales de ésta que tienen vigencia y actualidad. Por lo tanto, al examinar si un caso es académico, **debemos evaluar los eventos anteriores, próximos y futuros**, para determinar si la controversia entre las partes sigue viva y subsiste con el tiempo.

P.P.D. v. Gobernador I, supra, pág. 676 citando a *Asociación de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 717-718 (1991).

Aún con todo lo anterior, nuestra jurisprudencia ha señalado varias excepciones a la doctrina de academicidad. Una controversia no se considera académica si: (1) es una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir; (2) cuando la situación de hechos ha sido cambiada por el demandado, pero no tiene visos de permanencia, y (3) cuando subsisten consecuencias colaterales que tienen vigencia y actualidad.

La excepción de recurrencia a la doctrina de academicidad permite revisar en sus méritos una controversia a base de tres criterios rectores, a saber: (1) la probabilidad de recurrencia; (2) la identidad de las partes involucradas en el posible pleito futuro, y (3) la probabilidad de que la controversia evada la revisión judicial. *Moreno v. Pres. U.P.R. II*, 178 DPR 969, 974 (2010).

En cuanto a la segunda excepción, nuestro Alto Foro ha señalado que el hecho de que un demandado desista voluntariamente de la conducta impugnada no priva automáticamente a un tribunal de su autoridad para determinar la legalidad de esa conducta y añade que para determinar si un caso es académico por el cambio voluntario de un demandado se utiliza el escrutinio estricto.

Todavía más, el Tribunal Supremo ha señalado que:

Un caso es académico solo si (1) puede asegurarse que la violación alegada no va a volver a ocurrir y (2) el remedio provisional concedido o los eventos acaecidos **han erradicado completa e irrevocablemente los efectos de la violación alegada.**

Asociación de Periodistas v. González, supra, pág. 938 citando a *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, supra.

En cuanto al peso de la prueba, añade que el peso de la prueba recae en la parte que alega que el pleito es académico.

De manera similar, la Corte de Circuito de los Estados Unidos para el Primer Circuito ha expresado lo siguiente sobre la doctrina de desistimiento de conducta en medio de una litigación civil:

*The voluntary cessation exception "traces to the principle that a party should not be able to evade judicial review, or to **defeat a judgment, by temporarily altering questionable behavior.**" This is to avoid a **manipulative litigant immunizing itself from suit indefinitely**, altering its behavior long enough to secure a dismissal and then reinstating it immediately after. As the Supreme Court stated last term, "[s]uch... maneuvers designed to insulate a decision from review ... must be viewed with a critical eye" and, as a result, "[t]he voluntary cessation of challenged conduct does not ordinarily render a case moot. However, even in circumstances where the voluntary cessation exception applies, a case may still be found moot if the defendant meets "the*

formidable burden[[9]] of showing that it is absolutely clear the allegedly wrongful behavior could not reasonably be expected to recur." (Énfasis nuestro). (Citas omitidas).

Am. Civil Liberties Union of Mass. v. U.S. Conference of Catholic Bishops, 705 F.3d 44, 54-55 (1st Cir. 2013).

E. Cuestión política

Como corolario de la doctrina de separación de poderes, y en aras de respetar el radio de acción de cada rama de gobierno, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha desarrollado una doctrina de auto-limitación judicial conforme la cual se dispone que la Rama Judicial no intervendrá en determinada controversia cuando se trata de resolver una cuestión política;; cuando una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito;; cuando después de comenzado un pleito, hechos posteriores lo convierten en académico;; cuando las partes buscan obtener una "opinión consultiva", o cuando se promueve un pleito que no está maduro. *Noriega v. Hernández Colón*, supra. Ha sostenido nuestro más alto foro judicial que la doctrina de cuestión política impide la revisión judicial de asuntos que fueron delegados a las otras ramas políticas del gobierno o, en última instancia, al electorado. *P.P.D. v. Rosselló González*, 136 DPR 916 (1994). Específicamente, en *Noriega v. Hernández Colón*, supra, nuestro Tribunal Supremo estableció que un asunto no es justiciable, o susceptible de adjudicación judicial, por plantear una cuestión política cuando: (1) éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; (2) no existan criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos, y (3) existen consideraciones derivadas de la prudencia.

Ahora bien, en *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 045 (1986), el Tribunal Supremo de Puerto Rico dejó claramente establecido que es a la Rama Judicial a quien le corresponde determinar si las otras ramas del gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. Ello significa que los tribunales pueden precisar las funciones correspondientes a las distintas ramas de gobierno, y determinar si las mismas se llevan a cabo dentro marco constitucional y legal.

F. Leyes sobre alimentos

Existen varios estatutos locales y federales que disponen de alguna forma sobre la controversia en cuanto al derecho a los alimentos. En primer lugar, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el estatuto conocido como la *Richard B. Russell National School Lunch Act (National School Lunch Act)*, según enmendada, Pub. L. 79-396, 60 Stat. 230, 42 USC secs. 1751. La sección 2 del *National School Lunch Act* establece la política pública del Congreso de los Estados Unidos para "*safeguard the health and well-being of the Nation's children and*

to encourage domestic consumption of nutritious agricultural commodities and other food, by assisting the States, through grants-in-aid and other means, in providing adequate supply of foods and other facilities for the establishment, maintenance, operation, and expansion of nonprofit school lunch programs.” 42 USC sec. 1751. O sea, bajo este estatuto, el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos puede asignar fondos públicos a los Estados para la compra de productos agrícolas y otra comida para el programa según lo establece la ley. 42 USC sec. 1753. Luego de que el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos desembolsa los fondos al Estado, tales fondos “shall be disbursed by the State educational agency, in accordance with such agreements approved by the Secretary.” 42 USC sec. 1757. Los Estados podrán utilizar tales fondos para la compra de productos agrícolas y otros alimentos, el costo del procesamiento, la distribución, transportación, almacenamiento o manejo de tales alimentos. 42 USC sec. 1757(d). Además de lo anterior, este estatuto regula también la calidad de los alimentos. 42 USC sec. 1758(a)(1)(A). El estatuto también establece varias otras personas que pudieran ser partícipes del programa establecido por la ley de almuerzos gratis o con un costo reducido: el programa especial suplemental de nutrición para mujeres y niñas y niños que establece el *Child Nutrition Act*, el programa suplemental de asistencia nutricional que establece el *Food and Nutrition Act of 2008*, el programa de distribución de alimentos en reservas de nativos y algún programa estatal para la asistencia de familiares con necesidades bajo el *Social Security Act*. 42 USC sec. 1758(b)(2)(B)(iii)(II)(aa)-(dd). Además, incluye varios otros programas o circunstancias por las cuales menores de edad pudieran recibir alimentos bajo los fondos que se le entregaron a los Estados.

El *Healthy, Hunger-Free Act of 2010*, Pub. L. 111-296, 124 Stat. 3183, enmendó varios estatutos para de esta manera autorizar fondos para alimentos en las escuelas, para programas nutricionales y para el aumento del acceso a comida saludable para los menores de bajos recursos.

Para cumplir con las disposiciones federales sobre el tema de los alimentos y nutrición federal antes citadas, se creó la Agencia Estatal de Servicios de Alimentos y Nutrición (AESAN). Esta entidad se dedica a “administrar los programas de asistencia en nutrición, asignando fondos federales a entidades cualificadas en Puerto Rico para ofrecer servicios de alimentos y educación en nutrición a sus participantes, cubriendo toda la población, desde la infancia hasta la vejez; y asegura el buen uso de los fondos a través de un monitoreo continuo”.²

En Puerto Rico, la Asamblea Legislativa aprobó la Carta de Derechos de los Niños, Ley Núm. 338-1998, 1 LPRA sec. 412 *et seq.*, tiene el propósito de “destacar la importancia que tiene la debida atención a

² Departamento de Educación, Agencia Estatal, Servicios de Alimentos y Nutrición, Documento Información AESAN, <https://de.pr.gov/agencia-estatal-de-servicios-de-alimentos-y-nutricion/> (última visita el 19 de mayo de 2020).

los niños para su bienestar inmediato y para el futuro de nuestra patria. Asimismo, recabar de las agencias públicas y de la empresa privada la realización del máximo esfuerzo para actuar y hacer efectivos estos derechos de la niñez de Puerto Rico”. Exposición de Motivos de la Carta de Derechos de los Niños. En específico a la presente controversia, el inciso 5 del artículo 2 establece el derecho a “disfrutar del cuidado y protección del Estado cuando sus padres y familiares no asuman o se vean imposibilitados de asumir dicha responsabilidad”. 1 LPRA sec. 412.

Además de lo anterior, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de Menores, Ley Núm. 246-2011, según enmendada, 8 LPRA sec. 1101 *et seq.*, con el propósito de implementar y declarar una política pública del Estado en la cual “[l] menores tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano, en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral, acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción, el cuidado, la protección, la alimentación nutritiva y equilibrada, el acceso a los servicios de salud, la educación, el vestuario adecuado, la recreación y la vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano”. (Énfasis nuestro). 8 LPRA sec. 1101.

Ahora bien, en cuanto a la controversia ante nosotros, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, 3 LPRA sec. 9801 *et seq.*, con el propósito de establecer una nueva política pública en el área de educación. Como parte de los deberes que se le delegan al Secretario de Educación, se encuentra el “[e]stablecer e implementar la política pública del Departamento, junto a la Asamblea Legislativa, incluyendo la promulgación de reglamentos y procedimientos, de modo que reflejen que el estudiante es la razón de ser del Sistema de Educación y que cumpla con los propósitos de la Constitución de Puerto Rico, esta Ley y de las leyes y política pública adoptadas por el Gobierno de Puerto Rico”, “[h]acer disponibles los servicios de comedor y transportación escolar”; y “[v]elar por que los estudiantes con discapacidad reciban los servicios que disponen las leyes y reglamentos estatales y federales a esta población”. 3 LPRA sec. 9802(c)(b)(2), (33)-(34). El Artículo 9.01, 3 LPRA sec. 9809, establece los derechos de los estudiantes que son parte del sistema de educación pública. Entre estos se encuentra “[r]ecibir servicios de transportación y comedor escolar”. Finalmente, el inciso f del artículo 11.01 establece, como derecho de los padres, “el exigir los servicios de comedor escolar”. 3 LPRA sec. 9811.

Luego de los eventos ocurridos en el 2017 tras el paso de los Huracanes Irma y María, el Gobierno decidió establecer este Plan Operacional Conjunto para Incidentes Catastróficos (Plan Operacional). El

Plan Operacional define un “incidente catastrófico” como “cualquier incidente natural incluidos los huracanes, terremotos, inundaciones severas, Tsunamis, o provocado por el hombre tal como explosiones químicas, accidentes aéreos o interrupciones que afectan gravemente a la población, la infraestructura, el medio ambiente, la economía, la moral nacional y/o las funciones del gobierno”. Como parte de este Plan Operacional, al Departamento de Educación se le asignaron varias tareas, entre las que se encuentran “[r]ealizar inventarios de productos esenciales y de emergencias en almacenes estatales y federales [y] solicitar el suplido necesario a FEMA”, “[c]rear un MOU con ‘food trucks’ (Guaguas de Comidas) para que provean servicio de comidas calientes en áreas que hayan quedado aisladas por el incidente”, “[s]olicitar revisión de inventario de Alimentos a los participantes del programa “Mass Kitchen” para que estén preparados en caso de ser necesario [...] [e]l programa “Mass Kitchen” lo componen cocinas industriales privadas, cocinas de restaurante, cocinas de hoteles, comedores de colegios privados y ‘food trucks’ para proveer comida caliente a comunidades que quedaron aisladas”, “[l]os Encargados de Comedores Escolares mantendrán los comedores escolares en óptimas condiciones para que se pueda cocinar y poder alimentar a los refugiados y para la comunidad aledaña al refugio”, entre varias otras tareas.

Ahora bien, como parte de la presente pandemia por la cual pasa el mundo en estos momentos debido al virus del COVID-19, el Congreso de los Estados Unidos se movió a aprobar varios estatutos para ayudar a la población en estos tiempos de incertidumbre. La *Families First Coronavirus Response Act*, Pub. L. 116-127, 29 USC sec. 2601, establece asistencia a las familias en las cuales, por lo menos, 1 miembro es un menor elegible que está atendiendo una escuela pública, cuando la escuela se supone que esté en sesión.

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación presentada por el Gobierno en la cual nos solicita que desestimemos el presente recurso por varias razones: 1) falta de legitimación activa de los codemandados en el pleito; 2) academicidad de la controversia; 3) la falta de justiciabilidad por tratarse de una cuestión política; y 4) ausencia de un deber ministerial que obligue al Gobierno a actuar.

Por su parte, los Demandantes se oponen a la desestimación del caso y entienden que debe proceder el recurso solicitado. En cuanto a la posible academicidad del recurso, estos alegan que el plan establecido por el Gobierno depende solo de que un alcalde solicite la ayuda. A su entender, esto deja indefensos a las personas que residen en los municipios en que el alcalde no solicita ayuda del Gobierno. Además de lo anterior, indican que el plan establecido por la Gobernadora se limita a las personas de 1 a 18 años y deja en descubierto a las personas mayores de edad que están sufriendo de hambre. En cuanto al

argumento sobre la cuestión política, estos arguyen que el Gobierno pretende utilizar una doctrina sobre balance de poderes en un momento en el que se violenta el derecho a la vida y a los alimentos de los ciudadanos. Estos entienden que la presente acción no se presentó para que el Tribunal determine cuál es la mejor política pública, sino que obligue al Gobierno a seguir los estatutos que ya han sido aprobados sobre los alimentos a los menores y a los adultos durante tiempos de emergencia. Finalmente, en cuanto a la falta de un deber ministerial, los demandantes argumentan que se trata de un deber ministerial que surge de un análisis armonioso de toda la legislación presentada el cual obliga al Gobierno a proveerle alimentos, no solo a los niños, sino a los adultos sin los recursos necesarios cuando estamos ante una pandemia de esta magnitud.

En primer lugar, debemos mencionar que, al resolver una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se interpretaron conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante.

Ahora bien, es importante recordar que en la *Resolución* emitida el 7 de mayo de 2020, este Tribunal determinó que las organizaciones codemandantes tienen legitimación activa para ser parte del pleito, por lo que no entraremos a esa controversia nuevamente. Por tal razón comenzamos la discusión de las razones restantes por las cuales el Gobierno entiende debemos desestimar el caso.

Como es de conocimiento general, antes de que un Tribunal pueda entrar a discutir los méritos de un caso, este debe auscultar la justiciabilidad del mismo. Esta limitación judicial tiene la intención de evitar que el tribunal emita determinaciones sin mérito alguno. Entre estos límites se encuentran la academicidad y la doctrina de cuestión política.

En este caso, luego de haberse presentado la demanda de autos, el Gobierno presentó un programa de apertura de comedores escolares y una *Política Pública sobre los Servicios de Apertura de los Comedores Escolares con el Propósito de Preparar Alimentos Durante la Emergencia por el COVID-19*. Con esta actuación del Gobierno, estos entienden que se está cumpliendo con la solicitud presentada por los Demandantes, por lo que no le resta nada más al tribunal que desestimar el presente pleito. Por su parte, los Demandantes arguyen que la actuación del Gobierno no cumple con lo que estos solicitan, ya que no se incluye en el plan a los adultos mayores de 18 años y porque el plan depende de que los alcaldes soliciten la apertura de los comedores en sus municipios.

De un análisis de la situación de hechos, pasada, presente y futura, entendemos que no procede declarar la presente controversia como académica. Aunque el Gobierno ha llevado a cabo varios actos que reclaman resuelven la controversia presentada, entendemos que los actos llevados a cabo por el Gobierno,

aunque ciertamente son un paso hacia cumplir con lo solicitado por el recurso de *mandamus*, no cumplen con lo que se solicita en la demanda. El Tribunal Supremo ha establecido varias excepciones a la doctrina de academicidad: (1) es una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir; (2) cuando la situación de hechos ha sido cambiada por el demandado, pero no tiene visos de permanencia, y (3) **cuando subsisten consecuencias colaterales que tienen vigencia y actualidad.**

Es meritorio analizar la demanda y las solicitudes que surgen de la misma. El reclamo de los Demandantes es que el Gobierno tiene el deber ministerial de proveerle alimentos, no solo a los menores de edad que estudian en escuelas públicas, sino que a toda la población de Puerto Rico que se encuentra en un estado de indefensión. Por tal razón, opinamos que, aunque el Gobierno ha cumplido con parte de lo que se solicita, no se han erradicado completamente los efectos de la violación alegada y todavía existe controversia entre las partes.

Ahora pasamos a analizar la aplicación de la doctrina de cuestión política al presente caso. Como expresamos, el Tribunal Supremo estableció que un asunto no es justiciable, o susceptible de adjudicación judicial, por plantear una cuestión política cuando: (1) éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; (2) no existan criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos, y (3) existen consideraciones derivadas de la prudencia. De un análisis de la causa de acción presentada podemos observar que se trata de un recurso de *mandamus*, el cual depende de si existe un deber ministerial que no se está cumpliendo y, por lo tanto, el tribunal debe ordenar a que se cumpla. Aunque la demanda presentada contiene unas súplicas que se pudiera cuestionar son una solicitud de que este Tribunal establezca la política pública del Estado, esa no es la controversia que estamos analizando en estos momentos, ya que eso estaría fuera de los poderes delegados a este Tribunal por la Constitución de Puerto Rico.

Ahora bien, como parte de las labores de los tribunales se encuentra el analizar si las actuaciones del Estado están siguiendo la Constitución, las leyes, y los reglamentos aplicables. Es por esto, que un análisis de los actos que está llevando a cabo el Estado y si estos violentan algún derecho o si no están siguiendo lo que les ordena la ley, es uno de los poderes que se les han concedido a los tribunales por la Constitución de Puerto Rico. Por lo tanto, entendemos que no estamos ante una cuestión política, sino el análisis de si los estatutos que los Demandantes levantaron establecen un deber ministerial al Estado de actuar de cierta forma y si el Estado, en efecto, lo está haciendo.

Finalmente, entramos a discutir los méritos del caso. El Gobierno entiende que no existe un deber ministerial de estos a alimentar a las personas durante una pandemia. Su argumento se basa en que para

que proceda el recurso extraordinario del *mandamus*, el deber ministerial del Secretario de Educación tiene que encontrarse expresamente en la ley. Por su parte, los Demandantes entienden que el deber ministerial no tiene que encontrarse expreso en la ley, sino que se puede hacer un análisis de interpretación de la ley.

El Tribunal Supremo ha establecido el examen que los tribunales deben llevar a cabo al analizar un recurso de *mandamus*. A su vez, ha expresado que el deber ministerial debe estar definido con tal precisión y certeza que no admite discreción. Ahora bien, al analizar si el deber ministerial está tan claro que procede la expedición de un *mandamus*, el Tribunal Supremo estableció que si el deber ministerial surge o no de las disposiciones citadas es cuestión de interpretación judicial. O sea, este análisis no depende de un juicio exclusivo del texto del estatuto, sino que debe surgir del examen interpretativo del texto de la ley.

En cuanto a los menores, debemos acudir a varios estatutos que nos presentan los Demandantes para ver si existe un deber ministerial de alimentarlos. Reconocemos que el deber de *parens patriae* del Estado es uno suplemental al deber de alimentar a los menores de los padres. Ahora bien, aunque esto es así, la política pública establecida por el mismo Estado en los últimos 20 años se ha movido en dirección a establecer un rol más prominente del Estado en el cuidado de los menores, en específico, cuando los padres carecen de los recursos económicos necesarios para proveerles el cuidado que el mismo Gobierno ha establecido en las leyes. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa aprobó la Carta de Derechos de los Niños en la cual les concede a los menores de Puerto Rico el derecho a disfrutar del cuidado y protección del Estado cuando sus padres y familiares no asuman o se vean imposibilitados de asumir dicha responsabilidad. Además de esto, en la Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de los Menores, *supra*, establece la alimentación nutritiva y equilibrada como parte del derecho a la vida, a una buena calidad de vida y un ambiente sano. La Ley de la Reforma Educativa, *supra*, establece, como deber y responsabilidad del Secretario de Educación, el hacer disponible los servicios de comedor. En adición, establece como derecho de los estudiantes y de los padres el poder recibir y exigir los servicios de comedor escolar, respectivamente.

Durante la vista argumentativa que se celebró en el caso, el Gobierno arguyó que estos derechos solo proceden cuando los estudiantes se encuentran físicamente en la escuela. Diferimos de tal apreciación. Por las circunstancias por las cuales pasa Puerto Rico, y el resto del mundo, causadas por la pandemia del virus COVID-19, todos hemos tenido que acostumbrarnos a una nueva “norma” por los últimos meses. Esto significa que los servicios educativos que antes se ofrecían mediante forma presencial, ahora se están ofreciendo de manera virtual. Aunque en una época normal, la ausencia de un estudiante a

la escuela significa que este no tiene derecho a ir a recoger un almuerzo, no nos encontramos en una época normal. Ahora mismo, el estar en aislamiento en el hogar se ha convertido en el asistir a la escuela.

No podemos perder de perspectiva que estos padres y madres, quienes usualmente dependerían de ayudas gubernamentales para alimentar a sus hijos, no tenían que preocuparse por el almuerzo de sus hijos, ya que tenían la seguridad de que el Estado les proveería con, mínimo, un almuerzo caliente. En estos momentos, aquellos padres y madres que tenían tal seguridad, ya no la tienen. No solo eso, sino que las presentes circunstancias surgen, no porque los padres deseaban que sus hijos se quedaran en las casas, sino que es por orden del mismo Estado que estos niños no pueden acudir a las escuelas. Por lo tanto, el Estado no puede pretender que estos niños y sus padres y madres sufran de hambre porque se encuentran en un *lockdown* que implementó el Estado, aun cuando la razón para su implementación es una loable. La escasez de ciertos alimentos, así como el alza en el costo de la canasta alimenticia es una situación que la vivimos todos por igual, pero que le afecta con mayor intensidad a aquellos que se encuentran viviendo con las pocas ayudas gubernamentales que logran adquirir.

Desde el inicio de las órdenes ejecutivas con el llamado “*lockdown*”, a la pobreza y el desempleo que ya venía arrastrando el país, se le sumaron miles de familias cuyos padres y madres se vieron imposibilitados de trabajar ante el cierre de sus respectivos lugares de trabajo. Si bien es cierto que podríamos preliminarmente evaluar la acción gubernamental en cuanto al toque de queda, como una que pretende evitar un caos salubrista, no podemos perder de perspectiva que dicha acción contribuyó a un alto grado de desempleo jamás visto en nuestra época moderna. Este desempleo rampante, ha ocasionado la pérdida de ingresos en cientos de miles de familias. Los jueces no vivimos en una cúpula de cristal ajenos a lo que diariamente vemos a través de los medios noticiosos del país. No podemos tener ceguera o sordera selectiva, tenemos que mantenernos con los pies en la tierra “*haciendo ground*”, observando nuestro entorno, conociendo el dolor del hambre que se siente, al igual que la incertidumbre e inseguridad que en estos tiempos vivimos, de otro modo, fácil sería nuestro quehacer jurídico a la hora de velar por el cumplimiento de la ley. Nuestro objetivo principal es hacer Justicia y cuando el Derecho entre en conflicto con ella, procurar, de la manera más creativa posible, jurídicamente hablando, que sea la Justicia la que prevalezca. Sólo así estaremos cumpliendo con nuestro propósito principal, de no ser así, este trabajo podría ser realizado a través de un “*App*” de la tecnología. No podemos abstraernos de esta nueva realidad. En estos tiempos extraordinarios, se requiere de medidas y acciones extraordinarias por parte del Estado. El Gobierno no puede descansar en el tímido esfuerzo de abrir ciertos comedores para dar la vaga impresión

de que está cumpliendo con su deber ministerial. El propósito principal del gobierno es servirle al pueblo, ese debe ser siempre su norte, no funciona al revés.

En este caso, no se trata exclusivamente de la reivindicación de un derecho, se trata de la supervivencia misma que tanto invocan las diversas órdenes ejecutivas que nos han mantenido aislado, manteniendo al pueblo encerrado sin la oportunidad de traer el sustento a su hogar. No nos parece justo que el gobierno utilice como defensa que, le corresponde a los padres y madres ser quienes, en primer orden, brinden los alimentos a sus hijos y, al mismo tiempo, tenerlos incapacitados económicamente.

Por lo tanto, entendemos que existe un deber ministerial del Estado de alimentar a las personas que lo necesiten mientras dure el estado de emergencia en el cual se mantiene sumido el país. Este surge de la misma política pública que ha establecido el Gobierno a través de los estatutos antes citados. Cuando los padres o familiares se vean imposibilitados de llevar los alimentos a su hogar, es deber del Estado hacerlo. Además, es el Estado quien tiene que velar por el bienestar general del menor y, a la misma vez, de las personas que no tienen lo suficiente para sobrevivir durante estos tiempos extraordinarios. Solo de esta forma, el Estado estaría cumpliendo con su deber.

V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expresado, se declara **No Ha Lugar** a la *Moción en solicitud de desestimación* presentada por la parte demandada. Se expide el *Auto de Mandamus* ordenándole al Departamento de Educación y al Estado Libre Asociado de Puerto Rico que proceda inmediatamente, y sin demora alguna, abrir todos los comedores escolares que sean necesarios para alimentar a toda la población en estado de necesidad producto de la situación de emergencia provocada por el COVID-19, mientras dure el estado de emergencia.

Regístrese y Notifíquese.

En San Juan, Puerto Rico a 22 de mayo de 2020.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR