

Universidad Interamericana
de Puerto Rico
Facultad de Derecho

*Revista*Clave

(rreh-vís-tah-klá-veh)

Revista de Estudios Críticos del Derecho

Tomo IX

Año 2013

**REVISTA DE ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO
UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PUERTO RICO
FACULTAD DE DERECHO**

Tomo IX

2013

Junta Editora

Año Académico 2012-2013

Yaneili Costa Mundo
Iván N. Salcedo Maldonado

Primer Semestre, Año Académico 2012-2013

Jomarie García Matos
Mozart M. Dávila Parrilla

Segundo Semestre, Año Académico 2012-2013

Danishia Santiago Figueroa

Redactores

Año Académico 2012-2013

María Fernanda Vélez
María Teresa Bustelo García
Luis E. García Rosado
Catherine Trujillo Bracero
María de los Ángeles Ramos

Primer Semestre, Año Académico 2012-2013

José Fuentes Calderón
Maribel Rivera Marín
Sharon Santiago Cintrón

Segundo Semestre, Año Académico 2012-2013

Francés Franceschi Nazario
Grisel Ortiz Hernández
Samary Rodríguez Estrada
Derick Ruíz Rosado
Laura I. Soto Santiago
Yitza Ruíz Rodríguez
John J. Feliciano Acosta

Invitado Especial

Prof. Pedro Cabán Vales

Consejera Académica

Prof. Yanira Reyes Gil

TABLA DE CONTENIDO

**Trasfondo de la
Revista.....1**

Prólogo

Prof. Pedro Cabán Vales.....3

**La palabra, principio de todo:
Moviéndonos hacia un lenguaje inclusivo en el
derecho puertorriqueño**

Catherine Trujillo.....

**La criminalización de los movimientos
sociales**

María T. Bustelo García.....

**El Proceso de Adopción del Concepto de Calles
Completas como Política Pública en Puerto Rico**

Luis E. García Rosado.....

**Descriminalización de las drogas en Puerto Rico:
¿Es esto una alternativa viable?**

María de los Ángeles Ramos.....

**En busca del libro perdido... El acceso a la lectura
como estrategia social y económica para alcanzar
los ideales truncados de la Sección 20 de la Carta
de Derechos de la Constitución de Puerto Rico**

María Fernanda Vélez.....

**National Defense Authorization Act - ¿Amenaza a
los Derechos Humanos?**

Derick Ruiz Rosado e Iván N. Salcedo Maldonado

Trasfondo de la Revista

La Revista Clave es publicada en unión con *LatCrit, Inc.* (Latino & Latina Critical Legal Theory Inc.) y la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. La Revista explora distintas formas de resistencia ante el Estado, particularmente aquellos estudios críticos del colonialismo, el imperialismo y la interacción de la diáspora puertorriqueña con los asuntos de Puerto Rico. Conforme a los ideales y fines de *LatCrit, Inc.*, la Revista Clave persigue establecer conversaciones que trastornen los límites del concepto de nación, las distintas disciplinas y la jerarquía académica. Cónsono con lo anterior la publicación incluye artículos inter y multidisciplinarios donde los estudios críticos del Derecho sean abordados desde diversas perspectivas como la historia, la sociología, la antropología, los estudios culturales, los estudios americanos, los estudios de género, entre otros.

La Teoría Crítica Latina (*LatCrit*) nació en los Estados Unidos, heredero de la teoría crítica de la raza (critical race theory), la teoría feminista (feminist theory), entre otras. *LatCrit* examina al latino y a la latina dentro del Derecho, como un proyecto de diáspora, colonialismo y racialización. Como movimiento intelectual, la teoría crítica latina se ha caracterizado por su ética anti-subordinación y anti-esencialista. Como organización, *LatCrit, Inc.* persigue promover los cuatro principios básicos de la teoría legal crítica (critical legal theory): (1) la producción de conocimiento crítico y contra disciplinario, (2) promover la democracia y la igualdad, (3) la expansión e interconexión de las luchas anti-subordinación, (4) el cultivo de una comunidad-coalición entre educadores, estudiantes de varias disciplinas, abogados, activistas y otros creadores de política pública. Para

lograr estos fines, *LatCrit, Inc.*, patrocina conferencias, coloquios y programas estudiantiles sobre teoría crítica.

Los estudios críticos del Derecho afirman, entre otras cosas, nuestra cultura. Por eso la Revista se llama Clave, ya que el ritmo en el corazón de la música latina es la clave. Un ritmo traído por la diáspora africana desde Yoruba, el Congo y otros grupos del oeste de África al Caribe colonizado por los españoles. El ritmo de la clave ha sido descrito como "la piedra angular, la cuña en la parte superior de un arco que sostiene todas las demás piedras en un sitio". La palabra, además de su significado musical, representa la llave, la clave, el fundamento y el corazón de un asunto.

PRÓLOGO

La palabra, principio de todo: Moviéndonos hacia un lenguaje inclusivo en el Derecho Puertorriqueño

Por: Catherine Trujillo Bracero¹

“¿Qué es la palabra? Nada...un poco de aire estremecido que desde la confusa mañana del Génesis tiene el poder de la creación” José Ortega y Gasset²

I. Introducción

El lenguaje es una de las características más importantes que distingue a la especie humana. Es más, podemos afirmar que gracias a él nos hemos constituido como tal. Asimismo, sirve de vehículo con el cual nuestra mente puede distinguir los elementos de la realidad; moverse en ella, comprenderla y transmitirla, a su vez.³

En Puerto Rico el español es el lenguaje principal de expresión, tanto hablado como escrito. La institución que crea la norma para regular el enriquecimiento y uso del español en todo el mundo hispano hablante es la Real Academia Española⁴, la cual en lo sucesivo llamaremos RAE. Esta institución que fue fundada en 1713, proclama en la historia de su origen que ha sido capaz de ir adaptando sus funciones a los tiempos actuales. Su presente junta de gobierno se compone de ocho hombres y una mujer cuya

¹ Estudiante de Segundo año en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

² Filósofo y ensayista español. Su pensamiento, plasmado en numerosos ensayos, ejerció una gran influencia en varias generaciones de intelectuales. (Madrid, 1883 - 1955) <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/o/ortega.htm> (accedido el 3 de noviembre de 2012).

³ Luis García Gestrepo, *Elementos de Lógica Para el Derecho*, 1-2 (2da ed., Temis 2003)

⁴ Llamada en lo sucesivo, “RAE”

misión principal, según la RAE, es la de velar porque los cambios que experimente el idioma sean de constante adaptación a las necesidades de sus hablantes de manera que “no se quiebre la unidad que mantiene en todo el ámbito hispánico”.⁵

Parte de esa unidad que protege la RAE, es un acuerdo general con los lingüistas, para catalogar y utilizar como uso no marcado el masculino, también llamado uso genérico. Si buscamos en el diccionario de la RAE, las palabras género y sexo, encontraremos que la palabra “género”, en gramática significa propiedad de los sustantivos y de algunos pronombres por la cual se clasifican en masculinos, femeninos y, en algunas lenguas, también en neutros. Por otro lado, la palabra “sexo”, se utiliza para designar la condición biológica u orgánica de los seres vivos. Es por ello que los sustantivos, pueden ser masculinos o femeninos. Ahora bien, en ocasiones, la RAE utiliza sustantivos masculinos en referencia a seres de ambos sexos, aduciendo que todos los individuos de la especie, sin distinción de sexo, están incluidos en la palabra. Este uso está firmemente asentado en el sistema gramatical del español, como lo está en el de otras lenguas románicas y no románicas⁶ y se utiliza para designar los dos sexos.

Con el pasar del tiempo, y debido a las muchas luchas por la igualdad de derechos que han llevado a cabo las mujeres, se ha ido cambiando la idea de que es correcto y justo el mantener la parte femenina bajo la sombra del lenguaje genérico. Ante el dominio de los hombres en una sociedad patriarcal se ha logrado crear conciencia y provocado que las mujeres ya no se sientan presentes en estos sustantivos masculinos que suponen ser inclusivos.

⁵ Real Academia Española, *Breve historia de la RAE*, <http://www.rae.es/rae/gestores/gespub000001.nsf/voTodosporId/CEDF300E8D943D3FC12571360037CC94> (accedido el 29 de octubre de 2012)

⁶ Ponencia del Académico de Número de la RAE Ignacio Bosque, *Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer* (Sede Real Academia Española, Madrid, 1 de marzo de 2012)(copia disponible en [http://www.rae.es/rae/gestores/gespub000040.nsf/\(voanexos\)/arch50C5BAE6B25C8BC8C12579B600755DB9/\\$FILE/Sexismo_linguistico_y_visibilidad_de_la_mujer.pdf](http://www.rae.es/rae/gestores/gespub000040.nsf/(voanexos)/arch50C5BAE6B25C8BC8C12579B600755DB9/$FILE/Sexismo_linguistico_y_visibilidad_de_la_mujer.pdf))

Dicho esto, estoy en la obligación de citar a Alda Facio, que explica muy bien que aquello que no es nombrado, no existe:

El poder de nombrar, es decir de crear y definir las palabras, de crear y definir las reglas gramaticales de un lenguaje determinado, de proporcionar a las cosas identidad, evocándolas y estableciéndolas como puntos de referencia o relacionándolas unas con otras, es el poder de conformar la cultura determinada, es el poder de establecer lo que existe y lo que no existe, lo que se considera natural y lo que no lo es, lo bueno y lo malo. El poder de la palabra es el poder de escoger los valores que guiarán a una determinada sociedad.⁷

Esta sociedad está regida por quienes crearon las normas en el lenguaje, que son quienes han tenido el poder para crear también la cultura que favorece al hombre y esconde la mujer y más aún, para fijar los hábitos y valores que trae la comunicación de la cultura androcéntrica.⁸

Estamos en el tiempo perfecto para cuestionar la institución que, históricamente, ha colocado a la mujer en un espacio invisible al momento de mencionar ambos sexos. Cada vez son más esfuerzos por sacarla de la penumbra de un lenguaje sexista escrito y hablado, a través de guías, reglas y leyes... El derecho en Puerto Rico, no puede ser la excepción en ese esfuerzo pero, como veremos más adelante, aún nos queda mucho por hacer.

II. Despertar histórico a la realidad del discrimen lingüístico

El uso genérico masculino a través del tiempo fue parte de nuestra manera de hablar y su uso se perpetuó formalmente con la ayuda de la RAE, hasta hacerlo parte de la vida cotidiana. Aunque existen infinidad de ejemplos, podemos utilizar algunas palabras para ilustrarlo. Comenzamos con la frase que más se usa en escuelas y universidades: “los estudiantes”. La RAE nos señala

⁷ Ponencia Alda Facio, *El Poder de la Palabra*, 1992, San Salvador

⁸ *Id.* Página 9

que en ese caso, están incluidos ambos sexos, por lo que las mujeres tienen que sentirse que están ahí, aun cuando el artículo “los”, se refiere al género masculino. Por otro lado, si dijéramos lo contrario, “las estudiantes”, seguramente los hombres no se sentirían incluidos en el artículo “las”. Entonces, ¿por qué tiene que ser el sexo femenino el que se debe sentir incluido? La respuesta es muy fácil, porque así fue determinado por hombres en nuestra sociedad y avalado por hombres en la RAE.

Esa misma pregunta se hizo el movimiento feminista para la década de los 70's. En España, especialmente, las mujeres comenzaron a reflexionar o a despertar a la realidad de que hablábamos un lenguaje que discriminaba hacia su propio sexo. Esto las hizo llegar a la conclusión de que si aceptaban hablar con un lenguaje de género masculino estarían hablando en contra de ellas mismas. Por consiguiente, lo que debía hacer el lenguaje era sencillamente nombrarla, ya que ella por sí misma, ya existe. No establecer esta diferencia, sería no respetar el derecho a la existencia y a la representación de esa existencia en el lenguaje.

Desde mediados de la década de los 80's, el feminismo fue perfeccionando soluciones para el uso no sexista del idioma y para la década de los 90's, aparece en España, el libro *Nombra*, precursor en su clase, que daba alternativas en uso del lenguaje inclusivo.⁹

Frente a los difíciles y continuos dobletes (con o/a, o (a), o-a) nos ofrecen: la utilización de genéricos reales (víctimas, personas, gente, vecindario. También, el recurso de los abstractos la redacción y no los redactores, la legislación y no los legisladores).

También cambios en las formas personales de los verbos o los pronombres (en lugar de: En la Prehistoria el hombre vivía...

⁹ Teresa Meana Suarez, *Mujeres en Red, Sexismo en el lenguaje: apuntes básicos* (2006-11) <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article832> (accedido el 25 de octubre de 2012).

podemos decir los seres humanos, las personas, la gente, las mujeres y los hombres y también En la Prehistoria se vivía...).”¹⁰

Ya en los albores del nuevo siglo, surgió, además, el colocarle el símbolo de arroba (@) en la vocal final del sustantivo para que pareciera tanto una vocal “o” como una “a”. Un ejemplo sería: L@s niñ@s están list@s.¹¹

Todos estos esfuerzos no cayeron en oídos sordos, pues en muchos países de Latinoamérica acogieron las recomendaciones y crearon sus propias guías y regla. Ello no fue bien recibido por los lingüistas y defensores del español, en especial por la RAE. Pero, ya no había marcha hacia atrás.

III. Reacción de la RAE

El 1 de marzo de 2012, la RAE emitió un informe, redactado por Ignacio Bosque, que fue suscrito por todos los académicos numerarios y correspondientes que asistieron al pleno de la Real Academia Española celebrado en Madrid. El mismo cubrió el tema de las guías para un lenguaje no sexista que actualmente se distribuyen en muchos países hispanohablantes. Con un tono de crítica y a veces sarcasmo, rechazó todo esfuerzo contenido en nueve guías para el uso de lenguaje no sexista, evaluadas por la RAE, en las que criticó con vehemencia el que no fueron consultados los lingüistas de la Academia para realizarlas.

En este informe se establece que aunque si bien es cierto que la mujer ha sido discriminada a lo largo de la historia por la sociedad y que el discrimen se ha extendido también al lenguaje, no significa que se tenga que cambiar el lenguaje escrito con palabras que no se utilizan en el hablado. Según Bosque, ello haría que existieran dos distintas formas de comunicación, una con lenguaje no sexista escrito y una real, según él, que sería el lenguaje hablado, en el que se utilizan géneros masculinos que incluyen ambos sexos.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Bosque, *supra* pág. 13

También, recalcó con vehemencia, que la mayoría de las mujeres se sienten cómodamente incluidas en el uso de estos sujetos, por lo que encuentra innecesario el cambio propuesto por las feministas. Sin embargo, en esta generalización, no especificaba a qué mujeres se refería y cómo obtuvo esos datos. Por último, censuró el uso del desdoblamiento en el esfuerzo por traer a la luz el sexo femenino.¹²

A pesar de estas expresiones la Real Academia Española ha sido, como ya mencionamos, una institución seria y comprometida en muchos aspectos con la preservación de nuestro idioma e incluso, nuestro más alto foro, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en múltiples ocasiones, a través de su historia, ha utilizado sus prestigiosos diccionarios para aclarar dudas relacionadas con el significado de una palabra que pudiera hacer la diferencia en la resolución de un controversia.¹³ Pero, aunque reconozcamos su importancia en la parte lingüística, ciertamente no podemos aceptar la posición con relación al lenguaje no inclusivo. El Tribunal Supremo de Puerto Rico, aun cuando avala su importancia como medio de referencia, evidentemente se ha apartado de ese planteamiento. Una de las razones de más peso para ello, fue la llegada de las mujeres a la judicatura, ya no como secretarias o taquígrafas, sino como juezas.

IV. Jueces y Juezas en el Tribunal Supremo de P.R.

El primer Tribunal de Apelaciones en Puerto Rico, se estableció en 1831, por decreto del Rey Fernando VII, el cual tendría jurisdicción sobre todo el territorio de la isla por lo que se le llamaría la Audiencia Territorial. En 1952, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley de la Judicatura

¹² Un ejemplo de desdoblamiento es cuando en vez de usar la frase “los niños” para incluir ambos sexos, se dice: “los niños y las niñas”.

¹³ *Pueblo de P.R. v Fabre*, 179 DPR 125 (2010); *Andamios de P.R. v JPH*, 179 DPR 503 (2010); *PPD v Gobernador*, 139 DPR 643 (1995), entre otros.

establecen el Tribunal General de Justicia, un sistema judicial unificado, cuyo poder reside en el Tribunal Supremo.¹⁴

Desde sus orígenes, los componentes del Tribunal, tenían en común que todos eran jueces, es decir, hombres. Por lo tanto, la palabra “juez” era la que imperaba en las comunicaciones escritas y verbales. Pero, el mundo gira y los tiempos cambian y 150 años después de su fundación, llegó la primera jueza asociada¹⁵ al Tribunal Supremo.

Se necesitó un siglo y medio para que esto sucediera, pero aun así, la llegada de la mujer a nuestro más alto foro, ha traído contribuciones importantes en la lucha por la igualdad de género. Un ejemplo de ello es la Jueza Naveira, quien con su presencia en el Tribunal Supremo ejerció un rol educativo sobre las diferencias y similitudes entre los seres humanos. Ella, como jueza, poseía una visión de equidad de género, todo esto con suavidad pero con firmeza, cuando era necesario establecer posturas de justicia e igualdad.¹⁶ Como ella, las juezas que la han precedido, son y han sido excelentes servidoras a favor de la justicia y la igualdad.¹⁷

Actualmente, el Tribunal Supremo está compuesto por el Juez Presidente, cinco jueces y tres juezas: Hon. Liana Fiol Matta, Hon. Anabelle Rodríguez y Hon. Mildred G. Pabón Charneco. No nos cabe duda de que ese número irá en aumento, conforme pase el tiempo. Y, como dijimos anteriormente, el hecho de tener juezas en la judicatura, ha ido cambiando la manera en que se lee, escribe y habla nuestro derecho, pues son muchas las mujeres que quieren estar presente en el mismo. Esto, seguramente, fue una de las razones que provocó que se comenzaran esfuerzos formales

¹⁴Tribunal Supremo de P.R., *Historia del Tribunal Supremo*, <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/historia.htm> (accedido el 26 de octubre de 2012).

¹⁵ la Jueza Miriam Naveira Merly, se convirtiera en la primera jueza asociada y, posteriormente, en la primera y única (hasta el momento) Jueza Presidenta de dicho Tribunal, cargo que ocupó hasta su retiro en 2004.¹⁵

¹⁶*Hon. Miriam Naveira Merly En Ocasión de su Retiro como Jueza Presidenta del Tribunal Supremo*, 162 DPR 598 (2004).

¹⁷ *Id.*

dirigidos a realizar cambios en los documentos que se habían creado y los que estaban por serlo, en el Sistema de Tribunales de Puerto Rico.

V. Esfuerzos dirigidos a erradicar el lenguaje sexista en la judicatura

Históricamente, el camino hacia la igualdad de derechos se ha abierto lentamente.¹⁸ En materia de lenguaje, no ha sido la excepción. Lo que hay que debatir es si la no inclusión de la mujer en el lenguaje con género masculino es un asunto puramente lingüista, o es simplemente una manifestación más de desigualdad de género.

Sobre este particular, en la década de los 90's, la Rama Judicial, consciente de su función primordial de administrar justicia, se propuso como meta erradicar prontamente cualquier indicio de discrimen de género. De ahí el esfuerzo del Tribunal Supremo para crear la Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico.¹⁹ La misma contaba con el Hon. José Andreu García y la Hon. Miriam Naveira de Rodón como presidentes ex officio, y estaba constituido por integrantes de la judicatura. Esta comisión fue encomendada por el Juez Presidente Andreu para realizar una investigación sobre el tema durante los años 1993 y 1994. El informe fue sometido en el 1995, con los hallazgos y recomendaciones.

En la introducción de dicho informe, se establece el motivo del mismo y la preocupación que manifiesta la rama judicial sobre el tema del discrimen de género:

Este informe partió de la base de que en la sociedad puertorriqueña existe un problema de discrimen por razón

¹⁸ Haydée Birgin, *El derecho en el género y el género en el derecho*, págs. 121, (1ra ed., Biblos 2000).

¹⁹ *Informe Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico*, Tribunal Supremo de PR, 1995, <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/conferencia/igualdad-genero/RESUMEN-EJECUTIVO-INFORME-IG-1995.pdf> (accedido el 24 de octubre de 2012)

*de género, el cual ha sido ampliamente documentado por investigadores o investigadoras sociales y otros estudiosos y estudiosas de la materia. La Rama Judicial, como parte integrante de la sociedad puertorriqueña, responde a los mismos patrones culturales y sociológicos que rigen para ésta; cabía suponer, pues, que el discrimen por razón de género debía manifestarse también en ella.*²⁰

Para obtener la información necesaria, se hizo uso de diversos métodos, entre ellos la observación de procedimientos en las salas de los tribunales y el análisis de legislación y jurisprudencia. Una recomendación particularmente importante que deseo señalar fue la titulada: “Interacción en los Tribunales”. En sus primeros tres asuntos, esta recomendación revisa el lenguaje de todos los documentos, reglamentos internos, códigos de ética judicial y profesional para eliminar el uso del genérico masculino y utilizar lenguaje neutral desde el punto de vista del género. Además, exhorta crear folletos educativos sobre los problemas que presenta el uso de genérico masculino y el uso del lenguaje neutral desde el punto de vista del género con el propósito de despertar conciencia al respecto entre los miembros del sistema judicial.²¹

En Octubre de 2000, el Comité de Igualdad y Género del Tribunal Supremo presentó un segundo informe que recogía los proyectos de la Fase I que habían sido implementados, según recomendación del informe anterior.²² Este informe, continuación del informe de 1995, especificó los proyectos que se pudieron implantar y los que no, por problemas presupuestarios. Pero, aun así, fue un gran avance en el tema que nos toca. Uno de los proyectos considerado iniciado y de carácter continuo, fue el Proyecto 15: “Guía para la Eliminación del Lenguaje

²⁰ *Id.* Pág. 2

²¹ *Id.* pág. 15

²² *Informe Final Sobre los Proyectos para la Fase I del Plan de Implantación de las Recomendaciones del Estudio Sobre el Crimen por Razón de Género en los Tribunales*, Tribunal Supremo de Puerto Rico, 2000. <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/conferencia/igualdad-genero/INFORME-FINAL-PROYECTO-FASE-I-PLAN-IMPLANTACION-IG-octubre2000.pdf> (accedido el 26 de octubre de 2012)

Discriminatorio de Formularios y Reglamentos”.²³ En éste se indica que han iniciado una revisión de reglamentos y procedimientos para asegurar el uso del lenguaje neutral. Al final del resumen del proyecto, proponen establecer unas guías sobre el uso del lenguaje neutral en reglas y reglamentos del Sistema de Tribunales, dejando claro que estas son propuestas para el futuro.

Con estas iniciativas, podemos ver claramente, que la intención del Tribunal Supremo desde finales del siglo pasado, y de la judicatura, es erradicar el uso del genérico masculino, por entender que propicia el discrimen de género.

Aunque, como ya sabemos, el Tribunal Supremo en múltiples ocasiones ha utilizado a la RAE como la autoridad en materia lingüística para aclarar dudas relacionadas al uso y definición de palabras en sus decisiones, en el tema del discrimen de género de la lengua, se ha alejado de la RAE y ha comenzado a dar los primeros pasos para que se cambie la manera de escribir y, por consiguiente, de hablar el derecho en Puerto Rico.

A. Uso de lenguaje inclusivo en escritos del Tribunal Supremo

Cuando revisamos casos del Tribunal Supremo desde tiempos tan lejanos como lo albores del siglo pasado, podemos palpar el uso genérico del masculino con más frecuencia que en las decisiones actuales. Por ejemplo, la frase “el demandante”, se utilizaba indistintamente fuera hombre o mujer quien entablara la demanda²⁴, en especial, si el marido representaba a la demandada en el pleito. Lo mismo ocurría cuando se trataba de herederos, palabra que incluía tanto hijos como hijas.²⁵

²³ *Id.* Págs. 18-19

²⁴ Véase *Eva Acosta v Juan Olivas*, 1 DPR 15 (1899), en el que el Tribunal llama “el demandante” a la Sra. Acosta: “Habiendo solicitado el demandante en este caso, como partícipe en la cosa común, que se condenara á uno de los demandados...”

²⁵ El uso de esta palabra prevalece en las decisiones escritas con el género masculino para incluir ambos sexos.

La inexistencia de una guía que otorgue uniformidad en los escritos, en el tema de referencia, hace que a veces se escriba incluyendo la mujer y a veces no. Es más, puede ser que un mismo juez sea inclusivo en unas partes de la decisión y en otras no.

También, otro problema que observamos en las guías o reglamentos que tratan de ser inclusivos, son los desdoblamientos que poseen y que hacen difícil y un tanto tediosa la lectura.²⁶

Para ello, es necesario crear tablas con palabras o frases que faciliten el escrito inclusivo pero sin desdoblamientos. Esto se logra con manuales creados exclusivamente para uso de la Rama Judicial con expertos en nuestra lengua y adiestramiento adecuado para todos los miembros de ese cuerpo.

VI. Conclusión

El derecho está omnipresente en nuestra sociedad. No hay una relación social que no esté o pueda llegar a estar regulada por él.²⁷ Por otro lado, la palabra es el vehículo para intentar provocar en el que la escucha o lee, sentimientos de solidaridad y empatía, de forma tal que podamos crear o infundir en él cambios en la manera de acercarse o ver aquello que queremos transmitir. Solemos valernos de ellas como vehículo o medio para expresar y exteriorizar sentimientos y pensamientos que hasta ese momento estaban en la profundidad de nuestro ser.²⁸ Es, por lo tanto, en el uso del lenguaje jurídico, que se puede ir fomentando y educando a quienes lo escuchan o leen, la erradicación del discrimin lingüístico contra la mujer.

Por años, la RAE, ha determinado que no existe tal sexismo en la lengua española. Sin embargo, como hemos explicado a través de este escrito, diferimos totalmente, pues la desigualdad de género ha existido aún desde antes de la fundación de la Academia

²⁶ Un ejemplo lo vemos en el “Reglamento para Administrar el Servicio de Jurados”, Tribunal Supremo de PR, 2007, <http://www.ramajudicial.pr/ts.pdf> (Recuperado el 14 de abril de 2013).

²⁷ El sentido del Derecho, pág. 15

²⁸ Genaro Carrió, *Notas sobre Derecho y lenguaje*, págs. 15-16 (1ra ed., Abeledo-Perrot 1976).

y ésta con el uso de masculinos genéricos, ha ayudado a perpetuarla. Esa desigualdad se da desde tiempos remotos, en el que la mujer era tratada como una propiedad del marido, sin igualdad de derechos dentro de la relación matrimonial y sujeta a éste en espíritu, voluntad y cuerpo. Ese mismo hombre, que la trataba como su propiedad, fue quien determinó, por consiguiente, que la mujer iba a estar incluida cuando se utilizaran palabras de uso no marcado, pues nos ha percibido como periferias de la centralidad, que es él mismo.²⁹

En esa lucha a favor de la igualdad de derechos, se han obtenido muchas victorias pero, lamentablemente, ha sido muy arduo el trabajo que ha costado lograrlas. Entre ellas están el derecho al voto, el derecho de poder administrar nuestro patrimonio en el matrimonio, el obtener la patria potestad de los hijos e hijas, entre otros. Son estas victorias producto de arduas batallas, lo que le ha dado la autoridad a la mujer de atemperar sus logros con la visibilidad de ella en la lengua con la que nos expresamos. Esto facilitaría, ciertamente, el ejercicio de otros derechos que todavía nos restan por hacer valer.

Decía Marcelino Menéndez y Pelayo³⁰ que hay que escribir como se habla y se escribe en el siglo en que se vive³¹. Por ello, ya es tiempo de acostumbrarnos a nombrar a la mujer y sacarla de la invisibilidad que le otorga el uso del genérico masculino, porque los tiempos en que vivimos no son los mismos que los que vivieron los que inventaron incluir esta injusticia en el lenguaje.

No es igual, ni tampoco inclusivo, y es tiempo de que las mujeres que, increíblemente, todavía se sienten incluidas porque han sido socialmente acondicionadas a sentirse como tal, sepan y comprendan que no solo no lo están, sino que al pasar por alto tan importante detalle se perpetúa el discrimen contra todas nosotras.

²⁹ Alda Facio, *supra* página 11

³⁰ Erudito e historiador español (Santander, 1856 - 1912)

http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/menendez_pelayo.htm (accedido el 30 de octubre de 2012).

³¹ Luz Nereida Pérez, *¿Cuál es tu duda? Usos Correctos de la lengua Española*, Vol. 2

Es imperante que se proteste, que se hable, se corrija sin temor y se insista hasta que cambiemos planteamientos sexistas como los que vimos al principio de este escrito y que vemos a diario tanto en la prensa como en la vida cotidiana. La sociedad tiene que integrar los cambios que ocurren en ella con la manera de expresión del pueblo. La judicatura, a su vez, debe retomar la iniciativa mostrada en el informe del año 2000 y continuar los proyectos dirigidos a erradicar el discrimen en sus propios escritos. En especial, se debe diseñar una guía actualizada con ejemplos claros de palabras inclusivas o neutrales, como ya expresamos, y una vez se trabaje la palabra escrita continuar creando conciencia con la que se habla en los tribunales del país.

Es imperativo establecer una política pública a favor de la inclusión femenina en el lenguaje que seguramente redundará en la emulación de otras agencias, corporaciones públicas y privadas, y otras áreas que componen nuestra sociedad. Ello es así, porque el derecho logra cambios sociales y viceversa, por lo que todavía tenemos mucho camino que andar en el avance hacia la igualdad que todas queremos.

Una lengua que nunca cambia, sólo podría hablarse en un cementerio³². Tenemos que cambiar nuestra manera de hablar, según cambia nuestra sociedad. Es lo menos que podemos hacer para agradecer a todas las mujeres que no se rindieron hasta lograr obtener los derechos y beneficios que disfrutamos en la actualidad. Otra cosa sería ignorar su lucha, y tener por poco el esfuerzo, sudor y sangre que ha costado el salir del anonimato en los últimos tiempos. La sociedad tiene que entender que estamos aquí, presentes y dispuestas a continuar el camino que ellas comenzaron.

Por lo tanto, cuando en la palabra sacamos de la sombra la persona femenina que no está incluida, estamos diciendo que hay alguien presente, real e importante a quien tengo que dirigirme y tomar en cuenta de la misma manera que tomo en cuenta a la

³² *supra.*, Fernando Lázaro (Zaragoza, 1923 - Madrid, 2004) Filólogo y lingüista español, una de las figuras más destacadas de la Filología Española contemporánea.

persona masculina. Ese es el principio de la erradicación del discrimen de género, que se ha pasado por alto muchas veces en esta lucha, y que es precisamente por donde se tiene que comenzar.

La palabra como principio de todo, es el verbo que crea la acción; el motor que crea el movimiento. De esto se trata el poder de la palabra: puedes con ella abrazar o rechazar, animar o frustrar, dar o arrancar, alzar vuelo o quebrar alas, fortalecer un sueño o resquebrajar lo soñado, engrandecer en la niñez o empequeñecer en la adultez. Cuando pensamos en esto, nos damos cuenta de que podríamos tener inclusive la vida de alguien o, aún más, la justicia para un grupo oprimido por la desigualdad social, en la punta de la lengua: ¡Cuán grande es ese poder!

La criminalización de los Movimientos Sociales

María T. Bustelo García³³

I. Introducción

La movilización social ha sido una herramienta útil para muchos en su lucha por un cambio social. A diferencia de otros métodos, la movilización social se caracteriza por ser una práctica que no se encuentra del todo dentro de un ejercicio legítimo de los derechos que la reconocen. Los derechos de libertad de expresión y de libertad de asociación aunque protegen y promueven la movilización social, la restringen y la limitan a un espacio específico, fuera de éste no gozarán de protección y hasta podría resultar en su tipificación y subsiguiente sanción.

La criminalización de la libertad de expresión surge a raíz de un discurso del Estado centrado en la protección del orden, la seguridad y el deber de respeto hacia los demás derechos, también fundamentales, de los individuos. Ahora bien, el cuestionamiento ante dicho discurso surge cuando el análisis se enfoca en no solo el deber justificado del Estado en proveer dichas protecciones, sino también en el discurso de los movilizadores, su justificación, necesidad y validez.

La movilización social ha sido y sigue siendo un tipo de manifestación de los reclamos de miembros de la sociedad ante una situación social, cultural, política, económica, etc. Dicha manifestación es esencial para nuestro sistema de gobierno y enriquece nuestra sociedad. Más aún por ser el ejercicio de un derecho fundamental, su protección debe ser amplísima y debe

³³ Estudiante de tercer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Para información: mtbustelo@gmail.com

enmarcarse en un contexto jurídico que le de importancia no solo a sus consecuencias sino también a sus orígenes.

II. El derecho a la libertad de expresión

La Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce el derecho a la libertad de expresión de todo individuo. En la Sec. 4 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico, se establece que “[n]o se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa”.³⁴ En referencia al derecho de asociación prohíbe ley alguna que limite “el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios”. El derecho a la movilización o protesta social tiene su origen en el derecho de las personas a “asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo organizaciones militares o cuasi militares”.³⁵ Jurisprudencialmente se ha reconocido que el derecho a la libertad de expresión tiene un alto valor social ya que contribuye al desarrollo pleno de los individuos y fomenta el libre intercambio de ideas, elementos esenciales para el proceso democrático.³⁶

III. La función de los Movimientos Sociales

El libre flujo e intercambio de ideas del cual se enriquece dicho proceso democrático se ve inevitablemente plagado de diferencias de criterios, valorizaciones y perspectivas que pueden ser tan distantes como cercanas. No es sino la discusión en torno a dichas diferencias que se genera el producto final del proceso democrático que viene siendo la manifestación del compromiso y punto de encuentro de las diferentes ideas. Sin embargo, aún con un proceso democrático perfecto, no siempre es posible llegar a posturas que satisfagan cabalmente a la totalidad de los individuos. Siempre habrá disenso, críticas, y individuos que expresarán su insatisfacción con el producto final. Para los profesores Rodríguez Veltzé y Rojas Tudela el ejercicio de la libertad de expresión es

³⁴ Art. II, Sec. 4, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I, ed. 2008, pág. 285.

³⁵ Art. II, Sec. 6, Íd. pág. 294.

³⁶ *U.P.R. v. Laborde*, 180 D.P.R. 253, 286, (2010).

una de las vías por la cual se pueden atender los problemas que padece la sociedad. A pesar de que reconocen que existen vías institucionales creadas por el Estado para atender los reclamos de los individuos, entienden que en circunstancias donde esos mecanismos no proveen solución para los reclamos, la movilización social ha sido y es una herramienta informal para llegar a un Estado incapaz de atender el clamor social.³⁷

Para Meyer, la movilización social está igualmente atada a los actos del Estado. Según el autor, el Estado es responsable de aquellas situaciones que crean la necesidad y urgencia de los movimientos sociales. No son sino sus políticas y su naturaleza las que definen las motivaciones que guían las movilizaciones sociales. Para Meyer, cada individuo tiene su propio reclamo ante el Estado, ese reclamo puede ser dirigido ante el Estado en aquellos espacios de participación democrática creados por el Estado.³⁸ En esos espacios, los individuos pueden canalizar quejas, críticas, preocupaciones y demás inquietudes a través de organismos habilitados para lidiar con ellos. Más que ser un espacio para la expresión de quejas, podría también convertirse en un espacio de intercambio de ideas, donde el Estado tomaría en consideración las observaciones traídas a su atención y de alguna manera aplicarlas a su política pública, sus leyes y sus decisiones. Para Meyer, si el Estado falla en la creación de esos espacios adecuados de participación democrática está como resultado de su desatención creando un activista. Si añadimos a esa desatención una restricción de dichos espacios y hasta una criminalización de los mismos, ¿podríamos decir que el Estado crea al activista y dada su omisión está deslegitimizado para castigarlo?

La función del Estado queda claramente establecida en la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El preámbulo establece que “[n]osotros, el pueblo de Puerto Rico, a

³⁷ Eduardo Rodríguez Veltzé, y Farit L. Rojas Tudela, *Criminalización y derecho a la protesta*, ¿Es legítima la criminalización de la protesta social?, Universidad de Palermo, 2010, págs. 17 y 21

³⁸ David S. Meyer, *Opportunities and Identities: Bridge-Building in the Study of Social Movements*, Social Movements: Identity, Culture and the State, Oxford University Press (2002) pág. 13

fin de [...] promover el bienestar general y asegurar para nosotros y nuestra posteridad el goce cabal de los derechos humanos [...] ordenamos y establecemos esta Constitución para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”³⁹ Como principio fundamental se establece el sistema democrático de gobierno que es “aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas”. La Sec. 1 del Art. I de la Constitución de Puerto Rico, *supra*, insiste que el “poder político emana del pueblo y se ejercerá con arreglo a su voluntad”.⁴⁰ Tomando dichas expresiones como fundamento es necesario concluir que toda gestión política del Estado debe ser cónsona con la voluntad del pueblo, que tomando en consideración el sistema democrático de gobierno, su expresión se produce en el ejercicio de otro derecho fundamental, el derecho al voto. Ahora bien, el proceso democrático no puede verse circunscrito a un acto que se expresa cada cuatro años. Es por esto que tienen igual valor otras maneras de hacer constar la voluntad del pueblo, que también incluye la voluntad de las minorías y de los disidentes. Todo evento dirigido a influenciar de alguna manera la labor gubernamental debe ser considerado parte del proceso de participación ciudadana dentro del marco democrático. Ahora bien, con esto no justificamos o proponemos una participación irrestricta. Para el buen funcionamiento de la sociedad es necesaria una regulación de la participación tanto por los canales establecidos de antemano por el Estado como de aquellos canales que se encuentran fuera de la institución estatal.

IV. Análisis de la libertad de expresión

En nuestro ordenamiento el ejercicio de la libertad de expresión ha sido altamente regulado. La jurisprudencia ha establecido un marco específico de restricciones permisibles por parte del Estado, ante el ejercicio de la libertad de expresión fuera de los cauces

³⁹ Preámbulo de la Constitución, *supra*.

⁴⁰ Sec. 1 del Art. I de la Constitución de Puerto Rico, *supra*

gubernamentales. En *UPR v. Laborde*⁴¹ el Tribunal Supremo de Puerto Rico resumió la doctrina aplicable.

Las restricciones al derecho de libertad de expresión son de dos tipos. La primera va al contenido de la expresión y la segunda va dirigida a la forma en que se manifiesta la expresión, en específico el tiempo, lugar y manera. Se podría decir que la restricción dirigida al contenido de la expresión tiene una presunción de invalidez, contraria a la Primera Enmienda de la Constitución federal⁴² y a las Sec. 4 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *supra*. El escrutinio a utilizarse en dicho caso será el estricto. El escrutinio estricto requiere que el Estado demuestre que la regulación del derecho es necesaria para alcanzar o proteger un interés público apremiante. ¿Qué es un interés apremiante del Estado en este sentido? La jurisprudencia ha reconocido que el Estado posee un interés apremiante en los casos en que la expresión conlleva una manifestación de índole subversiva, difamatoria, invasora de la intimidad, obscena o de naturaleza comercial.⁴³

El segundo tipo de restricción, dirigido a la manifestación de la expresión es más laxo. El análisis del tribunal en estos casos tiene como primer paso definir el lugar de la expresión, ya que el grado permisible de expresión varía dependiendo del lugar en donde se expresa. La jurisprudencia reconoce tres clasificaciones: (1) el foro público tradicional, (2) el foro público por designación, y (3) el foro público no tradicional. El análisis del foro determina el escrutinio a aplicarse. En el caso del foro público tradicional y el foro público por designación el escrutinio será el intermedio, que es aquel en el que el Estado posee un interés importante o significativo y que la restricción impuesta esté diseñada estrechamente para alcanzar un interés gubernamental importante. En adición dicha actuación del Estado no puede impedir canales alternativos de expresión. En el caso del foro público no tradicional el escrutinio a aplicarse será el estricto. Dicho

⁴¹ *UPR v. Laborde*, 180 D.P.R. 253

⁴² Enmienda. I, Const. EE.UU., L.P.R.A., Tomo 1, ed. 2008.

⁴³ *UPR v. Laborde*, *supra*, 290.

escrutinio exige que la restricción empleada esté estrechamente diseñada para alcanzar un interés apremiante del Estado y que dicha restricción es necesaria para proteger y/o alcanzar dicho interés. La restricción dirigida al tiempo, lugar y manera de la expresión no podrá de manera alguna afectar el contenido de la expresión. De hacerlo sería necesario hacer el análisis correspondiente a la restricción de contenido.

El foro que nos interesa es el foro público tradicional, por ser el foro preferido por los movimientos sociales para llevar a cabo sus manifestaciones. La movilización casi siempre involucra actos masivos de demostración en las vías públicas, aceras, parques o en áreas donde no se ha previsto para fines de expresión (postes de luz, grúas, etc.). Estos son los únicos espacios adecuados de expresión que están al alcance de los movimientos sociales y los individuos que los componen. Andrews entiende que a falta de instituciones y espacios en donde se permita la expresión o manifestación de reclamos por parte de los individuos, el activismo social en forma de marchas, demostraciones y “sit-ins” es una de las pocas alternativa que poseen los manifestantes para no solo expresarse sino también para influenciar al Estado, sus agentes y al público en general.⁴⁴ ¿Al ser este uno de los pocos espacios de expresión adecuado para los manifestantes, podría decirse que la expresión que se suscita en ellos es una típica de un tipo específico de expresión?

V. Criminalización de la protesta social

Los movimientos sociales, por su naturaleza y misión, necesariamente se expresan fuera de las instituciones. Esto se da en parte a la realización de que las vías establecidas por el Estado para comunicar su descontento con la política pública, ley o proyecto propuesto no son adecuadas. No es adecuada por no proveer un espacio en el cual se pueda llegar a un verdadero diálogo entre los representantes del gobierno y los quejosos. En el

⁴⁴ Kenneth T. Andrews, *Creating Social Change: Lessons from the Civil Rights Movements*, Social Movements: Identity, Culture and the State, Oxford University Press (2002) page 110.

caso del denominado Gasoducto, las vistas públicas recurridas por los afectados por el proyecto, líderes ambientalistas y personas preocupadas no fueron, inicialmente, suficientes para detener el mismo. La presión ejercida por los participantes en las mismas, con el fin de hacer sentir su posición ante el proyecto y dar a conocer los riesgos del mismo resultó ser poca cuando se compara con la presión ejercida por el Estado que impulsaba la medida. El Estado de su parte posee amplios recursos para manifestarse, consta con recursos suficientes para comunicar su posición ante una medida específica y posee, a veces, amplia legitimidad para hacer valer su posición. Sin embargo, los manifestantes que en la mayoría de los casos son opositores de las medidas del Estado están, de antemano, limitados no solo por sus recursos sino también por la legitimidad atribuida a ellos como manifestantes y opositores del Estado. En fin, los costos de expresión de los movimientos sociales son mayores que los del Estado y por ende deben ser considerados a la hora de evaluar los límites que se le impondrán a su expresión.⁴⁵ Con esto es posible colegir que, los movimientos sociales poseen espacios limitados de expresión efectiva y que como resultado de ello su expresión siempre es una típica del movimiento y por ende cualquier restricción a ella es una necesariamente de contenido.

El art. 297 (a) del nuevo Código Penal de Puerto Rico⁴⁶, sanciona con pena de reclusión de 3 años a toda persona que “perturbe, interrumpa, o impida la realización de los trabajos de la Asamblea Legislativa”, art. 297 (a). La Asamblea Legislativa debe ser considerada un foro público tradicional, es por excelencia un foro para el “uso del pueblo y para la reunión entre ciudadanos con el fin de cultivar la comunicación y discutir asuntos de interés social”.⁴⁷ Pero aún si la Asamblea Legislativa no es considerada un foro público tradicional, el art. 297, no solo restringe el tiempo, lugar y manera de la expresión sino que, por ser un foro diseñado

⁴⁵ David S. Meyer, *Opportunities and Identities: Bridge-Building in the Study of Social Movements*, Social Movements: Identity, Culture and the State, Oxford University Press (2002), pág. 8

⁴⁶ Ley Núm. 146 de 2012 del 7 de agosto de 2012

⁴⁷ *UPR v. Laborde*, *supra*, 292

para la expresión de reclamos ante el gobierno, necesariamente restringe el contenido de la expresión. Restringe el contenido por ser un lugar diseñado para un tipo de expresión, aquella que en su mayoría va dirigida a reclamar, criticar y contrarrestar la posición del Estado.

Más allá del análisis específico del art. 297, es ineludible extender este racionamiento a cualquier restricción dirigida a limitar la expresión de los movimientos sociales. La movilización social tiene como origen una causa o motivo intrínsecamente ligado a un contenido específico. Por ende cuando se crea una política o reglamentación dirigida a limitar el tiempo, lugar y manera de la expresión de un movimiento social es necesario tomar en consideración y poner en contexto la expresión específica de dicho movimiento. Cualquier movimiento social dirigido a reclamar al Estado o demostrar insatisfacción con alguna política pública, ley o actuación gubernamental tiene que ser estudiada no solo por el análisis de tiempo, lugar y manera sino también por el análisis de contenido. En adición, al hacer el análisis de restricción por contenido, el tribunal deberá tomar en consideración las vías institucionales provistas por el Estado para la expresión de agravios. Al hacerlo deberá pasar juicio sobre su suficiencia y sobre su eficacia, ya que de entender que las mismas son insuficientes o inadecuadas deberá concluir que la regulación propuesta no es la única vía necesaria que posee el Estado para lograr el interés público apremiante invocado.

VI. Conclusión

Los movimientos sociales tienen una misión de alto valor en nuestra sociedad, son el vehículo utilizado por muchos para la expresión de quejas, reclamos y agravios que no han podido ser expresados por los cauces designados para los mismos por el Estado. El análisis practicado hoy en día por nuestro ordenamiento, pasa por alto la razón de ser de los movimientos sociales y menosprecia su esencia, el contenido de la expresión. Al hacer un análisis que se limita a tiempo, lugar y manera de la

expresión no se provee la protección requerida por nuestra constitución.

El análisis propuesto conlleva un estudio más completo de las restricciones del derecho a la libertad de expresión ejercido por los movimientos sociales, entiéndase por ello las consideraciones de tiempo, lugar y manera, unidas el análisis de contenido y el contexto social en el que se manifiesta. Dicho análisis conlleva una mirada al rol del Estado como creador de las circunstancias que dan origen no solo a la expresión, sino también a la manera en que se manifiesta.

Al incluir el rol del Estado en el análisis se logrará un análisis más cabal y justo de las restricciones propuestas y se dará más protección a la participación democrática practicada a través del ejercicio de la libertad de expresión y sus diversas manifestaciones.

El Proceso de adopción del concepto de calles completas como política pública en Puerto Rico

Luis Enrique García Rosado⁴⁸

“Vita vía est”.
Marco Tulio Cicerón

I. Introducción

Según datos del Banco Mundial, Puerto Rico es uno de los países más densamente poblados del mundo⁴⁹ y con mayor densidad de automóviles por habitante.⁵⁰ También figura en los primeros lugares en carreteras por kilómetro cuadrado,⁵¹ a lo que se suman altas tasas de fatalidades de peatones y ciclistas, producto de accidentes en los que el automóvil es el protagonista.

Las estadísticas de la Comisión para la Seguridad en el Tránsito⁵² señalan que, entre 2006 y 2011, ocurrieron 732 muertes de peatones y 76 muertes de ciclistas en nuestras carreteras. Según las estadísticas del presente año, al 3 de abril de 2013 en el país ya

⁴⁸ Estudiante de cuarto año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

⁴⁹ The World Bank, *Population density (people per sq. km of land area)*, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁵⁰ The World Bank, *Motor vehicles (per 1,000 people)*, <http://data.worldbank.org/indicator/IS.VEH.NVEH.P3/countries/1W?display=default>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁵¹ The World Bank, *Road density (km of road per 100 sq. km of land area)*, <http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.DNST.K2>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁵² Comisión para la Seguridad en el Tránsito, *Fatalidades de no ocupantes de Vehículos de Motor años 2006-2011*, <http://comisionparalaseguridadeneltransito.com/cststats/Fatales%20por%20No%20Ocupantes%202006-2011.pdf>, (accedido el 3 de abril de 2013).

se habían reportado las muertes de 28 peatones y 4 ciclistas.⁵³ Estas cifras, así como la cobertura mediática que han recibido varios accidentes en los que recientemente se han visto involucrados peatones y ciclistas, traen ante nuestra consideración el tema de la seguridad en nuestras calles.

Durante décadas, se han discutido los múltiples problemas de movilidad y seguridad vial que enfrentan los ciudadanos en Puerto Rico. La carencia de sistemas de transportación pública eficientes, falta de áreas peatonales seguras, incumplimiento con la legislación estatal y federal que obliga a proveer accesibilidad a las personas con impedimentos, desinterés por parte de las autoridades a cargo de hacer valer las más elementales normas de urbanismo, así como la inexistencia de una política pública que facilite la solución de dichos problemas, agravaron la situación de seguridad en las calles para los peatones, ciclistas, personas con impedimentos, ancianos y ciudadanos en general.

Sin embargo, desde 2010 existe legislación que obliga a las agencias encargadas de garantizar la movilidad y el acceso a las calles en Puerto Rico, a adoptar planes de acción para resolver los problemas que enfrentan los ciudadanos al hacer uso de las mismas. La puesta en vigor de las disposiciones de la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets”⁵⁴ es una luz de esperanza para todos los ciudadanos que confrontan problemas de movilidad y que sueñan con un país en que el protagonista del espacio público no sea el automóvil, sino el ser humano.

En este artículo pretendemos hacer un acercamiento al concepto de calles completas, mejor conocido como “complete streets”, desde sus orígenes hasta su proceso de adopción en Puerto Rico. Con este propósito, examinaremos someramente los

⁵³ Comisión para la Seguridad en el Tránsito, *Estadísticas*, <http://comisionparalaseguridadeneltransito.com/estadisticas/> (accedido el 5 de abril de 2013).

⁵⁴ Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto Calles Completas o “Complete Streets”, Ley Núm. 201 del 16 de diciembre de 2011, 9 L.P.R.A. § 146.

antecedentes históricos de dicho concepto, legislación extranjera que se ha utilizado para implantar el mismo en otras jurisdicciones, así como las disposiciones de la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets”⁵⁵ y las enmiendas que ha recibido la misma. También haremos una síntesis de los aspectos más importantes del Informe a la Asamblea Legislativa para la *Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas*.⁵⁶ Por último, expondremos nuestras observaciones sobre la ley que nos ocupa.

II. El concepto de calles completas

Al escuchar por primera vez el concepto de calles completas podemos preguntarnos, ¿cuál es la diferencia entre una calle completa y otros tipos de calles? ¿Qué elementos son necesarios para que una calle se considere completa? ¿Cuál es el origen del concepto calles completas?

Para la National Complete Streets Coalition,⁵⁷ “[l]as Calles Completas son calles para todos. Están diseñadas y operadas para permitir el acceso seguro para todos los usuarios. Peatones, ciclistas, conductores y usuarios de transporte público de todas edades y habilidades pueden moverse por y a través de una calle completa. Las Calles Completas [...] hacen fácil cruzar la calle, caminar a las tiendas y andar en bicicleta al trabajo. Permiten que

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Informe a la Asamblea Legislativa para la Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas en Puerto Rico, Comisión Evaluadora para la Adopción del Concepto de Calles Completas, Septiembre de 2012.

⁵⁷ La National Complete Streets Coalition es una organización que reúne varios grupos de interés a nivel nacional y local en los Estados Unidos, y que busca cambiar la forma en que las calles son diseñadas y construidas para que sean amigables a todo tipo de usuarios.

los autobuses corran a tiempo y que sea seguro para que la gente camine hacia y desde las estaciones de tren”.⁵⁸

De acuerdo con esta definición, una calle que está dedicada únicamente al tránsito vehicular, es decir, una calle que no permite a los peatones, ciclistas, transporte público y personas con necesidades especiales de movilidad, hacer uso de la misma, no puede considerarse completa, porque dadas estas circunstancias particulares, está limitada a un solo grupo de usuarios: los conductores de vehículos de motor. En resumen, una calle completa es aquella que permite a la totalidad de las personas hacer uso de la misma, independientemente del medio de transporte o de sus necesidades particularidades de movilidad.

Según Colin Hand en su artículo *Woonerf: A Dutch Residential Streetscape*, los fundamentos del concepto de calles completas tienen sus orígenes en las ideas del ingeniero y arquitecto británico Colin Buchanan,⁵⁹ quien en 1963 resaltó en un informe al ministro de transportación británico, la incongruencia entre proveer un flujo de tráfico vehicular eficiente y la degradación del ambiente peatonal, por lo que recomendaba segregar el tráfico vehicular del tráfico peatonal en ciertas áreas de la ciudad.⁶⁰

Aunque el concepto tiene sus orígenes en el Reino Unido, fueron los holandeses los primeros en implementar sus principios en los llamados “woonerfs”. Este vocablo, que traducido del holandés quiere decir “calle para vivir”⁶¹ fue utilizado para

⁵⁸ Smart Growth America, National Complete Streets Coalition, *Calles Completas*, <http://www.smartgrowthamerica.org/complete-streets/espanol>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁵⁹ Sir Colin D. Buchanan (1907-2001), profesor y planificador británico destacado por sus estudios sobre el tráfico urbano y el uso del automóvil.

⁶⁰ Colin Hand, *Woonerf: A Dutch Residential Streetscape*, <http://courses.umass.edu/latour/Netherlands/hand/index.html>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁶¹ Mateus Porto Schettino, *Espacios compartidos*, <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/275/269>, p. 8, (accedido el 1 de abril de 2013).

denominar los espacios creados para ser compartidos por los peatones, ciclistas y los vehículos de motor a baja velocidad.⁶² Estos espacios fueron diseñados por el holandés Niek De Boer,⁶³ quien para la década de los sesenta, inspirado en las ideas de Buchanan, diseñó calles en las que el peatón y el conductor podían convivir sin afectar la seguridad ni la movilidad de ambos. El primer “woonerf” fue construido en la ciudad neerlandesa de Delft, de donde fue exportado a otras ciudades de Holanda. Teun de Wit y Hillie Talens en su artículo *Traffic Calming in The Netherlands*, señalan que dado el éxito del concepto, en 1976 el gobierno holandés legisló el primer grupo de guías y estándares para el diseño de este tipo de calles. Entre algunos de los principios que establecía la legislación holandesa para las calles “woonerfs” se pueden resumir los siguientes:

1. Debe existir una clara distinción entre las calles “woonerf” y las otras calles de la ciudad.
2. Las calles “woonerf” deben resaltar el carácter residencial de la zona.
3. Las calles “woonerf” son calles de acceso local, por lo que su diseño debe persuadir a los conductores de usar las mismas como calles de tránsito entre avenidas y, de esta forma, limitar el volumen de vehículos dentro del “woonerf”.
4. El pavimento no debe dar la impresión de separación entre la vía vehicular y la zona peatonal. Para lograr este propósito, no debe existir diferencia significativa de altura entre ambas áreas.
5. Los elementos verticales (tiestos, arbustos, etc.) no deben impedir la visibilidad.
6. Las entradas y salidas del “woonerf” deben estar definidas claramente por su construcción y con señales que indiquen

⁶² Sustainable Design, *The wonderful world of woonerfs!*,

<http://ucdesustainability.blogspot.com/2011/07/wonderful-world-of-woonerfs.html> (accedido el 1 de abril de 2013).

⁶³ Profesor de Planificación Urbana de la Universidad Tecnológica de Delft y la Universidad de Emmen (Holanda).

a los conductores si están entrando o saliendo de dicha zona.

7. Los espacios reservados para estacionamiento dentro del “woonerf” deben estar identificados claramente.
8. Debe haber suficiente espacio de estacionamiento para satisfacer las necesidades de los residentes de la zona. Si hay espacios de estacionamiento en desuso en las inmediaciones del “woonerf”, debe permitirse, siempre que sea posible, el uso de los mismos a petición de los residentes.
9. En las partes de la calle dentro del “woonerf” por las que transitarán los vehículos deben aplicarse medidas para promover el respeto a los límites de velocidad. Dichas medidas no deben ser peligrosas para el tráfico vehicular ni deben tener como efecto que los vehículos sean conducidos a corta distancia de las residencias.
10. Se debe proveer iluminación nocturna adecuada para beneficio de los conductores y peatones.
11. Las zonas designadas como espacios de juego para niños deben estar claramente identificadas y se deben distinguir de las áreas a usarse por los vehículos de motor. Si es posible, dichas áreas deben estar acordonadas y separadas de otras partes de la vía.⁶⁴

Además de estas medidas, el Código de Circulación Holandés⁶⁵ fue enmendado para adaptarse a estas reglas y fijó una serie de medidas para el comportamiento de los usuarios de las carreteras. El código fijó el límite de velocidad dentro del

⁶⁴ Teun de Wit & Hillie Talens, *Traffic Calming in The Netherlands*, <http://www.ite.org/traffic/documents/AHA99B04.pdf>, p. 4, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁶⁵ Ministry of Transport and Public Works, 1976, Dutch Highway Code. *Woonerven-minimum design standards and traffic regulations (RVV) 1976* NO. 179. The Hague, The Netherlands: Ministry of Transport and Public Works.

“woonerf” al “walking speed”,⁶⁶ estableció que el derecho al paso dentro del “woonerf” es para el tránsito no motorizado, además dispuso que los peatones podían usar completamente el área de tránsito vehicular y que los niños podían jugar en la calle. En resumen, subordinó expresamente los derechos del conductor a los derechos de los otros usuarios de la calle “woonerf”.⁶⁷

Poco después de la implantación de los “woonerfs” holandeses, varios países adoptaron guías y políticas públicas similares, entre estos: Alemania en 1976, Reino Unido, Suecia y Dinamarca en 1977, Francia y Japón en 1979 e Israel en 1981.⁶⁸

En los Estados Unidos la primera jurisdicción en adoptar medidas similares a las europeas fue el estado de Oregón en 1971. El Oregon Bicycle Bill⁶⁹ ordenaba al gobierno estatal y a los gobiernos locales que incluyeran espacios adecuados para los peatones y ciclistas en cualquier vía que fuese construida o reconstruida. Además ordenaba a los condados de dicho estado a gastar una parte de sus asignaciones para carreteras en la creación de instalaciones en las vías públicas para los ciclistas y peatones.⁷⁰ Luego del estado de Oregón, varios estados y gobiernos locales en los Estados Unidos, han adoptado medidas similares para garantizar el acceso y seguridad de los peatones y otros usuarios.

Aunque los principios de las calles completas ya existían en varias jurisdicciones, el concepto “complete streets” surgió en 2003 cuando David Goldberg, director de comunicaciones de Smart Growth America lo sugirió para sustituir el término “routine

⁶⁶ El límite de velocidad “walking speed” no está definido en Holanda ni en muchos países que utilizan este estándar. Se asume, por uso y costumbre, que es de 15 km/h.

⁶⁷ Teun de Wit & Hillie Talens, *Traffic Calming in The Netherlands*, p. 4.

⁶⁸ Colin Hand, *Woonerf: A Dutch Residential Streetscape*.

⁶⁹ The Oregon Bicycle Bill, O.R.S. § 366.514 (1971).

⁷⁰ Bicycle and Pedestrian Program, Oregon Department of Transportation, *Bike Bill and Use of Highway Fund*, http://www.oregon.gov/ODOT/HWY/BIKEPED/Pages/bike_bill.aspx, (accedido el 1 de abril de 2013).

accommodation”, que se utilizaba para denominar la inclusión de bicicletas en la planificación de transportación.⁷¹

El mismo año, Smart Growth America junto a varios grupos entre los cuales estaban America Bikes, League of American Bikes, American Association of Retired People, American Planning Association, American Public Transportation Association, American Society of Landscape Architects, y la American Heart Association, formaron un comité de acción para adelantar la iniciativa. La meta inicial era que el concepto de calles completas fuera incluido en la Ley de Transportación Federal⁷² a través de la Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, mejor conocida como SAFETEA-LU.⁷³

Sin embargo, el concepto no tuvo la acogida esperada a nivel federal. Por eso la National Complete Streets Coalition reenfocó sus esfuerzos hacia la divulgación de información sobre calles completas en las comunidades locales, para que sus proyectos de infraestructura de transportación tomaran en cuenta la necesidad de movilidad de todos los usuarios y, los principios y fundamentos del concepto calles completas. Desde entonces, ha logrado que se adopte oficialmente la iniciativa de calles completas en trescientas ochenta jurisdicciones locales,⁷⁴ veintisiete estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico.⁷⁵

⁷¹ Smart Growth America, National Complete Streets Coalition, *Who We Are*, <http://www.smartgrowthamerica.org/complete-streets/who-we-are>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁷² Ley Federal de Transportación, 23 U.S.C. § 101 et seq.

⁷³ Ley Pública 109-59 del 10 de agosto de 2005, 119 Stat. 1144.

⁷⁴ Smart Growth America, *Complete Streets Policy Adoption*, <http://www.smartgrowthamerica.org/wp/wp-content/uploads/Complete-Streets-Policies-Chart-updated-102512.pdf>, (accedido el 1 de abril de 2013).

⁷⁵ Smart Growth America, State-level, *Complete Streets policies*, <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/cs/policy/cs-state-policies.pdf>, (accedido el 1 de abril de 2013).

III. Legislación federal sobre el concepto de calles completas

En los Estados Unidos existe legislación a nivel federal que incorpora algunos principios, definiciones o prácticas del modelo de calles completas. Tanto la Ley Federal de Transportación, presente en el Título 23 del United States Code⁷⁶ como el Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, también conocida como ISTEA,⁷⁷ requieren a los estados y gobiernos locales que utilizan fondos federales para sus proyectos de carreteras, la adopción de medidas para facilitar el acceso de los peatones y ciclistas a las calles, así como a los sistemas de transportación pública. También la Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act, mejor conocida como MAP 21⁷⁸ redefinió el concepto “transportation alternatives” para adaptarlo a la definición del concepto calles completas del proyecto de ley de la Safe and Complete Streets de 2011.⁷⁹ A pesar de que estas medidas incorporan algunas disposiciones del concepto calles completas, aún no existe una ley federal que oficialice la adopción de la política pública a nivel de los Estados Unidos.

IV. Proyecto de ley de la Complete Streets Act

En 2009 fueron presentados ante el Congreso de los Estados Unidos dos proyectos de ley que buscaban la aplicación de la política de calles completas a nivel federal. La Complete Streets Act of 2009 fue sometida ante ambas cámaras legislativas como el Proyecto de la Cámara de Representantes H.R. 1443 y Proyecto del Senado S. 584. Ambas medidas fueron apoyadas por varios estados y organizaciones a nivel nacional que buscan establecer políticas de calles completas en los proyectos que utilizan fondos federales. El H.R. 1443 fue referido al Comité de Infraestructura y

⁷⁶ Ley pública 85-767 del 27 de agosto de 1958, 23 U.S.C. § 217.

⁷⁷ Ley pública 102-240 del 18 de diciembre de 2001, 115 Stat. 833.

⁷⁸ Ley Pública 112-141 del 6 de julio de 2012, 23 U.S.C. § 213.

⁷⁹ Informe a la Asamblea Legislativa para la Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas en Puerto Rico, p. 8.

Transportación de la Cámara Federal con el apoyo de sesenta y tres coautores y, el S. 584 ante el Comité de Obras Públicas y Ambiente del Senado con el apoyo de catorce coautores. Sin embargo, el 111^{ro} Congreso terminó su mandato antes que tomaran acción sobre dichos proyectos.

Actualmente, Smarth Growth America junto a la Complete Streets Coalition cabildean para que se apruebe legislación a nivel federal que adopte oficialmente el modelo. Por eso, en el 2011 promovieron que se presentaran los proyectos H.R. 1780⁸⁰ en la Cámara de Representantes y S. 1056⁸¹ en el Senado Federal, para promover la Safe and Complete Streets Act. Ambos proyectos buscan asegurar que todos los usuarios de los sistemas de transportación: peatones, ciclistas y conductores, así como los niños, ancianos, personas con impedimentos e individuos en general, tengan la capacidad de transportarse de forma segura y eficiente por las calles de los Estados Unidos.

De ser aprobada la Safe and Complete Streets Act, requerirá que los proyectos de carreteras que sean financiados a través de fondos federales, adopten diseños que garanticen la seguridad y movilidad de todos los tipos de usuarios. Esta exigencia se haría de una manera flexible, creando excepciones cuando los gastos de poner en vigor las políticas de calles completas no hagan costoefectivos los proyectos o cuando las condiciones de las vías, tales como autopistas, expresos, entre otros, impidan el uso por parte de peatones y ciertos usuarios. De la misma forma, limitaría la implantación de calles completas cuando la densidad poblacional y el uso por los peatones y ciclistas sea poco probable. A su vez, exigiría que el Secretario de Transportación Federal provea

⁸⁰ The Library of Congress, Thomas Home, *Bill Summary & Status 112th Congress (2011 - 2012)*,
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:h.r.01780>:| (accedido el 1 de abril de 2013).

⁸¹ The Library of Congress, Thomas Home, *Bill Text 112th Congress (2011-2012)*,
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.1780> (accedido el 1 de abril de 2013).

estudios y asesoría técnica a los estados y las jurisdicciones locales en la implementación de las políticas de calles completas.

El proyecto federal de la Safe and Complete Streets Act también incluye conceptos como la planificación, diseño y construcción de facilidades apropiadas para los peatones, ciclistas y todo tipo de usuarios, así como otras formas de transportación no motorizada. Además establece estándares uniformes para la construcción de aceras, infraestructura para bicicletas, señales de tránsito, técnicas atenuadoras de tráfico (“traffic calming techniques”), alumbrado y otras medidas relacionadas con la seguridad que buscan cumplir con las disposiciones de la Americans with Disabilities Act.⁸²

Actualmente, el H.R. 1780 se encuentra ante la consideración del Comité de Transportación e Infraestructura de la Cámara de Representantes y el S. 1056 fue referido al Comité de Ambiente y Obras Públicas del Senado. Ambos se encuentran en espera de las acciones correspondientes.⁸³

Esta legislación federal garantizaría que las políticas de calles completas se implementen de manera uniforme en toda la nación y que en las calles de nuestras ciudades se promueva la seguridad y accesibilidad a todos los tipos de usuarios. Además ayudaría a aumentar la seguridad de los peatones, ciclistas y conductores, sin mencionar, los beneficios para la salud que representan los estilos de vida más activos, así como otros beneficios agregados a la reducción de la dependencia del automóvil.

V. Legislación estatal comparable con la legislación puertorriqueña de calles completas

⁸² Ley Pública 101–336 del 26 de julio de 1990, Americans with Disabilities Act (ADA). 104 Stat. 327.

⁸³ Smart Growth America, National complete Streets Coalition, *On The Hill*, <http://www.smartgrowthamerica.org/complete-streets/federal-policy/on-the-hill> (accedido el 1 de abril de 2013).

En los Estados Unidos existen varios estados que han adoptado legislación que establece como política pública el concepto calles completas a diferentes niveles. Algunos estados han adoptado esta política pública mediante legislación aplicable a toda su jurisdicción, similar al caso de Puerto Rico. En otros, la aplicación de la política pública se ha limitado a sus departamentos de transportación estatales. También existen decenas de condados, ciudades o gobiernos locales que han aplicado la misma mediante resoluciones u ordenanzas dentro de su ámbito jurisdiccional.

Al momento de redactar este escrito los estados que tienen legislación estatal comparable a la de Puerto Rico son: California,⁸⁴ Colorado,⁸⁵ Connecticut,⁸⁶ Florida,⁸⁷ Hawái,⁸⁸ Illinois,⁸⁹ Maryland,⁹⁰ Massachusetts,⁹¹ Michigan,⁹² Minnesota,⁹³ Nueva York,⁹⁴ Oregón,⁹⁵ Rhode Island,⁹⁶ Vermont,⁹⁷ Washington,⁹⁸ y Wisconsin.⁹⁹

VI. Proceso de adopción del concepto de calles completas como política pública en Puerto Rico

⁸⁴ The Complete Streets Act (AB 1358) 2008. Cal. Gov. Code § 65040.2. Cal. Code § 65302.

⁸⁵ Colorado Statutes Title 43 Art. 1 (HB 1147) 2010. Col. Stat. § 43-1-120.

⁸⁶ Connecticut Public Act 09-154 (SB 735).

⁸⁷ Florida Statute 335.065.

⁸⁸ Hawaii Act 054 (SB 718).

⁸⁹ Illinois Public Act 095-065 (SB 0314).

⁹⁰ Maryland Transit Code AM Title 2 Subtitle 602. Maryland Trans. Code Ann. Title 2 subtitle 602 2000.

⁹¹ Massachusetts Bicycle and Pedestrian Access Law (Chapter 90E) 1996.

⁹² Michigan Public Act 135 of 2010 (HB 6151) 2010.

⁹³ Sec. 52. Minnesota Statutes 2008, section 174.75 2010.

⁹⁴ New York Highway Law Section 331 (Bill S. 5411) 2011S 5411A.

⁹⁵ O.R.S. 366514.

⁹⁶ Rhode Island General Laws Title 24 Chapter 31-18: Pedestrians Section 31-18-21 1997.

⁹⁷ Vermont Act 034 H 198 State Statutes Chapter 23. Act 0-34 (H.198) 2011.

⁹⁸ Chapter 257, 2011 Washington Laws.

⁹⁹ Wisconsin State Statutes Section 1918 gr. 84.01 (35) 2009.

En Puerto Rico, el proceso de adopción del concepto calles completas como política pública inició el 15 de octubre de 2010 con el Proyecto del Senado 1857.¹⁰⁰ El mismo recibió un informe conjunto positivo¹⁰¹ por parte de las comisiones de Urbanismo e Infraestructura y, de Asuntos Municipales del Senado de Puerto Rico, por lo que se recomendó su aprobación.

Según dicho informe, para el análisis de la medida se realizaron vistas públicas el 2 de noviembre de 2010 a las que comparecieron representantes de las siguientes agencias y organismos: el Departamento de Transportación y Obras Públicas (en adelante DTOP), la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico (en adelante Asociación de Alcaldes), la Sociedad Puertorriqueña de Planificación (en adelante Sociedad de Planificación), el Colegio de Ingenieros y Agrimensores (en adelante CIAPR), la Junta de Planificación (en adelante JP), la American Association of Retired Persons (en adelante AARP), Asociación de Constructores de Hogares (en adelante ACH) y el Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas (en adelante CAAPPR). Las comisiones también contaron con memoriales explicativos de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico (en adelante Federación de Alcaldes), el Programa de Gerontología del Departamento de Desarrollo Humano de la Escuela Graduada de Salud Pública de la Universidad de Puerto Rico (en adelante Programa de Gerontología), el Movimiento para el Alcance de Vida Independiente (en adelante MAVI), la Sociedad de Educación y Rehabilitación (en adelante SER), la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos (en adelante OPPI), el Departamento de Hacienda (en adelante DH) y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante OGP).¹⁰²

Señala el informe que el DTOP apoyó la medida y reconoció la necesidad de “rescatar las acera[s] y calles para tanto el peatón

¹⁰⁰ P. del S. 1857, 16ta Asamblea Legislativa, 4ta sesión Ordinaria (15 de octubre de 2010).

¹⁰¹ Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857, Senado de Puerto Rico (3 de noviembre de 2010).

¹⁰² *Id.*, p. 4.

como todas las demás modalidades de movilidad (autos, bicicletas, sillas de ruedas y motocicletas) puedan coexistir de tal manera que promueva un entorno amigable y seguro para todos”.¹⁰³

El DTOP añadió que el concepto de calles completas, además de proveer aceras, calles o rampas de acceso para personas con impedimentos, “implica la creación de rutas continuas y seguras para la ciudadanía, promoviendo el uso de medios de transportación colectiva u otros alternos, como la bicicleta o el caminar.”¹⁰⁴ Además enfatizó en que dicho concepto promueve la salud física y disminuye la dependencia del automóvil. En referencia al proceso de implementación de la medida, sugirió que la misma debería ser de aplicación a nuevas vías y a las mejoras a realizarse en vías existentes. En cuanto a los costos, el DTOP señaló que “no perciben que sean impedimento alguno para que se alcancen los loables objetivos establecidos”.¹⁰⁵

Por su parte, el CIAPR dio su endoso al proyecto y resaltó la importancia de la adopción del concepto “calles seguras”, para el fomento de la planificación integral, la seguridad vial, la salud pública y la economía.¹⁰⁶ Según el CIAPR, el proyecto permitiría “uniformar el diseño de la infraestructura vial sin imponer costos adicionales, ya que según su [] análisis, deben ser “básicamente los mismos”.¹⁰⁷

Otro ente que endosó el proyecto fue la Sociedad de Planificación. Este organismo mostró especial interés en el fomento de la movilidad sostenible a través del caminar, el uso de la bicicleta o el transporte público. Según la Sociedad de Planificación, la medida legislativa redundaría en “mejorar las condiciones de movilidad y acceso a los bienes y servicios para un

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*, p. 5.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ *Id.*

desarrollo socioeconómico, en armonía con nuestro entorno natural y construido”.¹⁰⁸

La JP endosó el proyecto y reconoció que el desarrollo urbano en Puerto Rico “se alejó de los modelos básicos de urbanismo”¹⁰⁹ lo que ha fomentado la dependencia del automóvil o eximido las obras de urbanización necesarias por razones tales como insuficiencia económica, para cumplir con dichas normas. La JP trajo ante la consideración de la legislatura aquellos casos extraordinarios en los que se deben tomar en cuenta factores como la topografía, al momento de requerir las obras para la implantación de la medida legislativa. Sin embargo, la comisión entendió que como la JP es parte de la Comisión Evaluadora que crea la ley, su planteamiento sería atendido en su momento dentro de dicha comisión.

Otro organismo que presentó su posición sobre la medida legislativa fue la Asociación de Alcaldes. La misma coincidió con el propósito del proyecto de que, como política pública, se tomen en cuenta a todos los usuarios: ciclistas, transporte colectivo y peatones, al diseñar u operar sistemas viales. Sin embargo, la Asociación de Alcaldes no endosó algunos aspectos de la redacción del mismo e hizo una serie de sugerencias para enmendar su lenguaje. En el transcurso de la vista pública, aceptó que endosaría la medida de incorporarse dos enmiendas discutidas en sala. Las enmiendas propuestas por la Asociación de Alcaldes consistían en sustituir en el Artículo 5 a la Administración de Reglamentos y Permisos por la Oficina de Gerencia de Permisos y enmendar el lenguaje del inciso b del Artículo 3.¹¹⁰ Dicho inciso establecía que la ley sería de aplicación tanto a la infraestructura existente como a la de nueva construcción, sin embargo, la Asociación de Alcaldes solicitó que la medida fuera de aplicación solo a las obras de nueva construcción y no a las ya existentes.

¹⁰⁸ *Id.*, p. 6

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ 9 L.P.R.A. § 146, Art. 3 (b)

El CAAPPR apoyó la medida y resaltó el enfoque salubrista que persigue la misma. Indicó que la medida es una iniciativa importante “para mejorar el nivel de calidad de vida de nuestras comunidades, pueblos y ciudades”¹¹¹ También presentó varias recomendaciones a la medida como la enmienda al Artículo 5¹¹² para incorporar al CAAPPR como parte de la Comisión Evaluadora. Dicha recomendación fue incorporada al proyecto. Así mismo, recomendó incorporar a la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales a la Comisión Evaluadora. Durante la vista se le comunicó al CAAPPR que dichas agencias podrían colaborar como asesoras de dicha comisión sin necesidad de ser parte de la misma.¹¹³ El CAAPPR también mostró preocupación por los reglamentos y guías de diseño que proponía el proyecto. La comisión legislativa le informó que dichas preocupaciones serían atendidas por la Comisión Evaluadora.

La ACH endosó el proyecto y reconoció que es una “herramienta necesaria para viabilizar que las vías públicas construidas atiendan las necesidades de todos los sectores e individuos que utilizan tales vías y para asegurar una planificación adecuada en la construcción de las mismas”¹¹⁴ A pesar del apoyo a la medida, la ACH presentó como preocupación la posible imposición de obras extramuros que puedan encarecer los costos de construcción de viviendas. Ante este planteamiento la comisión legislativa indicó que se enmendaría el Artículo 5¹¹⁵ del proyecto de ley para incorporar también a la ACH a la Comisión Evaluadora.

La AARP endosó enérgicamente el proyecto, ya que el tema de las comunidades habitables es prioritario en su agenda de trabajo, debido al impacto del mismo en la salud y bienestar

¹¹¹ *Id.*

¹¹² 9 L.P.R.A. § 146, Art. 5.

¹¹³ Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857, p. 9.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ 9 L.P.R.A. § 146, Art. 5.

general. Señaló que uno de los factores que contribuye más significativamente a crear una comunidad habitable es la movilidad. Para la AARP el hecho de que existan barreras arquitectónicas afecta significativamente a las personas de mayor edad y a las personas con impedimentos, lo que limita su participación en la vida comunitaria. Para esta entidad, las calles son vías de conexión humana y deben estar diseñadas para el provecho y disfrute de todas las personas. Enfatizó que, en el caso de Puerto Rico, el uso de las calles dista mucho de esa visión, “pareciendo estar dirigidas para el uso de los vehículos de motor”.¹¹⁶

Entre los beneficios que pueden traer las calles completas, la AARP señaló que están “facilitar y fomentar la vida activa, promueven la seguridad, abren las vías públicas a diversos sectores de la población, representan un beneficio superior al posible costo y promueven la revitalización económica”.¹¹⁷ En cuanto a las personas de mayor edad y con impedimentos, añadió que estos grupos requieren entornos de vida facilitadores y de apoyo, necesidad que ha sido reconocida mundialmente en el “Plan Internacional de Acción sobre Envejecimiento de Madrid” avalado por las Naciones Unidas en 2002.¹¹⁸

Otro grupo que presentó su postura sobre la medida legislativa fue la Federación de Alcaldes. Esta entidad dio su endoso al proyecto y reconoció que la estructura que se crea tiene como propósito atender la grave situación que existe en nuestras calles. También reconoció que el concepto calle completa es una respuesta avanzada al problema causado por el desparrame urbano. Sin embargo, la Federación de Alcaldes señaló que la problemática que existe en Puerto Rico es una muy compleja debido al espacio limitado con que cuentan muchas calles en el país, por lo que entiende que la Comisión Evaluadora tendrá ante sí “una gran

¹¹⁶ Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857, p.10.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ Ciudades Globales Amigables con los Mayores: *Una Guía*, <http://www.who.int/ageing/AFCSpanishfinal.pdf> (accedido el 1 de abril de 2013).

encomienda al considerar cómo cumplir con la nueva política pública con el espacio limitado existente”.¹¹⁹ Para atender esta preocupación, la Federación de Alcaldes presentó varias alternativas que serían evaluadas posteriormente por la comisión legislativa.

El Programa de Gerontología, en su memorial explicativo, apoyó la medida y señaló que la “promoción social y civil se obtiene mediante las conexiones con la familia, vecinos y amigos, la promoción del compromiso activo con la vida comunitaria, oportunidades para el trabajo remunerado o voluntario y hacer de los asuntos del envejecimiento una prioridad”¹²⁰ Señaló que es “indispensable crear condiciones que faciliten el envejecimiento exitoso de la población. A tales efectos las políticas públicas deben ir dirigidas a crear un ambiente físico libre de obstáculos que le permitan a aquellas personas con limitaciones físicas la facilidad de movimiento, que promuevan y faciliten la interacción e integración social, y que contenga servicios de salud y sociales accesibles”.¹²¹ Además hizo una serie de recomendaciones, entre las que se destacan, atemperar los requerimientos a lo dispuesto en la Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002, según enmendada, conocida como Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos¹²² revisar y aplicar a Puerto Rico las guías de la Street Design Guidelines for Healthy Neighborhoods, así como la realización de estudios de viabilidad y encuestas a los residentes.

El MAVI, mediante memorial explicativo, apoyó el proyecto, ya que entiende que aplicar el concepto de calles completas sería beneficioso para Puerto Rico. Dicho concepto, según MAVI, “redundaría en beneficio general para la ciudadanía, facilitando la inclusión de las personas con impedimentos en los distintos aspectos de la vida cotidiana, conforme se ha promulgado

¹¹⁹ Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857, p. 11.

¹²⁰ *Id.*, p. 12.

¹²¹ *Id.*

¹²² Ley Núm. 212 del 29 de agosto del año 2002, Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos y enmendar los Arts. 13.002 y 13.007 de la Ley Núm. 81 de 1991: Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. § 1095 et seq.

públicamente”.¹²³ El MAVI presentó dos recomendaciones. La primera fue que se incluyeran las Guías de Accesibilidad aprobadas por el Departamento de Justicia Federal en 2011. La segunda recomendación fue que se incluyera como miembros de la Comisión Evaluadora a la Sección de Derechos de las Personas Discapacitadas de la División Civil del Departamento de Justicia Federal. La comisión legislativa se comprometió a atender la primera petición, sin embargo, no acogió la segunda recomendación debido a que ya existe un representante del gobierno federal en la Comisión Evaluadora que crea la ley.

SER favoreció la medida mediante un memorial explicativo en el que expresó su deseo de que la misma se apruebe y se le haga justicia a toda la ciudadanía, sin distinción alguna.

La OPPI también endosó el proyecto de ley y entendió loable el propósito socioeconómico de la medida al proveer “posibilidades de movilidad, desarrollo personal y calidad de vida de las personas con impedimentos, lo que propicia un Puerto Rico sin Barreras”.¹²⁴

El DH señaló que la medida no representa posible aumento o disminución de los recaudos al Fondo General. Por último, la OGP indicó que la medida no tiene ningún impacto fiscal a nivel municipal ni a nivel estatal sobre el presupuesto vigente.¹²⁵

El Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857 señala que la Comisión Conjunta compuesta por la Comisión de Urbanismo e Infraestructura y, la Comisión de Asuntos Municipales del Senado de Puerto Rico, estuvo convencida del beneficio de aprobar el mismo y catalogó la misma como una de avanzada para atender la grave situación de la infraestructura vial en Puerto Rico, que margina a varios sectores de nuestra población.

¹²³ Informe Conjunto Positivo sobre el P. del S. 1857, p. 12.

¹²⁴ *Id.*, p.13.

¹²⁵ *Id.*, p.14.

La Comisión Conjunta termina diciendo que “en Estados Unidos se menciona que una calle destinada exclusivamente para la utilización de vehículos de motor es una “calle incompleta”, esto porque limita su disfrute. Mediante el concepto de “calle completa” creamos vías que no solo sean aptas para el uso de los vehículos de motor, sino que a su vez representan un ambiente seguro para los peatones y permita la integración de los medios de transportación colectiva y hasta los medios de transportación alternos, como las bicicletas”.¹²⁶

VII. Ley Núm. 201 del 16 de diciembre de 2010, Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets”¹²⁷

El 16 de diciembre de 2010 se convirtió en ley el proyecto que promueve la adopción de una política pública en Puerto Rico sobre el concepto de calles completas. La medida fue aprobada en ambas cámaras legislativas de forma unánime y firmada por el gobernador de Puerto Rico el 16 de diciembre de 2010.

Dicha medida resalta en su exposición de motivos, la importancia de la movilidad dentro de nuestras comunidades como mecanismo para mejorar la calidad de vida de todos nuestros ciudadanos. Según el legislador, en el caso de Puerto Rico, por muchos años el desarrollo urbano se alejó de los modelos tradicionales de urbanismo, comunidad y movilidad, creando una gran dependencia del automóvil. Afirma que, lamentablemente, la mayoría de las calles están diseñadas única y exclusivamente para los automóviles, los cuales propician el pesado tráfico y los tapones, trastocando la vida en comunidad. Señala como ejemplos de estos problemas, la falta de acceso peatonal en muchos lugares, el deterioro de las aceras de nuestros pueblos y, la utilización e invasión del auto en las aceras y áreas peatonales.

¹²⁶ *Id.*, p.15.

¹²⁷ 9 L.P.R.A. § 146.

Según la exposición de motivos de la ley que nos ocupa:

“[...] rescatar nuestras aceras y calles para que, tanto el peatón como todas las demás modalidades de movilidad (autos, bicicletas, sillas de ruedas y motocicletas), puedan coexistir de una manera segura que promueva un entorno amigable y seguro para todos. Es un asunto de salud pública y bienestar social que incluso abre nuevas puertas al desarrollo económico de las comunidades”.¹²⁸

El legislador también presenta estadísticas que demuestran la necesidad de dicha ley, a la luz de la incidencia extremadamente alta de condiciones de salud que, en parte, están relacionadas a la falta de actividad física. Según la misma exposición de motivos, “el Estado debe promover la actividad física en todas sus gestiones, incluyendo en el diseño y construcción de las vías públicas.”¹²⁹ Por lo que debe proveer de espacios caminables, evitar el aislamiento y promover la actividad física, especialmente para los adultos de mayor edad. Añade que, además de promover la salud física, la medida busca promover “una comunidad “caminable” y [...] fomentar el ambiente comunitario, social y cultural que tanto se ha perdido, que a su vez impulsa el comercio local en el área”.¹³⁰

Otro aspecto que busca atender la medida es el económico. Por eso pretende reducir, mediante la creación de una comunidad habitable, el uso del automóvil, lo que redundaría en ahorro de energía, así como en la reducción de la contaminación. Señala que, en otras jurisdicciones donde se ha establecido este modelo, ha incrementado la actividad comercial y de servicios, lo que ha fortalecido la economía a nivel local y logrado una mejoría significativa en la calidad de vida de los conductores que se ven atrapados en congestionamientos de tránsito producto de la mala planificación urbana. En este mismo renglón, la medida también está motivada por los ahorros significativos que supone la no

¹²⁸ *Id.*, Exposición de Motivos.

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ *Id.*

dependencia del vehículo de motor, tales como depreciación, mantenimiento y combustible, entre otros.

Por último, el legislador señala como otra motivación para la medida legislativa, que el movimiento para “completar las calles” ha ganado adeptos a través de los estados, ciudades y pueblos de todos los Estados Unidos y que:

...la adopción de la política pública sobre el concepto de calles completas o “complete streets” ha propiciado la creación de comunidades habitables y amigables para caminar con los consecuentes efectos directos en la salud, el bienestar general, el ámbito social y en la economía. En el caso de Puerto Rico, el instituir en la política pública y en la práctica el desarrollo de calles completas en nuestras comunidades dará paso a que los planificadores e ingenieros que diseñan y operan el sistema vial tengan a todos sus usuarios en mente, incluyendo a los ciclistas, los vehículos de transporte colectivo y sus pasajeros y los peatones de todas las edades y condiciones.¹³¹

Si examinamos la exposición de motivos de la ley, podemos concluir que el legislador ha presentado esta medida muy consciente de los serios problemas que confrontan las vías públicas en Puerto Rico en cuanto a movilidad y seguridad se refiere. Además, reconoce que esta legislación está motivada por la necesidad urgente de atender el problema que representa la cultura del automóvil. Adicional a esto, entiende que dichos problemas afectan otros aspectos de la vida de los puertorriqueños como la salud, economía y calidad de vida.

Es necesario señalar que estos han sido los mismos motivos que han llevado a que otras jurisdicciones apliquen medidas similares para atender problemas análogos al nuestro, lo que ha redundado en cambios significativos en la calidad de vida de los ciudadanos como busca nuestro legislador.

El Artículo 2 inciso (a), de la Ley 201 del 16 de diciembre de 2010, define el concepto Calles Completas como:

¹³¹ *Id.*

Calles Completas” – Características de diseño vial que facilitan la seguridad y la movilidad de los usuarios de las vías públicas que expanden y complementan los requisitos de diseño establecidos en la Ley y reglamentación estatal y federal para incluir las necesidades de movilidad de los peatones, ciclistas, personas que utilizan los medios de transportación colectiva, conductores de vehículos de motor, personas de todas las edades y condiciones. Estas características incluyen, pero no se limitan a: aceras transitables, carriles exclusivos rotulados para ciclistas, construcción de señales y estructuras como isletas, rotondas y cruces que den paso a que se comparta la vía pública, cortes de esquinas, aceras elevadas con rampas de acceso y la adopción de medidas de seguridad pública para control de tránsito¹³²

Cabe destacar que esta definición coincide con el desarrollo histórico del concepto y con la definición que movimientos que buscan la implantación de calles completas a nivel federal, han dado al mismo.

Al examinar el Artículo 3 inciso (b) de la ley que nos ocupa encontramos que la misma será aplicable a la planificación, el diseño, la nueva construcción, reconstrucción, remodelación y mantenimiento de las vías públicas localizadas en áreas urbanas y en aquellas áreas suburbanas y rurales, objeto de mejoras o de nueva construcción, que funcionalmente permitan la aplicación del concepto de “Calles Completas”.¹³³

Según la misma ley, la adopción de la política pública estará sujeta a varias consideraciones por motivos de razonabilidad, entre estas están:

- a) Que el uso de alguna vía pública en particular por parte de ciclistas o peatones esté prohibido por ley, o sea contrario a las leyes y reglamentos establecidos.
- b) Que el costo de construir una vía pública en particular resulte proporcional a la necesidad o probable utilización

¹³² *Id.*, Art. 2.

¹³³ *Id.*, Art. 3 (b).

por parte de los usuarios y que el costo de la implementación de las características de una calle completa en el proyecto no exceda el veinte por ciento (20%) del total del costo del proyecto.

c) Que el desarrollo de calles completas sea en orden de prioridad.¹³⁴

Los incisos anteriores crean excepciones para la implantación de la ley de acuerdo al costo y la deseabilidad de los cambios en la vía. Las mismas buscan darle cierto grado de flexibilidad a las agencias encargadas de la implantación de la legislación al permitirle aplicar sus disposiciones de acuerdo a criterios que en algunos casos podrían considerarse subjetivos.

Uno de los aspectos más importantes de la legislación es la creación de una Comisión Evaluadora temporera que tendrá como función principal la consideración de los mecanismos para implantar la ley. En el Artículo 4 establece que dicha comisión “estará presidida por el Secretario del Departamento de Transportación Obras Públicas o su representante y llevará el siguiente nombre: “Comisión Evaluadora para la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets”.¹³⁵

Según la Ley, la Comisión Evaluadora tendrá como propósito los siguientes:

- a) Determinar un conjunto de estándares, guías uniformes y medidas de efectividad aplicables a nivel estatal y municipal para hacer cumplir y evaluar la implementación de esta política pública.
- b) Proponer enmiendas a las leyes y reglamentos y cambios a las guías y estándares de diseño vial.
- c) Efectuar todas sus recomendaciones dentro del período de un (1) año luego de entrar en vigor esta Ley.¹³⁶

La Comisión Evaluadora será nombrada por el gobernador dentro de los 30 días de aprobada la medida y estará compuesta

¹³⁴ *Id.*, Art. 4.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.*

por varios organismos públicos y privados con interés en la adopción de la política pública. Entre estos están: el Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Junta de Planificación la Oficina de Gerencia de Permisos, el Departamento de Salud, un miembro de cada organización que represente a los municipios, Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico, Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas de Puerto Rico, Sociedad Puertorriqueña de Planificación, AARP – Puerto Rico, Administración Federal de Carreteras, Asociación de Constructores de Hogares de Puerto Rico, Comisión para la Seguridad en el Tránsito, Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos y Asociación de Contratistas Generales.¹³⁷

El Artículo 6¹³⁸ de la ley establece que no más tarde de 30 días después de designados los miembros de la Comisión Evaluadora, el Secretario de Transportación y Obras Públicas o su representante, convocará y dirigirá la primera reunión de la comisión. La misma Comisión Evaluadora establecerá sus normas de funcionamiento interno. Dicha comisión someterá a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico un breve informe dentro de los primeros noventa días de celebrada la primera reunión e informes adicionales en plazos subsiguientes de noventa días. Copias de dichos informes serán enviados a las agencias con injerencia y a todos los municipios de la isla.

Según la ley, los trabajos de la Comisión Evaluadora incluirán la redacción de un reglamento modelo para la utilización por parte de las agencias y municipios en la implementación de la política pública. Además deberá someter un informe final, que incluya hallazgos, recomendaciones y propuestas a la Asamblea Legislativa como a las agencias y municipios dentro del plazo de un año a partir de la fecha de la primera reunión de la comisión. Una vez se someta el informe final, la misma será disuelta.¹³⁹ La ley entró en vigor inmediatamente después de su aprobación.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Id.*, Art. 6.

¹³⁹ *Id.*

VIII. Enmiendas a la Ley Núm. 201 del 16 de diciembre de 2010

La Ley Núm. 201 del 16 de diciembre de 2010 fue enmendada mediante la Ley Núm. 259 de 15 de septiembre de 2012, también conocida como la Ley para enmendar los Artículos 3, 4, 5, 6 y añadir un nuevo Artículo 7 a la Ley Núm. 201 de 2010, Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets.”¹⁴⁰ Las enmiendas fueron aprobadas de forma unánime por ambos cuerpos legislativos y remitidas a la firma del primer ejecutivo, quien las convirtió en ley el 15 de septiembre de 2012.

Dichas enmiendas tenían los propósitos de facultar la creación de subcomités y flexibilizar la organización y desarrollo de la ley, aclarar excepciones, sustituir la Administración Federal de Carreteras por la Policía de Puerto Rico en la Comisión Evaluadora, extender el término para presentar un informe final hasta el 30 de septiembre de 2012, establecer disposiciones transitorias y otros fines.¹⁴¹

En la exposición de motivos de la enmienda resalta el deseo del legislador de “reforzar la declaración de Política Pública del concepto de Calles Completas o “Complete Streets” mediante una legislación abarcadora y sistemática que facilite la ejecución e interpretación de la Ley. Una enmienda a esta Ley renueva el compromiso de política pública para adoptar el concepto de Calles Completas”.¹⁴²

El legislador señala que “implementar el concepto en Puerto Rico, recae en un grupo de agencias y organizaciones multidisciplinarias que conforman la Comisión Evaluadora para la Adopción del concepto Calles Completas o “Complete Streets”. A

¹⁴⁰ Ley Núm. 259 de 15 de septiembre de 2012, 2012 L.P.R. 259.

¹⁴¹ P. de la C. 3547, 16ta Asamblea Legislativa, 6ta Sesión ordinaria, 9 de agosto de 2011.

¹⁴² *Id.*, Exposición de Motivos.

pesar de que las labores de la Comisión comenzaron conforme a lo establecido en la Ley Núm. 201, supra, esta Asamblea Legislativa consciente de la complejidad del proyecto a cargo de la Comisión, entiende que es meritorio reconocer y otorgar facultades razonables en tiempo y organización para llevar a cabo la Política Pública de la Ley Núm. 201, supra, y así cumplir a cabalidad con su ejecución”.¹⁴³

IX. Informe a la Asamblea Legislativa para la Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas en Puerto Rico¹⁴⁴

A tenor con las disposiciones de la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto Calles Completas o “Complete Streets” se constituyó la Comisión Evaluadora para la Adopción del Concepto de Calles Completas¹⁴⁵ (en adelante Comisión Evaluadora) con el propósito de evaluar y hacer una serie de recomendaciones para la implantación de dicha política pública. La Comisión Evaluadora tendría entre sus funciones la redacción de un informe sobre el proceso de implantación del concepto calles completas, que sería remitido a la Legislatura de Puerto Rico y enviado a todos los municipios no más tarde del 30 de septiembre de 2012.¹⁴⁶

La Comisión Evaluadora presentó dicho informe el 9 de octubre de 2012 ante el Secretario de Transportación y Obras Públicas Rubén A. Gregorat, quien el 24 de octubre de 2012 procedió a dar su aprobación al mismo.¹⁴⁷ El informe señala que la primera reunión de la Comisión Evaluadora se llevó a cabo el 6 de

¹⁴³ *Id.*, p. 2.

¹⁴⁴ Informe a la Asamblea Legislativa para la Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas en Puerto Rico, Comisión Evaluadora para la Adopción del Concepto de Calles Completas, Septiembre 2012.

¹⁴⁵ 9 L.P.R.A. §146, Art. 4.

¹⁴⁶ 2012 L.P.R. 259, Art. 6 d.

¹⁴⁷ Informe a la Asamblea Legislativa para la Implantación de la Política Pública del Concepto de Calles Completas en Puerto Rico, p.2.

julio de 2011. En dicha reunión se estableció el comité timón que tendría la encomienda de desarrollar un Reglamento Operacional Interno para la Comisión Evaluadora. Dicho Reglamento Operacional Interno se aprobó en el mes de mayo 2012. Luego de haberse aprobado el Reglamento Operacional Interno, la Comisión Evaluadora procedió a la creación de un Comité de Plan de Trabajo, que a su vez se subdividió en tres subcomités: Subcomité técnico, Subcomité de procesos y Subcomité de educación.

En la introducción del informe, se señala que, aunque la ley estipula que la Comisión Evaluadora debe redactar un reglamento modelo para que las agencias estatales y los municipios lo utilicen en la implantación de la política pública, “la comisión recomienda preparar unas guías de diseño de calles completas, las cuales aplicarán a nivel estatal y municipal a los proyectos de nueva construcción y reconstrucción de acuerdo a la categoría y sección disponible de la calle, conforme a los requisitos mínimos que se establezcan para cada categoría”.¹⁴⁸ También recomienda que estas guías de diseño y el reglamento modelo sean parte de la próxima fase de implantación de calles completas, etapa en la que recomiendan se asigne el presupuesto necesario para su preparación por parte del DTOP.

Un aspecto importante del informe es la definición que hace la Comisión Evaluadora del concepto calles completas. Esta las define como “aquellas diseñadas para permitir el acceso seguro para todos los usuarios: peatones, ciclistas, automóviles y usuarios de transporte público puedan moverse con seguridad, independientemente de su habilidad o capacidad”.¹⁴⁹ Señala además que una calle completa “implica que la movilidad en todas sus modalidades, es segura, cuenta con infraestructura para hacer ameno el recorrido, es estéticamente agradable y promueve el intercambio social y económico”.¹⁵⁰

¹⁴⁸ *Id.*, p.7.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Id.*

Otro punto que destaca la Comisión en la introducción del informe son las implicaciones que tendrá la creación de las calles completas. Según este organismo, la creación de calles completas significará que “las agencias de transportación deberán cambiar su enfoque en el diseño y construcción de las carreteras hacia una visión humana y en armonía con su entorno comunitario”.¹⁵¹

La Comisión Evaluadora menciona que, la implementación del modelo de calles completas en Puerto Rico, implicaría que las agencias a cargo de la transportación deben cambiar el diseño y construcción de las carreteras hacia una visión humana y en armonía con su entorno. Esto redundaría en garantizar un acceso seguro a todo tipo de usuarios y que dichos beneficios se repartan entre los conductores, usuarios del transporte público, peatones y ciclistas. De esta forma el entorno urbano y la comunidad se convertirán en ambientes propicios para una mejor calidad de vida.¹⁵²

La opinión del organismo evaluador es que no existe un solo diseño de calles completas, por lo que el concepto debe adaptarse a las diferentes realidades comunitarias, geográficas, urbanas, rurales, sin menoscabar el principio cardinal de calles completas de que ofrezca opciones seguras para todo tipo de usuarios independientemente de su edad, capacidad o modo de transporte.¹⁵³

En el informe se resaltan una serie de beneficios de los que gozaría la ciudadanía luego de ser implantadas las medidas de la nueva política pública. Estos beneficios abarcan áreas como la salud, seguridad, medio ambiente, sociales, comunitarios, y económicos.

En el aspecto salubrista, la Comisión Evaluadora resalta los beneficios que según los Centros para el Control de Enfermedades de los Estados Unidos representan la adopción de las políticas de calles completas como una estrategia para prevenir la obesidad.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ *Id.*

Según el informe, las calles completas ofrecen oportunidades para aumentar la actividad física, mediante actividades como caminar, correr bicicleta o transporte público, lo que redundaría en una propensión menor a las enfermedades relacionadas a la obesidad, enfermedades crónicas como la diabetes y condiciones cardiovasculares. Añade que los investigadores de salud pública recomiendan la construcción de espacios que promuevan caminar, uso del transporte público y el ciclismo. En general, entiende que una comunidad con una política pública de calles completas se asegura que las calles estén diseñadas para facilitar que la gente realice actividad física como parte de su rutina diaria, lo que redundaría en beneficios a la salud de los residentes.¹⁵⁴

En cuanto a los beneficios de seguridad, indica que la Administración Federal de Carreteras de los Estados Unidos encontró que las calles con aceras, paradas de autobús bien ubicadas y acceso para las personas con impedimentos mejoran la seguridad de los peatones. Siguiendo esta misma línea, la Comisión Evaluadora menciona que existen estudios que señalan que calles diseñadas con elementos orientados a las necesidades de los peatones y que incorporen estrategias como isletas en medio de los carriles, rediseño de las intersecciones y aceras, o añadir un carril de bicicletas, reduce significativamente el riesgo de sufrir lesiones o accidentes de peatones y ciclistas.¹⁵⁵

En cuanto a los beneficios ambientales el organismo evaluador, resalta que los elementos que se incorporan al diseño de las calles completas también representan beneficios, ya que las mismas promueven la sostenibilidad al crear espacios o “calles verdes”. Uno de esos beneficios es que el diseño de las calles permite controlar mediante estructuras verdes las aguas pluviales y las escorrentías, problemas muy frecuentes en las calles de Puerto Rico. Otro elemento que señala es la incorporación de vegetación al entorno urbano, que además de aportar al aspecto estético, ayuda a reducir los niveles de dióxido de carbono y la temperatura

¹⁵⁴ *Id.*, p.12.

¹⁵⁵ *Id.*

ambiental. Por último, indica que el fomento de la actividad peatonal, transporte colectivo o uso de bicicletas, desincentiva el uso del automóvil, lo que a su vez reduce las emisiones dañinas al medio ambiente, contaminación por ruido y otros daños ambientales asociados al uso del automóvil.¹⁵⁶

Entre los beneficios sociales y comunitarios, la Comisión Evaluadora entiende que las calles completas fomentan comunidades habitables. Señala que en dichas comunidades todas las personas, independientemente de su edad, capacidad o modo de transporte, se sienten seguros de hacer uso de sus calles, lo que los convierte en personas más sociables. Este tipo de interacción comunitaria ayuda a mejorar la calidad de vida, al reducir el aislamiento y a mejorar la salud mental.¹⁵⁷

El informe también menciona que las calles completas redundan en beneficios económicos, ya que ayudan a reducir los costos de transporte al proveer otras alternativas de movilidad que no dependen del automóvil. Esto permite una mayor autonomía y la sustitución del automóvil por otros tipos de transporte menos costosos. Otro beneficio que señala el escrito es que al fomentarse la accesibilidad de los residentes a sus calles, se genera mayor actividad comercial en la zona, lo que redundará en ganancias para el pequeño y mediano comerciante, permitiendo que se creen empleos en la misma comunidad.¹⁵⁸

Luego de señalar los beneficios que traen consigo las políticas de calles completas, el organismo evaluador hizo una síntesis del trasfondo cultural de la transportación en Puerto Rico como parte de su evaluación de la situación actual de nuestras calles. Indicó que al inicio de la colonización, en Puerto Rico existía una red de caminos y veredas construidos por los moradores nativos, que fueron mejorados paulatinamente por los colonizadores extranjeros según las necesidades de cada época. Ya para el siglo XIX Puerto Rico contaba con sistemas de trenes y tranvías que se usaban para

¹⁵⁶ *Id.*, p.13.

¹⁵⁷ *Id.*, p.14.

¹⁵⁸ *Id.*

el transporte de mercancías y personas a través de toda la Isla. Además existía un uso generalizado de otros medios de transportación como la monta o carga de animales y, por supuesto, la movilidad peatonal. La Comisión Evaluadora encontró que desde principios del siglo XX, los medios de transporte tradicionales poco a poco fueron sustituidos por el uso del automóvil. Esto provocó que el automóvil y el peatón tuvieran que compartir las calles, lo que causaba frecuentes accidentes. Debido a esta situación, se hizo necesaria la construcción de aceras para proteger a los peatones y la segregación del tráfico vehicular y el peatonal en algunas zonas. Indica que estos cambios llevaron a que se hiciera necesario reglamentar el uso de las vías, se rotularan calles, caminos, carreteras y vías ferroviarias y que velar por el cumplimiento de dichas leyes quedara en manos de las fuerzas policíacas del país, lo que desembocó en que el enfoque en el diseño y construcción de vías estuviera orientado hacia el uso del automóvil.¹⁵⁹

En cuanto a la visión del concepto, la Comisión Evaluadora define el mismo como “un sistema de calles completas en toda la isla que ofrezca movilidad y accesos prácticos a todos los usuarios de las autopistas, caminos y calles del país”.¹⁶⁰ La adopción de esta política pública busca promover el traslado seguro de personas y bienes. También reconoce que dichos cambios deben hacerse de forma gradual, acorde con el área circundante, la comunidad, los planes de uso de terrenos y con un enfoque hacia la independencia energética.

Según el organismo evaluador, el propósito de esta política pública es adoptar los principios de calles completas y una planificación, diseño y construcción integral de los sistemas de transporte estatales, y de los municipios de Puerto Rico. De acuerdo a este propósito, enumeró los principios de calles completas en Puerto Rico como los siguientes:

1. Accesibilidad y movilidad para todos

¹⁵⁹ *Id.*, p.15.

¹⁶⁰ *Id.*, p.16.

2. Capacidad de uso y comodidad para todos los usuarios
3. Coherencia en los estándares y lineamientos de diseño
4. Creación de alianzas con organizaciones del estado
5. Diseño flexible (soluciones sensibles al contexto)
6. Eficiencia energética
7. Financiamiento apropiado
8. Infraestructura verde
9. Salud
10. Seguridad¹⁶¹

En cuanto a la aplicabilidad del concepto, el informe señala que los principios y prácticas de calles completas, se tomarán en cuenta en “todas las vías públicas del Archipiélago de Puerto Rico al actualizar los documentos de planificación a largo plazo, reglamentos u ordenanzas, o al analizar diferentes alternativas para proyectos. Los estándares de diseño de la agencia también se actualizarán a fin de incorporar los principios de calles completas”.¹⁶²

Según el organismo, los principios de calles completas también se tendrán en cuenta en todos los esfuerzos de planificación, como en los proyectos de mejoras capitales y de mantenimiento. Además indica que debe evaluarse la idoneidad de la aplicación del concepto y enumera una serie de excepciones a la aplicación de los principios de calles completas:

1. Si existe una prohibición legal de uso de una autopista, camino, calle específicos por parte de ciclistas o peatones.
2. Si los costos resultan excesivamente desproporcionados en relación con la necesidad o uso probable de la autopista, camino o calle específicos.
3. Si existen otros medios o factores similares que indiquen la ausencia de una necesidad futura.

¹⁶¹ *Id.*, p.17.

¹⁶² *Id.*, p.20.

4. En caso de que la seguridad en el tráfico vehicular, peatonal o ciclista se vea expuesta a riesgos que resulten inaceptables.¹⁶³

La Comisión Evaluadora también establece una serie de recomendaciones generales para la implantación del concepto calles completas en Puerto Rico. La primera de esas recomendaciones generales es un cambio de cultura de movilidad individual. Dicho cambio implica que pasemos de ser una sociedad dependiente del automóvil, a una sociedad en la que infraestructura esté adaptada a nuevos patrones de movilidad como el transporte público, el peatón y el ciclista. Recalca que el proyecto de implantación de calles completas en Puerto Rico debe ir más allá de proveer rampas y aceras a las personas con problemas especiales de movilidad de acuerdo a las disposiciones de la Ley ADA,¹⁶⁴ debe proveer una red continua de que reduzcan la necesidad del traslado en automóvil y que promuevan la actividad peatonal. También debe buscar la integración efectiva del transporte público y movilidad individual, haciendo del espacio público un destino confiable, eficiente, seguro y placentero.

En cuanto a la política pública actual, el comité establece que el Departamento de Transportación Pública Federal en las últimas dos décadas ha promovido cambios en materia de movilidad y accesibilidad mediante la promoción de legislación que es aplicable a Puerto Rico. También la Administración Federal de Carreteras (FHWA por sus siglas en inglés) ha incorporado principios en el proceso de planificación y desarrollo de sistemas de transportación con el fin de mejorar la relación entre la infraestructura y las necesidades de la comunidad, integración con el medio ambiente, proveer opciones de transportación que incluyen facilidades para caminar y moverse en bicicleta.¹⁶⁵

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ 104 Stat. 327.

¹⁶⁵ Informe de la Comisión para la Adopción del Concepto de Calles Completas, p. 23.

La Comisión Evaluadora examinó varios planes de transportación, proyectos, reglamentos y leyes en Puerto Rico que integran algunos conceptos de calles completas. Entre esos planes se destacan el Plan de Transportación a Largo Plazo para Puerto Rico 2040 y el Plan Metropolitano de Transportación San Juan 2030. Ambos planes incluyen los modos no motorizados de transportación como alternativas de movilidad y proponen la creación de proyectos que incentiven la movilidad peatonal y ciclista. También destaca los intentos municipales de integrar rutas ciclistas permanentes a los nuevos sistemas de transportación como el Sistema de Transportación Colectiva para la Ciudad Criolla (TRANSCRIOLLO) de Caguas y el Sistema Integrado de Transportación del Sur (SITRAS en Ponce).

Otros aspectos que analiza la Comisión Evaluadora son la Reglamentación para proyectos en el Corredor del Tren Urbano¹⁶⁶, el Distrito Especial de Desarrollo del Tren Urbano,¹⁶⁷ Reglamento de Ordenación Territorial de San Juan – Distrito Sobrepuesto del Tren Urbano, Reglamento Especial de Usos de suelo para el Área de Influencia del Tren Urbano en la Estación Torrimar y la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos,¹⁶⁸ Proyecto de Rehabilitación del Puente San Antonio, Puente Esteves y Puente Dos Hermanos en el Condado, la Ciclo Vía del Municipio de San Juan desde el Puente Dos Hermanos hasta el Parque Barbosa en Ocean Park y el Proyecto de Rehabilitación de la Avenida Isla Verde del Municipio de Carolina. Todos estos proyectos integran conceptos de calles completas y muchos de ellos ya se encuentran en práctica.

La Comisión Evaluadora también hizo una revisión de los manuales y directrices de diseño, planos modelos, especificaciones y documentos utilizados en la actualidad tanto para el diseño como para la construcción de carreteras y vías, específicamente en las secciones relacionadas con la movilidad fuera del automóvil, para

¹⁶⁶ Ley 207 del 25 de agosto de 2000.

¹⁶⁷ Resolución Núm. JP-2005-268 – 1 de junio de 2005 - Junta de Planificación.

¹⁶⁸ Ley 212 de 29 de agosto de 2002.

ver si los mismos cumplen con las expectativas de calles completas. Luego de dicha revisión, encontró que las Especificaciones y Estándares para la Construcción de Carreteras y Puentes, solo necesita pequeñas revisiones que enfaticen la política pública respecto a calles completas y la Ley ADA.¹⁶⁹

También recomendó la revisión de la Directriz 702 de las Directrices de Diseño para prohibir que se instalen en las aceras todo aquello que obstruya el paso peatonal o de personas con problemas de movilidad, tales como: postes, rótulos, gabinetes de control de semáforos, entre otros. Así mismo, recomendó la evaluación de los mismos, ya que el Manual de diseño del DTOP fue creado hace 30 años y no cumple con las disposiciones de calles completas. Los parámetros que deben revisarse con prioridad según la Comisión Evaluadora son: ancho de aceras adecuadas, aceras libres de obstrucciones, franja verde que proteja al peatón, rotulación adecuada, rampas para sillas de ruedas adecuadas y bien localizadas, marcado de los cruces de peatonales, dispositivos de sonido y cuenta regresiva para peatones, facilidades exclusivas para ciclistas.

Una vez se hayan revisado dichos documentos, el sub comité técnico recomendó que para todo proyecto de mejoras o impacto en las vías públicas, se usen los documentos antes mencionados para que se cumpla con las disposiciones de calles completas. Los parámetros que se consideran de alta prioridad en dicha revisión son:

1. Ancho de las aceras
2. Aceras libres de obstrucciones
3. Franja verde que proteja al peatón, donde sea posible
4. Rotulación adecuada
5. Rampas para sillas de ruedas adecuadas y bien localizadas
6. Marcado de los cruces peatonales
7. Dispositivos de sonido y cuenta regresiva para peatones, cuando sea necesario

¹⁶⁹ Informe de la Comisión para la Adopción del Concepto de Calles Completas, p. 23.

8. Facilidades exclusivas para ciclistas, donde sea posible
9. Espacios adecuados de estacionamiento

En cuanto a la revisión de procesos, recomendó la revisión de los procesos y permisos de construcción proyectos nuevos, proyectos de rehabilitación, otros tipos de proyectos para que los permisos de los mismos, así como su proceso de construcción sean acordes con la nueva política pública.

Sobre las estrategias de financiamiento, la comisión consideró que los costos que puede conllevar la aplicación de las disposiciones de esta ley son insignificantes, moderados o costosos dependiendo del tipo de proyecto y en qué grado se incorporen al proyecto. Además considera que es menos costoso aplicar los mismos si se hace desde la etapa inicial de un proyecto, lo que evitaría demoras y modificaciones futuras. La comisión identifica como una posible fuente de financiación del proyecto calles completas los fondos federales bajo el Título 23 de la Ley Federal de Transportación.¹⁷⁰ Cabe destacar que la Comisión Evaluadora considera que el costo de evitar la pérdida de una vida humana en nuestras vías públicas, va por encima del costo monetario que pueda conllevar la implantación de cualquier medida de calles completas.

El comité establece una serie de recomendaciones finales para poder implantar de forma efectiva el concepto. Una de esas recomendaciones es un cambio de cultura de movilidad individual. Esto supone cambiar la dependencia del automóvil por otros medios de transporte. Dicho cambio implica que las calles y aceras sean vistas como parte del espacio público y sean espacios compartidos por todos los ciudadanos de forma responsable y segura.

Luego de hacer el análisis de la situación actual de las calles de Puerto Rico y presentar los beneficios que se esperan con la implantación de la ley, la Comisión Evaluadora se presentó una

¹⁷⁰ 23 U.S.C. § 101.

serie de recomendaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Es necesario hacer una definición de objetivos y visión estratégica a largo alcance. Sobre este punto la comisión recomienda que los departamentos u oficinas de planificación a nivel estatal o municipal integren a sus documentos de planificación, uso de terrenos y mejoras a la infraestructura los conceptos de calles completas.¹⁷¹
2. Diseminar y comunicar el concepto de calles completas a toda la isla a través de las agencias de gobierno, municipios, colegios y asociaciones profesionales y el público general. El comité resalta el hecho de que dicho proceso de comunicación debe incluir todas las dependencias gubernamentales con especial énfasis en el DTOP, ACT y ARPE. Este proceso de educación también debe incluir a los profesionales de campos relacionados a la planificación, diseño y construcción de las vías públicas en Puerto Rico. También recomienda que, debido a que la mayoría de las calles de nuestro país caen dentro de la jurisdicción municipal, la legislación de calles completa debe incluir a los municipios aunque éstos sean autónomos.¹⁷²
3. En cuanto a los aspectos técnicos y procesales, la comisión recomienda como una prioridad urgente la revisión del Manual de Diseño y la Directriz 702 de las Directrices de Diseño para adaptar dichos documentos a los conceptos de calles completas. También hace hincapié en la necesidad de que tanto el DTOP como la Autoridad de Carreteras y Transportación asigne funciones para la revisión del cumplimiento de las políticas y prácticas de calles completas. Como parte de esta última recomendación, pide que se evalúe la posibilidad de dotar a la División de Urbanismo y Movilidad Sostenible del DTOP de los recursos necesarios para evaluar que todo proyecto en el

¹⁷¹ *Id.*, p. 34.

¹⁷² *Id.*

que intervenga el DTOP o la Autoridad de Carreteras y Transportación cumplan con las disposiciones de calles completas.¹⁷³

4. La necesidad de enmendar la Ley de Municipios Autónomos¹⁷⁴ para que todo proyecto que se desarrolle en estos, ya sea público o privado que se encuentre cerca o que impacte las vías públicas, tenga que incorporar los conceptos de calles completas.
5. Que se enmiende la nueva Ley de Permisos para que se cree el certificado de Cumplimiento de Calles Completas.¹⁷⁵
6. La creación de una lista de verificación con los estándares de calles completas.¹⁷⁶
7. En cuanto a las oportunidades de implantación y fuentes de financiamiento, la comisión recomienda que los proyectos de repavimentación o mejoras a las calles o carreteras ya existentes se incorporen los conceptos de calles completas. También dispone que se incluyan las disposiciones de calles completas a las iniciativas municipales y estatales financiadas con fondos federales tales como el State Transportation Program, State Highway Improvement Program y el State Strategic Highway Safety Plan y los proyectos municipales financiados a través del Departamento de Financiamiento Municipal y la Agencia de Financiamiento Municipal adscritas al Banco Gubernamental de Fomento.¹⁷⁷

La Comisión Evaluadora concluye el informe indicando que, aunque la ley establece que dicha comisión será disuelta una vez someta el informe que nos ocupa, los miembros de la misma hacen

¹⁷³ *Id.*, p. 35.

¹⁷⁴ Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 L.P.R.A. § 201-240.

¹⁷⁵ Informe de la Comisión para la Adopción del Concepto de Calles Completas, p. 36.

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Id.*, p. 38.

constar que se sienten comprometidos a continuar trabajando con la legislatura, las agencias estatales y los gobiernos municipales en la implantación efectiva de la política pública de calles completas.¹⁷⁸

X. Comentarios y observaciones sobre la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto Calles Completas o “Complete Streets”¹⁷⁹

De acuerdo al Complete Streets Policy Analysis 2011¹⁸⁰, realizado por Smart Growth América y la National Complete Streets Coalition, organismos que lideran el esfuerzo por la implantación del concepto calles completas en los Estados Unidos, la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto Calles Completas o “Complete Streets”, ocupa el quinto lugar entre las mejores legislaciones de calles completas a nivel estatal. Para determinar esta posición, estos organismos se basan en cuatro elementos principales: propósito y metas de la legislación, compromiso principal, elementos de mejores prácticas y próximas etapas de implementación. Para asignar la puntuación utilizan una rúbrica que le da más peso a aquellos elementos que consideran de mayor importancia en cada legislación. El peso dado a los mismos se basa en estudios e investigación realizada por la American Planning Association en su informe, *Complete Streets: Best Policy and Implementation Practices*.¹⁸¹ También determinan el peso de cada criterio a base de la experiencia de la coalición en

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ 9 L.P.R.A. § 146.

¹⁸⁰ National Complete Streets Coalition, *Complete Streets Policy Analysis 2011*, <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/cs/resources/cs-policyanalysis.pdf>, (accedido el 1 de abril de 2013).

¹⁸¹ American Planning Association, *Complete Streets: Best policy and implementation practices*, <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/cs/resources/cs-bestpractices-chapter5.pdf>, (accedido el 1 de abril de 2013).

el desarrollo de iniciativas y su trabajo con las comunidades. El total de puntos que recibe cada legislación cae dentro del rango de 0 a 100.

En el caso de la Ley de Calles Completas de Puerto Rico la puntuación obtenida la colocó en un quinto lugar, esto es por debajo de las legislaciones de Minnesota, Connecticut, Hawái y Vermont. La ley de Puerto Rico obtuvo un total de 54.8 puntos en comparación con la legislación de Minnesota que lidera el grupo con 64.4 puntos, Connecticut con 62.8, Hawái con 59.6 y Vermont con 56.4.

A pesar de que ocupa el quinto lugar entre las leyes de calles completas, la ley de Puerto Rico se encuentra por encima de la mayoría de las leyes de calles completas a nivel de los Estados Unidos. Esto se debe a que nuestra legislación de calles completas es de aplicación tanto a nivel de las agencias estatales como municipales. Este factor la colocó por encima de muchas legislaciones estatales que solamente aplican a nivel de sus departamentos de transporte estatal y no así a nivel de las ciudades, condados o gobiernos locales. A este factor la Smarth Growth America y la National Complete Streets Coalition le dan un peso significativo ya que, a pesar de sus esfuerzos, todavía la mayoría de los estados no aplican la legislación relacionada a calles completas a nivel de toda su jurisdicción, sino que se limitan a establecerla a nivel departamental o local, lo que reduce la efectividad de las mismas. Otros puntos a favor, según estos organismos, es que la legislación puertorriqueña se encuentra en una etapa de aplicación más avanzada que la mayoría de los estados y tiene etapas de implantación definidas.

Aunque la medida ocupa uno de los primeros lugares entre las legislaciones estatales, uno de los factores que hizo que recibiera menor puntuación en comparación con otras, fue que la misma no se encuentra respaldada por asignaciones de fondos estatales para su implantación. En cuanto a este factor, coincidimos con la apreciación de Smarth Growth America y la National Complete Streets Coalition. Si observamos la medida legislativa, la misma

no recibe ninguna asignación de fondos para su debida divulgación, implantación y posterior evaluación. Así también lo reconoce la Comisión Evaluadora en el inciso 7 de su informe al señalar que, a pesar de los beneficios salubristas, ambientales, sociales, comunitarios y económicos de la medida, se deben identificar fondos para su implantación. Aunque se identificaron como posibles fuentes de financiamiento asignaciones de fondos federales o que privados financien el concepto de calles completas en sus proyectos de construcción, entendemos que una medida de tal trascendencia exige que las dependencias estatales y municipales le asignen el presupuesto necesario.

Dados los serios problemas fiscales que enfrenta el gobierno estatal en nuestros tiempos, es posible que la financiación de proyectos como este no sea una prioridad. Sin embargo, si analizamos detenidamente los diversos beneficios, entre estos el económico, que pueden traer la implantación de esta política pública, sería meritorio que se identificaran fondos estatales y municipales para poner en vigor las disposiciones de esta ley a la brevedad posible. En momentos en que el uso eficiente de los fondos públicos es imperioso, lo lógico es pensar que los mismos se utilicen en proyectos que abarquen la mayor cantidad de beneficios y que sean lo más costo efectivos posibles. La Ley de calles completas de Puerto Rico reúne estos requisitos ya que su implantación redundaría en beneficios en casi todas las áreas de la vida de los ciudadanos de Puerto Rico. Además, consideramos que muchos de los fondos que hoy se utilizan para promover programas e iniciativas que buscan atajar problemas como la criminalidad, la seguridad en las carreteras, el deterioro de nuestros cascos urbanos, los problemas de salud relacionados con el sedentarismo y la obesidad, la contaminación ambiental, el fomento de los pequeños negocios y la sana convivencia social, podrían tener mejores resultados si el estado los enfoca en promover una medida que abarca soluciones pragmáticas a esas problemáticas, como es la Ley Núm. 201 del 16 de diciembre de 2010.

Otro de los aspectos que entendemos hace vulnerable la efectiva implantación de la medida son las excepciones que la misma ley crea para la implantación de la misma. En especial la excepción contenida en el Artículo 3 inciso b de la misma, ya que se presta para que las agencias encargadas de la puesta en vigor de la ley no cumplan con la misma. Dicha excepción establece que:

b) Que el costo de construir una vía pública en particular resulte proporcional a la necesidad o probable utilización por parte de los usuarios y que el costo de la implementación de las características de una calle completa en el proyecto no exceda el veinte por ciento (20%) del total del costo del proyecto.¹⁸²

Si examinamos el lenguaje del inciso vemos que se deja en manos de las entidades gubernamentales el determinar si la construcción de una vía es necesaria o probable de utilización en proporción al costo de la construcción de la misma. Consideramos que este estándar subjetivo no es razonable cuando se están tomando en cuenta las variantes de necesidad o probabilidad de uso frente al costo de construcción. Entendemos que la medida debió exigir que, además de la necesidad o probabilidad de uso, se tomara en cuenta el valor agregado de las calles completas en todos los aspectos que rezan en la misma exposición de motivos de la medida, y que dicho valor se considerara frente al costo de construcción de la vía. Otro factor que se debió considerar al redactar el lenguaje de dicha sección fue que la mayoría de las calles y carreteras que necesitan con urgencia la aplicación de medidas de calles completas, actualmente son calles subutilizadas, es decir, son calles que los peatones y ciclistas han abandonado dadas las condiciones de peligrosidad y falta de infraestructuras necesarias para su movilidad. Si el factor de posible uso se va a determinar a base de la realidad actual, la mayoría de estas vías no recibirían la atención necesaria y continuarían como calles incompletas. Por eso entendemos que la necesidad o probabilidad de uso debe ser determinada mediante criterios objetivos que se

¹⁸² *Id.*

determinen mediante estudios de viabilidad externos que tomen en cuenta la opinión de las comunidades que se beneficiarán de los proyectos de calles completas. También es necesario llamar la atención que, aunque en nuestro país existen significativas diferencias comunitarias, geográficas, urbanas o rurales, estas no deberían ser los criterios a considerar para la implantación del concepto. Si se deja en manos del DTOP y los municipios la determinación de la excepción necesidad o probabilidad de uso, podrían usarse dichas diferencias como excusas para no aplicar los principios de calles completas. Dadas las intenciones igualitarias de la medida, entendemos que frente a las diferencias de este tipo debe prevalecer la intención legislativa de proveer calles completas a todos los ciudadanos del país, independientemente de su realidad comunitaria, geográfica, urbana o rural.

Como tercer factor que debemos criticar enérgicamente es que la misma deja en manos del Departamento de Transportación y Obras Públicas estatal y sus dependencias, así como en manos de los departamentos de obras públicas municipales, la implantación de la política pública sin que exista un organismo externo que vele por el fiel cumplimiento de sus disposiciones. Está de más decir que en Puerto Rico existen decenas de leyes que establecen políticas públicas que no son debidamente implantadas. A esto se suma que tanto el DTOP como los municipios han sido los principales causantes de los problemas que enfrentan nuestras calles. Por eso nos preguntamos, ¿pueden los departamentos de transportación y obras públicas estatal y municipales de Puerto Rico velar por que existan calles completas cuando ellos han sido los principales promotores del uso del automóvil y de las calles incompletas? Resulta paradójico pensar que quienes han permitido que el automóvil se convierta en el dueño de nuestras calles, de la noche a la mañana se conviertan en los guardianes del peatón y del ciclista. Por eso entendemos que uno de los grandes fallos de la ley es que no crea un organismo externo que vigile por el fiel cumplimiento de la misma. Una posible solución a este problema podría ser que la Comisión Evaluadora tenga un carácter permanente y con poder en ley para fiscalizar el fiel cumplimiento

por parte del DTOP y de los municipios de las disposiciones legislativas. La Comisión Evaluadora permanente que proponemos debería estar integrada por los mismos componentes que la Comisión Evaluadora temporera, sin embargo, no debería estar presidida por el DTOP ni por los municipios, sino por el representante de algún organismo no gubernamental con independencia de criterio para poder dirigir los trabajos de fiscalización de los entes gubernamentales a cargo de implantar esta política pública. La disposición expresada por la Comisión Evaluadora para seguir trabajando por la efectiva implantación de nuestra ley de calles completas¹⁸³ es una extraordinaria oportunidad para convertir este organismo en uno fiscalizador del fiel cumplimiento de la intención legislativa. De esta forma se garantizaría que la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto de Calles Completas o “Complete Streets”, no pase al archivo de las políticas públicas olvidadas en el país.

Por último, entendemos que aunque se asigna al DTOP como principal encargado de velar por la implantación de la política pública en el país, la realidad es que en Puerto Rico la mayoría de las calles urbanas se encuentran bajo la jurisdicción municipal. Esto podría dar al traste con la implantación de la medida ya que, si son los mismos municipios los que deben atender los aspectos que hemos criticado en las líneas anteriores: búsqueda de fondos, determinación de necesidad o probabilidad de uso y debida implantación de la ley, se crearían mayores trabas burocráticas dada la cantidad de municipios existentes y las diferencias marcadas en cuanto a geografía, áreas urbanas y rurales, situación fiscal, prioridades de cada municipios, diferencias filosóficas e ideológicas, entre otras. Por eso enfatizamos que la creación de una entidad que vele porque tanto el DTOP, como los municipios lleven a término las disposiciones de esta legislación es el camino correcto para la concretización de sus disposiciones. Insistimos en que la permanencia de la Comisión Evaluadora para la adopción

¹⁸³ Informe de la Comisión para la Adopción del Concepto de Calles Completas, p. 38

del concepto de calles completas y la asignación de poderes a la misma, es el camino correcto para velar por el fiel cumplimiento de esta medida de acuerdo a la intención del legislador.

XI. Conclusión

Durante décadas los problemas de movilidad de los puertorriqueños han sido ignorados por la falta de voluntad de los organismos llamados por ley a presentar soluciones a los mismos. Mientras dichos organismos no cumplan con su deber ministerial, los ciudadanos seguiremos sufriendo las consecuencias de la dictadura del automóvil. La falta de una política pública que sirviera de guía para la protección del principal espacio público del país, permitió que los problemas de nuestras calles se agravaran al punto que hoy los peatones nos sentimos excluidos del uso de la mayoría de las mismas.

Sin embargo, con la aprobación de la Ley para Declarar la Política Pública sobre la Adopción del Concepto Calles Completas o “Complete Streets”,¹⁸⁴ aquellos que hemos visto con asombro como las calles y aceras del país se ha convertido en un inmenso parqueadero, sentimos que finalmente nuestros reclamos están siendo atendidos. Entendemos que la implantación efectiva de esta política pública en Puerto Rico, con las enmiendas necesarias, podría significar mucho más que cambios en materia de movilidad, podría implicar cambios sociales, económicos, salubristas, ambientales y de seguridad.

La aplicación de la política pública de calles completas, más que una nueva filosofía en términos de movilidad urbana, es una necesidad imperiosa en uno de los países más densamente poblados del mundo y con mayor número de automóviles por habitante. Es necesario que las agencias encargadas de implementar esta política pública comiencen dicha tarea a la brevedad posible. Sabemos que la tarea de domesticar nuestras calles no será fácil, pero acciones concretas que conviertan las

¹⁸⁴ 9 L.P.R.A. § 146.

disposiciones de la Ley 201 del 16 de diciembre de 2010 en una realidad, serán la punta de lanza para cambios que transformarán la realidad urbana del país. Las agencias gubernamentales y los municipios deben entender que este que no es el capricho de algunos peatones o ciclistas, es el derecho que reclamamos diariamente miles de puertorriqueños que, al hacer uso de nuestras calles, ponemos en riesgo nuestras vidas al no contar con las garantías mínimas de seguridad frente a los automóviles. Mantener viva la esperanza de un país viable, caminable y sobre todo igualitario, al menos en términos de movilidad, es la esperanza de millones de ciudadanos que esperamos usar nuestras calles, sin encontrar obstáculos a nuestra movilidad. La implantación efectiva de las disposiciones de esta legislación es la oportunidad perfecta de demostrar que los obstáculos físicos en nuestras calles son fáciles de remover, si primero removemos los obstáculos burocráticos.

Descriminalización de las drogas en Puerto Rico: ¿Es esto una alternativa viable?

María de los Á. Ramos Cruz¹⁸⁵

I. Introducción

Las drogas arropan a Puerto Rico cada día más. Ya no es un asunto de estratos sociales. Se trata de una situación que llega a muchos hogares puertorriqueños; ya sea rico, pobre, negro, blanco, cristiano o ateo. Sea como sea, las drogas no discriminan contra nadie; y el que las usa, probablemente va a ser adicto a las mismas.

Es una realidad mundial que hablar de la descriminalización de las drogas o su legalización causa temor. Se tiende a pensar que lo que es legal va a ser usado por todos. Ciertamente, lo que es legal, se usa. No obstante, si se toma el ejemplo del alcohol, esto es una droga legal. Las personas no van presas por beber alcohol. Van presas por las consecuencias de ese acto, como chocar por estar bajo los efectos de una bebida embriagante y ser responsables de homicidio negligente. A pesar de que existen consecuencias por consumir alcohol, este es legal y no todos lo consumimos.

Aunque alguna gente quiera hacerse de oídos sordos, Puerto Rico parece ser una sociedad enferma. Todos los días vemos en los medios noticiosos del país que mataron a alguien por trasiego de drogas o crímenes pasionales. Entonces, hay que ver si la medida de descriminalizar las drogas, a la que la gente le tiene tanto temor, será suficiente para nuestra isla. Tal vez ese sea el paso lógico inicial para ver si con eso se logra la reducción del crimen.

A su vez, países como Portugal llevan más de una década viviendo el resultado de la descriminalización de las drogas, con resultados positivos. Los resultados de este acto valiente y con

¹⁸⁵ Estudiante de Segundo año en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

visión de futuro por parte de Portugal demostró que el descriminalizar las drogas no implicó un aumento en su uso y en el número de adictos de drogas en el país.¹⁸⁶

En este trabajo pretendo analizar la viabilidad de descriminalizar las drogas en Puerto Rico. Se presentará la postura de Portugal y Chile en contraste con la de Estados Unidos, Puerto Rico y las Naciones Unidas. Para esto hay que comenzar con definir el concepto de la descriminalización.

Descriminalizar es “*la remoción de las sanciones criminales o controles penales en relación con una conducta o actividad, la cual sin embargo permanece prohibida y sujeta a regulaciones y sanciones no penales*”.¹⁸⁷ Por su parte, criminalizar, según la Real Academia Española, es “*atribuir carácter criminal a alguien o algo*”.¹⁸⁸

No obstante, no quiere decir que no haya leyes que controlen el uso, la venta, distribución o cualquier movimiento de drogas. La descriminalización de las drogas se refiere a que no va a haber una sanción penal para aquél que, por ejemplo, posea una droga, si es que la ley existente fuera en torno a ese particular.

El autor y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Agustín Pérez Carrillo define la descriminalización como sigue:

En la actitud de reconocimiento jurídico una conducta que está prohibida con todas las

¹⁸⁶ Artur Domoslawski, *Drug Policy in Portugal, The Benefits of Decriminalizing Drug Use*, <http://www.soros.org/sites/default/files/drug-policy-in-portugal-english-20120814.pdf> (accedido en agosto de 2011).

¹⁸⁷ Dr. Daniel Dachesky, *¿Criminalización v. descriminalización?, o el poder del macaneo*, http://blogsdelagente.com/19121971/2008/8/15/criminalizacion-vs-descriminalizacion-o-poder-del-macaneo/?doing_wp_cron (15 agosto de 2008).

¹⁸⁸ Diccionario Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=criminalizar>.

implicaciones legales deja de estarlo y se permite expresamente; es posible que las autoridades estatales tengan además de la obligación de no intervenir en el desarrollo de la misma la de ofrecer facilidades para su realización. En esta actitud se pasa al régimen de legalización de la conducta correspondiente, aún cuando se tenga la obligación de cumplir ciertos requisitos para realizar el acto.¹⁸⁹

Como ejemplos de actos que se han descriminalizado, el autor menciona el aborto, la eutanasia y delitos contra la salud.¹⁹⁰ En cuanto a los delitos contra la salud, el autor indica que este tema merece atención especial, ya que para descriminalizar o legalizar una conducta uno de los criterios es la intimidad de la persona para realizar el acto sin intervención del estado.¹⁹¹

Además, establece sobre la descriminalización de las drogas que “*resulta inconsecuente permitir el consumo y no permitir los medios para lograr el producto: ‘puedes querer y lograr el fin, pero los medios están prohibidos’...*”.¹⁹² Para que no haya esas inconsistencias hay que establecer unos parámetros mínimos que regulen la conducta.¹⁹³

En la actualidad, poseer, usar, vender y distribuir drogas en Puerto Rico es ilegal. Cualquier persona que tenga algo que ver con este “bajo mundo”, va a ser sancionado criminalmente. Las penas varían dependiendo del delito. Sin entrar en ese asunto de las penas, lo que hay que recalcar es que aquél que tiene un cigarrillo de marihuana podría ir al mismo sitio que aquél que la distribuyó, o que estuvo en una guerra entre narcotraficantes. No parece sensato el que una persona, por poseer un cigarrillo de marihuana, tenga que cumplir pena carcelaria.

¹⁸⁹ *Id.* n 4, pág. 9.

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ *Id.* pág. 10.

¹⁹² *Id.*

¹⁹³ *Id.*

Hay que poner las cosas en perspectiva. Como tal, no tiene sentido que el que fuma marihuana esté preso por unos años, igual que el que la trafica. Ciertamente, las penas no son las mismas. Pero, ¿qué bien le hace a una persona que fuma marihuana estar en una cárcel, donde lamentablemente lo que abundan son criminales, como asesinos, violadores, ladrones, entre otros tantos?

Una vez más: no tiene sentido tener a un fumador de marihuana, que no roba ni mata, que no le hace daño al prójimo metido en una celda. Supongamos que tenga libertad condicionada, tampoco tiene sentido el que se le sancione por la posesión o el uso de drogas. Esto le va a cerrar las puertas en algunas áreas, como la laboral.

El asunto de las drogas se debe tratar igual que la situación del alcohol y el cigarrillo. Estos dos fueron ilegales por mucho tiempo y ahora son legales. Las personas mayores de edad pueden consumirlos. Por ejemplo, si un *bartender* vende alcohol a un menor de edad, está en problemas. Lo mismo pasa si en cualquier lugar le venden tabaco a ese menor- también va a haber problemas. Entonces, ¿por qué no pueden tratar a las drogas, como la marihuana, de la misma forma? ¿Será temor al cambio?

II. Estados Unidos en contra de la descriminalización

El presidente Barack Obama está en contra de la descriminalización y la legalización de las drogas. Dijo en un debate que esa no es la respuesta al problema porque se podría crear un comercio descontrolado de drogas y al final podría ser más dañina la situación a lo que existe actualmente.¹⁹⁴ Aún así, el Presidente anunció en la VI Cumbre de las Américas que se iba a tratar el asunto de las drogas como un asunto de salud pública, el

¹⁹⁴ BBC Mundo, Arturo Wallace, *Obama dice no a la legalización de las drogas, pero ¿es eso lo que pide América Latina?*, http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/04/120412_debate_drogas_legalización_amplio.shtml (accedido el 14 de abril de 2012).

cual se enfocaría en la prevención y el tratamiento, aunque no se legalicen las drogas.¹⁹⁵ En ese mismo debate, otros funcionarios públicos de Latinoamérica expresaron que su interés no es que sea una descriminalización o legalización total, sino que se dé en forma controlada.¹⁹⁶

Por otro lado, el escritor Mario Vargas Llosa se expresó sobre el tema. Dijo al respecto que el asunto de las drogas “*es un fenómeno continental que tiene que ser detenido, ya que puede convertir a América en un ‘continente de narcos’*”.¹⁹⁷ Añadió además que tal vez se debía pensar en otras alternativas o métodos como la descriminalización de las drogas.¹⁹⁸ Finalmente, Vargas Llosa comentó que:

Si los inmensos recursos que se dedican a la represión del narcotráfico, sin ningún éxito, se orientaran hacia la prevención, podría haber resultados y, sobre todo, se eliminaría la criminalidad, que es lo que está provocando esa montaña de cadáveres, en México y en todas partes.¹⁹⁹

En las elecciones del 2012 en Estados Unidos, varios estados llevaron a votación el asunto de la descriminalización de la marihuana, como Washington y Colorado. Los resultados de esto

¹⁹⁵ Los tiempos.com, Alfredo Jiménez, Pereyra, *Debate candente sobre la despenalización de drogas*, http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120423/debate-candente-sobre-la-despenalizacion-de-drogas_168884_354605.html (23 de abril de 2012).

¹⁹⁶ *Id.* n. 10.

¹⁹⁷ Sexenio, Estefany Araujo, *Vargas Llosa opina sobre narco en América Latina*, <http://www.sexenio.com/mx/articulo.php?id=11146> (accedido el 27 de noviembre de 2011).

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ *Id.*

fue que ambos estados votaron a favor de la descriminalización de la marihuana para el uso recreacional de los adultos.²⁰⁰

De igual forma, la propuesta de Colorado va dirigida a que se apruebe el uso de la marihuana para los adultos de 21 años, en el que puedan tener consigo una onza de marihuana y hasta 6 plantas en sus casas.²⁰¹ Por su parte, en Washington es similar a lo aprobado en Colorado.²⁰² No obstante, van a establecerse límites cuando se afecte la habilidad de la persona al conducir, además de imponer impuestos a la venta de la marihuana.²⁰³ Con los impuestos recaudados, el estado de Washington espera recoger cerca de 2 mil millones de dólares en cinco años.²⁰⁴ Esos fondos recogidos se usaran para la educación, cuidado de la salud, prevención de abuso de sustancias y para servicios gubernamentales.²⁰⁵

Massachusetts también votó a favor del uso medicinal de la marihuana.²⁰⁶ No obstante, estados como Oregon y Arkansas no obtuvieron los votos necesarios para pasar esta medida.²⁰⁷ Montana, por otro lado, ya tiene una medida aprobada en cuanto al uso medicinal de la marihuana, pero estaban llevando a cabo una votación en cuanto si restringían o no el acceso de la marihuana a los pacientes dentro del estado.²⁰⁸ En total, 17 estados de Estados Unidos y el Distrito de Colombia tienen alguna medida que

²⁰⁰ The Ticket, Yahoo! News, Eric Pfeiffer, *Voters in Washington and Colorado legalize recreational marijuana*, <http://news.yahoo.com/blogs/ticket/massachusetts-votes-favor-medical-marijuana-bill-041305835--election.html> (7 de noviembre de 2012).

²⁰¹ Shutdown Corner, Yahoo! Sports, Doug Farrar, *NFL to Players in Colorado and Washington: Pot is still a problem*, <http://sports.yahoo.com/blogs/nfl-shutdown-corner/nfl-players-colorado-washington-pot-still-problem-154718612--nfl.html> (7 de noviembre de 2012).

²⁰² *Id.*

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ *Id.*

²⁰⁶ *Id.* n 16.

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ *Id.*

permite el uso de la marihuana como tratamiento médico de acuerdo con el *National Council of Legislatures*.²⁰⁹

A pesar de que estas medidas se están tratando de implementar a nivel estatal, en Estados Unidos la política federal es a la no descriminalización. Ejemplo de esto es el caso de *González v. Raich*, 545 US 1 (2005).

Los hechos son que el *Drug Enforcement Administration* (DEA) incautó marihuana en una propiedad privada en California, perteneciente a una persona que la tenía por uso medicinal.²¹⁰ La marihuana en posesión era medicada. Esta situación surge a raíz de la aprobación del *Compassionate Use Act* en 1996, el cual establecía que se podía poseer marihuana para uso médico.²¹¹ Esta ley estaba en conflicto con la federal, *Controlled Substance Act* (CSA), 21 USC 801, la cual prohíbe la posesión de marihuana.²¹² A raíz de esa incautación, varias personas demandan al DEA y al Procurador General de Estados Unidos, John Ashcroft en el nivel federal.²¹³

Los usuarios de marihuana argumentaron que el CSA excedía el poder del congreso bajo la Cláusula de Comercio.²¹⁴ Mientras el tribunal de distrito falló en contra del grupo, el Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito favoreció a los usuarios diciendo que el CSA era inconstitucional porque aplicaba al uso medicinal de la droga al nivel estatal.²¹⁵ Especificó que el uso medicinal de la marihuana no afectaba sustancialmente el comercio interestatal, y por lo tanto esta actividad no podía ser regulada por el Congreso.²¹⁶

²⁰⁹ *Id.*

²¹⁰ *González v. Raich*, 525 US 1 (2005).

²¹¹ *Id.*

²¹² *Id.*

²¹³ *Id.*

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*

²¹⁶ *Id.*

En cambio, el Tribunal Supremo de Estados Unidos revocó al Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito. Indicó que la Cláusula de Comercio le daba poder al Congreso para poder prohibir el cultivo y uso de la marihuana aún cuando las leyes estatales dijeran lo contrario.²¹⁷ La opinión mayoritaria del Juez John Paul Stevens especificó que el uso local de la marihuana afectaba el mercado nacional de la droga, ya que afectaba la oferta y la demanda.²¹⁸

Este caso afecta directamente a Puerto Rico por la condición territorial que tiene la isla con Estados Unidos. La Cláusula de Comercio de la Constitución de Estados Unidos²¹⁹ es de aplicabilidad para Puerto Rico, así como la ley federal CSA. Es decir, las posibilidades de que en Puerto Rico se descriminalice la droga está estrechamente relacionado con las leyes que Estados Unidos cree y con las decisiones que el Tribunal Supremo de Estados Unidos decida en torno a la constitucionalidad de una ley.

III. El ejemplo de Portugal

A pesar de que la postura de Estados Unidos, que afecta a Puerto Rico directamente, es a la no descriminalización de las drogas a nivel federal, países como Portugal han tomado otro rumbo. Su historia ha sido distinta por el enfoque que le han dado a esta situación.

Portugal decidió en el 2001 descriminalizar las drogas. Según un reporte emitido por el Centro Europeo para el Monitoreo de Drogas y Adicciones, las personas entre 15 a 64 años experimentaron con las drogas al descriminalizarlas.²²⁰ No obstante, eso no refleja un aumento en el “consumo sostenido”,

²¹⁷ *Id.*

²¹⁸ *Id.*

²¹⁹ Const. EE.UU., Art. I, §8. Esta sección establece que el Congreso tendrá el poder para regular el comercio con naciones extranjeras, entre los estados y las tribus indígenas.

²²⁰ *Id.* n 10.

puesto a que se trataba de experimentación.²²¹ De hecho, el mismo informe reveló que el número de jóvenes consumidores de drogas se ha disminuido en Portugal, y a su vez, el número de personas adictas a drogas en tratamiento ha aumentado.²²²

Ciertamente, en Portugal, la descriminalización de las drogas está limitada a unos aspectos. Por ejemplo, la cantidad de droga que la persona puede portar está limitada. La ley de Portugal²²³ establece que no se puede portar más de 25 gramos de cannabis, 5 gramos de *hashish*, 2 gramos de cocaína, 1 gramo de heroína, 10 pastillas de LSD (alucinógeno) o éxtasis.²²⁴ Además, la droga que se porte es para uso personal.²²⁵ Lo más importante sobre este paso que Portugal dio es que para el 2011 el número de adictos a drogas duras e intravenosas se disminuyó, y el consumo general de drogas en el país es uno de los más bajos en Europa.²²⁶

Joao Goulau, presidente del Instituto de Drogas y Drogadicción en Portugal dijo que el éxito de la ley que descriminaliza las drogas se debe a la “*confluencia de una política de información, tratamiento y reducción de los riesgos*”.²²⁷

Este acercamiento holístico al problema de las drogas hace que las autoridades lleven ante un panel especial a las personas que se les encuentran sustancias prohibidas y no a una corte criminal. El panel está compuesto de psicólogos, jueces y trabajadores sociales que hacen recomendaciones específicas para cada caso. Se determina principalmente si las personas son

²²¹ *Id.*

²²² *Id.*

²²³ Ley núm. 30/2000 del 29 de noviembre de 2000.

²²⁴ *Id.* n 1, pág. 25.

²²⁵ *Id.*

²²⁶ Pijamasurf, *10 años después, la descriminalización de las drogas en Portugal es un éxito*, <http://pijamasurf.com/2011/07/10-anos-despues-la-descriminalizacion-de-las-drogas-en-portugal-es-un-exito/> (accedido el 7 de mayo de 2011).

²²⁷ *Id.*

usuarios ocasionales o adictos, los adictos reciben un tratamiento especial financiado por el Estado.²²⁸

Por otro lado, Fernando Henrique Cardoso²²⁹ en el prefacio de *Drug Policy in Portugal, The Benefits of Decriminalizing Drug Use* se expresó en torno a la situación de Portugal diciendo que Portugal rompió con un paradigma global²³⁰ y en vez de tomar medidas represivas e inefectivas, le dio un giro a la situación con medidas más eficientes y humanas.²³¹ Para Henrique Cardoso, Portugal es un ejemplo de lo que la *Global Commission on Drug Policy* recomienda:

...terminar con la criminalización, marginación y estigmatización de las personas que usan drogas, pero que no les hacen daño a otros... Substituir la criminalización y el castigo de las personas que usan drogas con el ofrecimiento de servicios de salud y tratamiento a aquellos que lo necesitan.²³²

Otros países de Latinoamérica también luchan por la descriminalización de las drogas. Autores como Ernesto Rodríguez se han expresado al respecto y opinan que la descriminalización de las drogas es la vía a seguir para poder terminar con la guerra a las drogas y reducir los daños que acarrea el no descriminalizarla.²³³ Por ejemplo, las estadísticas de Uruguay realizadas por las Naciones Unidas, reflejan que el 1.6% de la población que contestó una encuesta ha usado la cocaína por lo menos una vez al

²²⁸ *Id.*

²²⁹ Ex-presidente de Brasil del 1995-2002, Co-presidente de la Comisión Latinoamericana Drogas y Democracia, y Presidente de la *Global Commission on Drug Policy*.

²³⁰ *Id.* n 10, pág. 4. (Traducción propia)

²³¹ *Id.* n 10.

²³² *Id.* (Traducción propia)

²³³ Ernesto Rodríguez es Sociólogo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud, Consultor de las Naciones Unidas, de la Unión Europea, entre otros.

año.²³⁴ Además establece que según un documento de la Comisión Latinoamericana se refleja que los esfuerzos realizados para penalizar y sancionar por la producción, tráfico y distribución de las drogas no ha producido los resultados esperados.²³⁵ Esto resulta en que América Latina sea el mayor “*exportador de marihuana y cocaína, y los niveles de consumo continúan expandiéndose en nuestra región (al tiempo que se estabilizan en América del Norte y en Europa).*”²³⁶

Dentro de lo que estableció la Comisión Latinoamericana está el que el tema de la descriminalización de las drogas se trata como un tabú, lo que acarrea consecuencias negativas puesto a que se oculta información, no se orienta bien a las personas y se crean temores innecesarios, además de que “*confinan a los usuarios de drogas a unos círculos cerrados donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del crimen organizado*”.²³⁷ Es por esto que es necesario que primero se rompa con esos esquemas del tabú y se reconozca el fracaso de las políticas vigentes para poder adoptar medidas más funcionales.²³⁸

Entre las recomendaciones que propone la Comisión Latinoamericana están las siguientes: “(1) *Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no de seguridad; (2) reducir el consumo mediante acciones de información y prevención; y (3) focalizar la represión sobre el crimen organizado.*”²³⁹ Para lograr esos objetivos propone que los usuarios de drogas se traten como pacientes del sistema de salud, en vez de como criminales y el que se descriminalice la marihuana para el uso personal.²⁴⁰ Otras recomendaciones que da la Comisión

²³⁴ Ernesto Rodríguez, *Drogas: despenalizar y descriminalizar*, http://www.180.com.uy/articulo/24747_Drogas-Despenalizacion-y-Descriminalizacion, (1 de marzo de 2012).

²³⁵ *Id.*

²³⁶ *Id.*

²³⁷ *Id.*

²³⁸ *Id.*

²³⁹ *Id.*

²⁴⁰ *Id.*

es orientar a las personas, en particular a los jóvenes, para que se disminuya el uso de las drogas mediante campañas de información y prevención; enfocar las estrategias de represión hacia el crimen organizado y el cultivo de drogas ilícitas.²⁴¹

IV. La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La oficina de la ONU contra la Droga y Delito (UNODC) está a cargo de examinar los efectos de las drogas alrededor del mundo.²⁴² Por ejemplo, establece que la criminalidad en América Latina y en el Caribe por el trasiego de cocaína hace imperante el que estas regiones tomen medidas para aminorar la violencia causada por las drogas.²⁴³

En la 67ª Asamblea General de esta oficina, ésta dio a conocer el impacto del narcotráfico. A base de esto ofrece unas recomendaciones generales. Entre estas se encuentra la “*descriminalización de la agenda de seguridad de los Estados*”.²⁴⁴

Establece que el trasiego de drogas en ciertos países de América Central es mayor a la de otros países por la ubicación que tienen dentro de este negocio; y que:

...la violencia se debe a la reducción de la demanda y el fortalecimiento de la aplicación de la ley que ha desatado guerras territoriales brutales entre los traficantes que luchan por un mercado más reducido.²⁴⁵

El estudio también indica que el desplazamiento del narcotráfico se mueve hacia el Caribe; y que “*los flujos ilícitos se concentran en aquellos países menos capaces de lidiar*” con este problema.²⁴⁶

²⁴¹ *Id.*

²⁴² Centro de Noticias ONU, *ONU advierte los riesgos del crimen transnacional para Centroamérica y el Caribe*, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=24589&criteria1=droga&criteria2=> (27 de septiembre de 2012).

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ *Id.*

²⁴⁵ *Id.*

²⁴⁶ *Id.*

V. Chile

Chile ha tratado de lidiar con la situación de las drogas.²⁴⁷ Durante los años de 1994 al 1996 el problema mayor de Chile era en torno a las drogas legales- el alcohol y el tabaco, ya que las drogas ilegales estaban bajo control para esa fecha.²⁴⁸

A nivel internacional, indican que las drogas es un problema global que cada país ataca de una manera diferente. Sin embargo, cada país “*debe priorizar los criterios que mejor responden al sentido de política moderna...*”²⁴⁹ y tomar medidas para tratar a los usuarios de drogas desde una perspectiva de salud pública en vez de desde la perspectiva penal.²⁵⁰

Entre los criterios esbozados están el enfocarse en la prevención.²⁵¹ En particular, deben enfocarse en las comunidades que están en riesgo, en vez de concentrarse en la opinión pública, además de distinguir entre el crimen organizado y “*el pequeño delito común*”.²⁵² En cuanto al tratamiento, deben enfocarse en las personas que abusan de las drogas.²⁵³ Otro de los criterios es optimizar el impacto de las acciones públicas y privadas informando a la ciudadanía sobre el consumo de drogas, abstenerse al uso de éstas y la minimización del daño provocado al usar las drogas.²⁵⁴ También está el criterio de la prevención, que se centra principalmente en la minimización de los riesgos.

En cuanto al criterio de control de la oferta, se refieren a que hay que tener claro que el asunto de las drogas es un problema social y criminal, y que hay que mantener claro el enfoque entre lo

²⁴⁷ Martin Hopenhayn, *Aprendiendo de la Experiencia: Propuestas para avanzar en la política y el plan nacional de prevención y control de drogas*, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4647/cap7.htm> (20 de abril de 1999).

²⁴⁸ *Id.*

²⁴⁹ *Id.*

²⁵⁰ *Id.*

²⁵¹ *Id.*

²⁵² *Id.*

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ *Id.*

que es crimen organizado y el uso de la droga como pequeño delito, cómo los tribunales manejarán estos casos y la protección de los ciudadanos.²⁵⁵ También está el criterio de tratamiento y rehabilitación para aquéllos usuarios más vulnerables que tienen menos recursos económicos y sociales.²⁵⁶

Los últimos dos criterios son la municipalización y la comunicación.²⁵⁷ En cuanto al primero, el objetivo es lograr el diálogo ciudadano y dar atención a los grupos que más ayuda necesitan, así como controlar el micro tráfico, entre otros aspectos.²⁵⁸ En cuanto a la comunicación, el objetivo es informar a la ciudadanía para que luego sean personas hábiles para que se pueda dar el debate público con información “*transparente, sensata y eficaz*”.²⁵⁹

De todo esto surge el que se enmiende la Ley 19.366 para que sea una “*moderna, integral y de largo plazo*”.²⁶⁰ Entre las enmiendas propuestas a la ley, está el que se descriminalice la conducta por el uso y la posesión de drogas.²⁶¹ Aseveran que se tiene que ver esta situación como un problema de salud, en primera instancia y, en segunda instancia, como un asunto delictivo.²⁶² Respecto a este punto estiman que la ley castiga al usuario y que no hay razón para ello, lo que puede afectar la calidad de vida de las personas al penalizarlas criminalmente por el uso de las drogas.²⁶³ Indican que el consumo de drogas no debe ser penalizado criminalmente, ya que el uso de éstas cae dentro del derecho a la libertad que tiene cada ciudadano.²⁶⁴

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ *Id.*

²⁵⁸ *Id.*

²⁵⁹ *Id.*

²⁶⁰ *Id.*

²⁶¹ *Id.*

²⁶² *Id.*

²⁶³ *Id.*

²⁶⁴ *Id.*

Un principio fundamental de la ciudadanía moderna y de la ética sanitaria es que la salud sólo puede ser protegida con el consentimiento de la persona afectada. En la medida que los comportamientos privados se exteriorizan sin involucrar o perjudicar a terceros, ellos no pueden poseer relevancia jurídico penal. Sólo se puede incidir sobre dichos comportamientos mediante formas de persuasión alternativas, como la prevención del consumo y abuso de drogas.²⁶⁵

Además, establecen que no se debe castigar una conducta que no ha causado daños a terceros y, más aún, indica que una persona que está bajo los efectos de drogas podría ser inimputable por no tener capacidad suficiente para entender sus actos.²⁶⁶ Enfatiza también que la persona que está desesperada por consumir drogas no le va a afectar el saber que hay una pena por sus actos ilegales, ya que su necesidad de consumir drogas va a ser mayor a cualquier temor que se le pueda tratar de provocar para que no consuma drogas.²⁶⁷

VI. Puerto Rico

Puerto Rico está compuesto por una sociedad con muchos valores cristianos y morales. Por ejemplo, desde pequeños, a algunos niños se les enseña a vivir bajo los dogmas de fe impuestos por su religión. También se les enseña a leer la Biblia y a asistir a los rituales pertinentes, como la misa o el culto de adoración.

Estos valores, arraigados en nuestra cultura, influyen indudablemente sobre el desarrollo del país y en la aprobación de nuevas leyes que vayan a la par con el nuevo siglo. Ejemplo de esto es la descriminalización de las drogas.

²⁶⁵ *Id.*

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ *Id.*

En el 2009, el señor Antonio Fas Alzamora presentó una Resolución Conjunta al Senado.²⁶⁸ En su exposición de motivos estableció que:

Reconocida la crisis fiscal del gobierno puertorriqueño y la incapacidad del sistema correccional para disuadir del consumo de drogas o rehabilitar a los adictos convictos es imprescindible evaluar las estrategias que se han seguido y comparar las alternativas con unos criterios que le permitan a la sociedad y al propio gobierno recuperar una inversión que en estos momentos parece esfumarse en el hoyo negro de la ineficacia.²⁶⁹

Fas Alzamora hace un llamado para que se reevalúe la estrategia que Puerto Rico usa para atacar el asunto de las drogas, cambiando el enfoque a uno salubrista.²⁷⁰ Entiende que cada vez son más los gastos que se producen al contratar más policías y personal para los tribunales de justicia.²⁷¹ No obstante, esta medida no ha dado resultados positivos.²⁷² Especificó que la adicción a las drogas en Puerto Rico es tal que es responsable del 80% de los crímenes violentos y que para esa fecha continuaban en aumento.²⁷³

También indicó que mantener a una persona convicta en la cárcel le cuesta al Departamento de Corrección cerca de \$40,000 anuales.²⁷⁴ Es decir, una persona adicta a drogas cuesta eso anualmente, siempre y cuando esté en plena salud. No obstante, si esa persona se contagia con el VIH o hepatitis, el costo aumenta a cientos de miles de dólares.²⁷⁵

²⁶⁸ R.C. del S. 62, 16ta Asamblea Legislativa, 1ra Sesión Ordinaria (25 de febrero de 2009).

²⁶⁹ *Id.*

²⁷⁰ *Id.*

²⁷¹ *Id.*

²⁷² *Id.*

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ *Id.*

²⁷⁵ *Id.*

El Senador reconoció en su resolución la “*falta de sabiduría*” al tratar con este tema, y encomienda a que se realice un estudio para documentar el impacto económico de esta situación y así crear medidas efectivas para trabajar la adicción de las drogas.²⁷⁶ Además solicitó que se estableciera:

...una comparación con los costos que representaría la adopción de un acercamiento verdaderamente salubrista al problema, basado en la descriminalización, la reducción de daños, el tratamiento y la rehabilitación de los adictos a drogas en Puerto Rico.²⁷⁷

Además de ese esfuerzo, podemos ver que los seis partidos políticos que participaron de las elecciones del pasado 6 de noviembre de 2012 presentaron en sus plataformas su posición en cuanto al tema de las drogas. El Partido Nuevo Progresista (PNP) incluyó entre sus propuestas la implementación de modelos de tratamientos para atender a los adictos a drogas desde un punto de vista salubrista.²⁷⁸ No obstante, no menciona nada referente al cambiar o enmendar las leyes para que se elimine el enfoque punitivo que rige hoy.

Por su parte, el Partido Popular Democrático (PPD) presentó como propuesta el activar la Guardia Nacional en los puertos, muelles y costas del país para mejorar la vigilancia del tráfico de drogas y armas.²⁷⁹ A diferencia del PNP, la propuesta del PPD se basa en una medida de seguridad y no una de salubridad. Entonces, se enfoca más en el movimiento de las drogas y armas. No trata el asunto de ofrecer tratamiento médico ni de orientar a los usuarios de drogas, así como tampoco presenta en su propuesta la descriminalización de éstas.

El Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) presentó en su propuesta el establecimiento de programas de rehabilitación en

²⁷⁶ *Id.*

²⁷⁷ *Id.*

²⁷⁸ Puerto Rico Decide, El Nuevo Día, <http://perfiles.elnuevodia.com> (2012).

²⁷⁹ *Id.*

barriadas y residenciales para los usuarios de drogas.²⁸⁰ Aún cuando habla de la rehabilitación, al igual que las propuestas del PNP y el PPD, no habla de la descriminalización de la droga.

El Partido Puertorriqueños por Puerto Rico (PPR) propuso un plan para atacar los puntos de entrada de drogas, la distribución y el consumo de las mismas.²⁸¹ Es decir, la visión del PPR es punitiva en todos los aspectos, inclusive para el usuario de droga.

Uno de los partidos más vanguardistas en cuanto a este tema es el Partido del Pueblo Trabajador (PPT). En la plataforma de dicho partido estaba el legalizar la marihuana para uso medicinal despachada con receta médica únicamente.²⁸² Durante el Junte Constitucional 2012, el candidato por la gobernación, Rafael Bernabé Riefkohl habló sobre esta medida.

Finalmente, el Partido Movimiento Unión Soberanista (MUS) presentó varias propuestas relacionadas con las drogas como medidas de seguridad y no de salud. Primeramente, según la plataforma presentada, plantea que la descriminalización de las drogas no implica el que éstas dejen de ser ilegales.²⁸³ No obstante, aclara que el consumo personal y medicinal de las drogas se considerará como un delito menos grave.²⁸⁴ Es decir, que la descriminalización no va a ser total porque, inclusive el consumo medicinal de las drogas, va a ser punible. En segundo lugar, quieren establecer oficinas enfocadas en prevenir la adicción de las drogas y controlarlas.²⁸⁵

Como se puede apreciar, los partidos políticos y los líderes que componen los mismos no están de acuerdo entre sí sobre cómo se debe manejar el asunto de las drogas en la Isla. Algunos piensan que se debe descriminalizar el uso de la marihuana para uso

²⁸⁰ *Id.*

²⁸¹ *Id.*

²⁸² *Id.*

²⁸³ *Id.*

²⁸⁴ *Id.*

²⁸⁵ *Id.*

medicinal, mientras otros aún se enfocan en la punibilidad del usuario de drogas, y otros ni siquiera mencionan medida alguna ni a favor ni en contra de las drogas.

VII. Conclusión

Algunos puertorriqueños piensan que no estamos listos para la descriminalización de las drogas. El temor ocasionado por desconocimiento a este tema logra que la gente piense que Puerto Rico se va a convertir en una isla llena de drogadictos.

No obstante, hay que recalcar que esto no es un problema exclusivo de Puerto Rico. Como hemos visto, hay otros países que se ven en la misma posición de Puerto Rico, donde tiene que haber un cambio radical en la política pública: de una actitud criminalista, que penaliza por el consumo de drogas, a una actitud de salud pública.

Es ese temor y la falta de información el que hace que no se legisle a favor de estas medidas. Como todo en nuestro país gira en torno a la política, los legisladores no van a arriesgar su puesto de carrera con una idea tan “descabellada”. Hay que recordar que los valores morales y religiosos del puertorriqueño, y “el qué dirán” están tan arraigados en nuestra cultura que hacen de este plan uno muy distante a la realidad. Por ende, si el pueblo cristiano dice que no, el legislador también dirá que no por no perder el voto cristiano.

Sin embargo, el gobierno debe ser más atrevido, pensar en el bienestar de la sociedad, y mirar el modelo de Portugal como uno a seguir para obtener una alternativa menos punitiva en cuanto a los usuarios de drogas. Llenar las cárceles con usuarios de drogas que no han asesinado, robado o cometido algún delito que represente un riesgo a otro ciudadano no debería ocurrir. Tratamiento médico, ayuda y terapia psicológica son alternativas mucho más positivas para ayudar a las personas que así lo necesiten.

¡Esperemos que antes de que llegue el siglo XXII este plan sea una realidad para nuestra patria! ¡Ojalá que funcione tan bien

como en Portugal para así tener un Puerto Rico más saludable y
con la paz que tanta falta nos hace!

En busca del libro perdido...

El acceso a la lectura como estrategia social y económica para alcanzar los ideales truncados de la Sección 20 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico

Por: María Fernanda Vélez²⁸⁶

“Todo el mundo me dice que tengo que hacer ejercicio. Que es bueno para mi salud. Pero nunca he escuchado a nadie que le diga a un deportista; tienes que leer.” José Saramago

I. Introducción

La globalización, el consumo exacerbado y el sentido de urgencia son algunas de las características de la “postmodernidad”, realidad social que ha transformado la manera de relacionarse y pensar el mundo, dando lugar a lo que se conoce como Sociedad de la Información. Algunos países han encontrado en la educación, y particularmente en el impulso a la lectura, la manera de ir a la par de estos cambios en las creencias, prácticas y valores económicos y sociales. Otros, sin embargo, se han aferrado a modelos educativos anticuados. Pareciera que esa disparidad entre una mirada u otra del Sistema Educativo ha contribuido a incrementar las barreras sociales y económicas, cada vez más pronunciadas por el estigma de lo que hoy se conoce como analfabetismo cultural.

Frente al enfoque memorista y las destrezas básicas de lectura y escritura que bastaban en la era industrial, la Sociedad de la Información exige un sistema de educación integral que promueva el análisis crítico y encuentre en la lectura el mejor aliado para el desarrollo, tanto de los individuos como de las sociedades²⁸⁷. Dicho en otras palabras, el Sistema de Educación actual no puede

²⁸⁶ Estudiante de Tercer año en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

²⁸⁷ Castrillón Silvia, *El derecho a leer y escribir*, sitio web ebook Browne, consultado el 09/18/2012, URL: <http://ebookbrowse.com/gdoc.php?id=161373436&url=13b631d8e1b5a15a8a171a874521f4d2>

conformarse con enseñar a las personas a leer, sino que debe centrarse en señalar lo que vale la pena leer²⁸⁸.

En Puerto Rico, la educación es una de las garantías consagradas en la Carta de Derechos de la Constitución²⁸⁹. Sin embargo, da la impresión de que el alcance de esta garantía ha sido minimizado por las diferentes ramas gubernamentales, relegándola a su acepción más básica²⁹⁰. La consecuencia de ello es un Sistema Educativo deficiente, que deja de lado el mundo de posibilidades que pudiera traer consigo la formación de una cultura lectora. Un sistema que produce personas con serias dificultades tanto para el análisis como para la expresión oral y escrita, con todas las problemáticas que ello conlleva en los ámbitos académicos, personales y profesionales.

Cónsono con lo anterior, en este trabajo se discutirá cuál es el rol que la lectura pudiera llegar a tener dentro de un sistema integral de educación que propenda al desarrollo económico y social de los individuos. Se presentará un panorama de dónde se encuentra Puerto Rico actualmente a nivel de los esfuerzos realizados en esta área, así como a dónde pudiera llegar a la luz de los derechos latentes de la frustrada Sección 20 de su Carta de Derechos.

II. El sueño truncado de la Sección 20

En su concepción original, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico incluyó una Sección que no fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos y que no apareció en su versión final. Esta fue la truncada Sección 20 de la Carta de Derechos, la cual garantizaba derechos económicos, sociales y culturales que imponían al pueblo y al gobierno “la obligación de realizar esfuerzos para promover la mayor expansión posible de su sistema productivo, asegurar la más justa distribución de sus

²⁸⁸ Adaptación de la expresión: “La educación ha logrado que las personas aprendan a leer, pero es incapaz de señalar lo que vale la pena leer”, de George Travelvan.

²⁸⁹ Const. E.L.A. Art. II, §5.

²⁹⁰ José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional de Puerto Rico*, Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia (2009).

resultados económicos, y lograr el mejor entendimiento entre la iniciativa individual y la cooperación colectiva”²⁹¹.

Según presentada al Congreso, la referida Sección garantizaba a toda persona una educación primaria y secundaria gratuita, derecho a obtener trabajo, protección social en situaciones de desempleo, enfermedad, vejez o incapacidad física; protección especial a la mujer embarazada o en época de lactancia, y cuidados especiales a todo niño. Estos derechos fueron rechazados por considerarse que dichos valores no eran parte de la “idea americana” y semejaban ideales de un gobierno totalitario²⁹².

Independiente de haber sido excluida del texto final de la Constitución puertorriqueña, los postulados de la Sección 20 han sido interpretados como “latentes” en el alma del pueblo. Al respecto, existen dos posiciones. La primera, considera que esta Sección late entre aquellos derechos que el pueblo se reserva frente al poder político creado²⁹³, por lo que sus principios se atan a disposiciones constitucionales aprobadas²⁹⁴. La segunda, por el contrario, sostiene que no pueden reconocerse derechos expresamente excluidos por el Congreso apoyándose en garantías constitucionales existentes²⁹⁵.

Por ser la segunda postura más recientemente adoptada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, el reto ahora es mayor²⁹⁶. Es precisamente a dicho reto al que quiere apelar el presente trabajo. Al desafío de comprometerse como pueblo para encontrar en la lectura uno de los mecanismos para viabilizar la consecución de aquellos derechos consagrados en la Sección 20, principalmente “[e]l derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida

²⁹¹ Esther Vicente Rivera, *Una mirada a la interpretación de los derechos económicos, sociales y culturales en las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico*, 44 Rev. Jur. U. Inter. P.R. 17, 21 (2010).

²⁹² *Id.*, a las págs. 22-23. Opinión del congresista Curtis.

²⁹³ *Amy Angulo v. Administración del Deporte Hípico*, 116 D.P.R. 414, 421 (1985).

²⁹⁴ Esther Vicente Rivera, *supra*, pág. 26.

²⁹⁵ *García v. Aljoma*, 162 D.P.R. 572 (2004).

²⁹⁶ Vicente Rivera, Esther, *supra*, pág. 28.

adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”²⁹⁷.

III. La lectura como corolario del derecho constitucional a la educación

En Puerto Rico se ha entendido que el derecho a la educación es quizás el más fundamental de los derechos, pues es el que permite comprender el significado y alcance de los demás²⁹⁸. De ahí que este derecho esté expresamente consagrado en la Constitución del Estado Libre Asociado, que, en lo pertinente, dispone en su Sección 5 que “[t]oda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos y de las libertades fundamentales.”²⁹⁹

Son escasas las decisiones en las que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha entrado de lleno a dilucidar la naturaleza y el alcance de este derecho constitucional a la educación. Si bien el máximo foro puertorriqueño ha reconocido que es por medio de la educación que se puede preparar a los ciudadanos para se involucren activamente en el desarrollo económico y social del país³⁰⁰, la interpretación práctica de dicho precepto ha sido más bien restrictiva, limitando al mínimo lo que es e implica esta garantía constitucional. Así, por ejemplo, se ha resuelto que la referida garantía excluye la educación universitaria³⁰¹. Aún más, se ha señalado que “el derecho a la educación allí reconocido se

²⁹⁷ *Rodríguez v. Depto. Servicios Sociales*, citado en José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional de Puerto Rico*, Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia (2009), pág. 933.

²⁹⁸ Ley Núm. 5 de 24 de julio de 1952, Exposición de Motivos, 18 L.P.R.A. 4 (Supl. 2000).

²⁹⁹ Const. E.L.A. Art. II, §5.

³⁰⁰ *De Paz Lisk v. Aponte Roque*, 124 D.P.R. 472 (1989).

³⁰¹ *Asociación de Academias y Colegios Cristianos de P.R. v. E.L.A.*, *supra*.

limita a la educación a niveles primarios y está sujeto a que el Estado tenga los recursos necesarios para su implantación”³⁰².

Posturas como la antes señalada representan una mirada bastante limitada del alcance de la Sección 5. Pareciera que se ha olvidado que para los puertorriqueños el aspirar a una educación de calidad no es un ideal, sino un derecho³⁰³. Corresponde al Estado asegurar que todas las instituciones pedagógicas del país, tanto públicas como privadas, provean al estudiantado una instrucción de excelencia³⁰⁴. De no ser así, ¿dónde queda la garantía constitucional? Como bien lo destacó el ex Juez Asociado Negrón García, en la práctica, este mandato se ha convertido en “palabras huecas” que no proveen oportunidades reales³⁰⁵, perdiéndose de vista que “[l]a ignorancia es el mayor enemigo de la libertad”³⁰⁶.

A nivel legislativo, sin embargo, en los últimos años, se han promulgado nuevas leyes orientadas a dar a la educación la importancia que merece. La eficacia o ineficacia de dichas leyes es un tema que está más allá del alcance del presente trabajo, siendo más bien los postulados de las referidas normativas lo que se quiere destacar, teniendo en mente que, si existen ya las reglas, es cuestión más bien de velar porque se respeten o que se apliquen en su justa dimensión.

Una de las leyes más innovadoras en la materia es la Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico³⁰⁷, en cuya Exposición de Motivos se habla de una Reforma

³⁰² *Id.*, a la pág. 169.

³⁰³ Ambar M. Ramos Ortiz, *Análisis de los derechos constitucionales de los estudiantes del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico*, 42 RDPUC 181.

³⁰⁴ Asociación de Academias y Colegios Cristianos de P.R. v. E.L.A., 135 DPR 150 (1994).

³⁰⁵ *Asociación de Maestros P.R. v. Srio. de Educación*, 137 DPR 528 (1994), Op. Dis. Negrón García, citado en José Julián Álvarez, *supra*, pág. 133.

³⁰⁶ *Id.*

³⁰⁷ Ley Núm 149 del 30 de junio de 1999.

Integral del Sistema de Educación Pública. Entre otros, se reconceptualiza el Derecho a la Educación con el fin de amparar a niños en edad preescolar y a jóvenes sin recursos que aspiran a cursar estudios post-secundarios, además de ampliar el poder de decisión de los padres sobre la educación de sus hijos. También se exponen como centrales las siguientes ideas: a. El estudiante es el centro de la gestión educativa y los demás componentes son facilitadores; b. La educación es un proceso continuo que se inicia antes de la edad escolar y se desarrolla durante toda la vida; c. Educar significa desarrollar destrezas para llegar al conocimiento por uno mismo y; d. La escuela debe realzar la valía de la responsabilidad individual y ampliar el ámbito de autonomía de sus componentes³⁰⁸.

La referida Ley ha recibido varias enmiendas desde su creación. Precisamente una de esas enmiendas reconoce la importancia de la lectura “como medio esencial en la formación del ser humano integral, así como actividad formativa”³⁰⁹. El mecanismo implementado para concretizar dicho reconocimiento, sin embargo, se limita al acceso –a intervalos- a servicios bibliotecarios rodantes. Esta iniciativa, si bien pudiera ser un punto de partida válido para promover la lectura, pierde fuerza por dos razones. Primero, la Ley no crea las bibliotecas rodantes o bibliobús, sino que simplemente autoriza al Secretario de Educación para que, en conjunto con el Instituto de Cultura Puertorriqueña aprueben las reglas y reglamentos para ofrecer estos servicios bibliotecarios³¹⁰. Segundo, aún cuando se implementen este tipo de iniciativas, si no van acompañadas de acciones complementarias que permitan viabilizar la verdadera potencialidad de la lectura como agente de cambio, su implementación tendrá un alcance bastante limitado.

³⁰⁸ *Id.*

³⁰⁹ Ley Núm. 23 de 2.000, Exposición de Motivos.

³¹⁰ Ley Núm. 23 de 2.000. Art. 6.003, inciso a) (v).

Otra iniciativa legislativa en pro de la educación es la Carta de Derechos del Estudiante³¹¹, en cuya Exposición de Motivos se reconoce como “indiscutible” que todo esfuerzo gubernamental orientado a fortalecer las destrezas y conocimientos de los estudiantes incrementará la competitividad de Puerto Rico, además de potenciar el progreso individual, colectivo, y como pueblo³¹². En su contenido específico, la Ley enumera disposiciones orientadas a garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los estudiantes, al tiempo de establecer sus deberes y los de sus padres dentro del Sistema de Educación³¹³. Sin embargo, no logra aterrizar sobre qué es lo que se entiende como una “educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad, de sus capacidades intelectuales, al fortalecimiento del ser humano y de sus libertades fundamentales”, ni mucho menos cómo, en el aspecto práctico, es que se va a alcanzar dicho ideal.

Vemos cómo, si bien en ciertas instancias se ha llegado a vincular la lectura como elemento vital para una educación integral, dicho acercamiento ha sido bastante tímido, y sobre todo superficial. De esta manera, se ha relegado un recurso que, como se expondrá más adelante, pudiera ser la clave para garantizar el cumplimiento de los postulados de la Sección 20 de la Carta de Derechos de la Constitución.

IV. El por qué de la necesidad de impulsar la lectura

La lectura no es un lujo ni una obligación, es un derecho que “permite un ejercicio mayor de la democracia y por consiguiente el cumplimiento de otros derechos”³¹⁴. En este sentido, el concepto de lectura debe ser interpretado mucho más allá del enfoque alfabetizador tradicional de poder identificar los contenidos textuales de un escrito. Debe entenderse más bien como un proceso interactivo de comunicación por medio del cual llegar a la

³¹¹ Ley Núm. 195 de 2012.

³¹² *Id.*

³¹³ *Id.*

³¹⁴ Castrillón, Silvia, *supra*.

interiorización de los textos y la construcción de significados³¹⁵. Es, desde este enfoque, que se convierte en aquella actividad social, “fundamental para conocer, comprender, consolidar, analizar, sintetizar, aplicar, criticar, construir y reconstruir los nuevos saberes”³¹⁶. Sin embargo, para poder darle ese uso a la palabra es necesario dominarla. ¿Cómo alcanzar ese dominio en un país donde “la inequidad educativa tiene rango constitucional”³¹⁷?

Hay que comprender que, más que un ideal, el impulso a la lectura es una estrategia práctica y efectiva para promover el desarrollo social y económico. A través de la lectura se pueden desarrollar las destrezas que permiten subsistir bajo el modelo económico de la Sociedad del Conocimiento, y que incluyen capacidad de análisis, adaptabilidad del pensamiento, y destrezas en la comunicación oral y escrita, además de la curiosidad e imaginación propias de una mente inquisitiva³¹⁸. De esta manera, el promover una cultura lectora contribuiría a aligerar las tensiones que surgen de la exclusión social y la pobreza³¹⁹.

La lectura es, por tanto, un producto de primera necesidad tan importante como el alimento, la vivienda y el trabajo, y que además puede convertirse en la diferencia entre poseer o carecer

³¹⁵ Gutierrez Valencia, Ariel y Montes de Oca García, Roberto, La importancia de la lectura y su problemática en el contexto educativo universitario. El caso de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (México). Artículo en PDF de la Revista Iberoamericana de Educación, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, consultado el 09 / 18/ 2012, URL: <http://www.rieoei.org/deloslectores/632Gutierrez.PDF>

³¹⁶ *Id.*

³¹⁷ Tzeitel Andino Caballero, *Innovando una educación cincuentona*, 80 Rev. Jur. UPR 529 (2011), pág. 536.

³¹⁸ Tzeitel Andino Caballero, *supra*, páginas 539 - 540.

³¹⁹ Ramos Curd, Enrique, *Promoción de la lectura en América Latina, estudio de casos emblemáticos: México, Argentina, Brasil y Colombia*, Artículo en PDF, consultado el 09 / 18 / 2012. URL: <http://www.bibliotecarios.cl/descargas/2009/10/ramos.pdf>

de aquellos³²⁰. Un producto al que solo se puede llegar por medio de la educación, pero entendida esta bajo una óptica integral que permita internalizar que “educar no es transferir conocimiento, es crear la capacidad de producirlo”³²¹.

En la práctica, sin embargo, el Sistema de Educación de Puerto Rico ha fallado³²². Las estadísticas relacionadas a las deficiencias del sistema educativo son alarmantes. Un 10.4% de los puertorriqueños son analfabetas, y un 25% son analfabetas funcionales, mientras que alrededor del 45% de los estudiantes de tercero a octavo grado y de undécimo no dominan el español. Estos datos reflejan una triste realidad que coloca a los puertorriqueños en una posición de gran desventaja competitiva³²³.

El problema radica en el modelo educativo vigente, que se centra en medir si los estudiantes memorizaron la respuesta básica para cada problema³²⁴. Se enseña a los estudiantes a leer y escribir de manera mecánica, sin prepararlos para analizar o interpretar³²⁵. Esto es contrario a los postulados de la Sociedad del Conocimiento, donde “para cada problema existen múltiples soluciones que se pueden generar desde distintos saberes”³²⁶.

Partiendo de las características del mercado competitivo actual, varios organismos internacionales han recomendado mejoras concretas al Sistema de Educación. Al respecto, la

³²⁰ Illan Illan, Antonio, *Lectura y escritura: un derecho social, un deber curricular y familiar*, artículo en PDF de la Revista Idea-La Mancha, entrada del 19 de enero de 2006, consultado el 09/16/2012, URL: <http://www.doredin.mec.es/documentos/00620073000055.pdf>

³²¹ Paulo Freire.

³²² Rosa, Alessandra, *Aprendiendo a desaprender: una reforma para el Sistema de Educación Pública en Puerto Rico*, consultado el 10/28/2012, URL: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3726775.pdf

³²³ Tzeitel Andino Caballero, *supra*, página 536

³²⁴ *Id.* a la página 549

³²⁵ Nash, Ronald, *Los tres tipos de analfabetismo*, artículo en PDF, consultado el 09/19/2012, URL: <http://www.contra-mundum.org/castellano/nash/Analfabetismo.pdf>.

³²⁶ Tzeitel Andino Caballero, *supra*, página 549.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han destacado que, en el marco de un mundo globalizado, el acceso a la información y a la tecnología, así como la educación y la lectura se constituyen los pilares estratégicos para el desarrollo de los pueblos y en consecuencia, la mejor alternativa para que los ciudadanos puedan alcanzar un mejor nivel de vida.³²⁷ En este sentido, la OCDE ha señalado que, para que el aprendizaje promueva una efectiva participación en la sociedad, la formación lectora necesariamente debe ir más allá de las palabras, a fin de que los individuos puedan dar sentido a lo leído desde los contextos en que aparecen. Esto, pues, en las sociedades actuales “la capacidad lectora consiste en la comprensión, el empleo y la reflexión a partir de textos escritos y virtuales, con el fin de alcanzar las metas propias, desarrollar el conocimiento y el potencial personal y participar en la sociedad”³²⁸

Resulta clave, a la luz de lo antes expuesto, repensar el Sistema Educativo, y atribuirle a la lectura y a la escritura su justa dimensión dentro de este proceso. Ya no es suficiente buscar erradicar el analfabetismo. El ideal debe ser valerse de la lectura para difundir el pensamiento crítico necesario para cuestionar la realidad, preservar la cultura y promover el desarrollo individual y colectivo. Para llegar a ese punto en el que la palabra pueda ser una herramienta útil en la defensa de los derechos individuales y colectivos, además de un recurso vital para la preservación cultural y el desarrollo de los pueblos, el Estado tiene un papel clave en incorporar una enseñanza y aprendizaje prácticos dentro del Sistema Educativo. Sirve poco o nada que existan leyes orientadas a una mejor educación, si el problema real radica en aferrarse a un

³²⁷ Gutiérrez Valencia, Ariel y Montes de Oca García, Roberto, *supra*.

³²⁸ *Id.*

modelo que no responde a las necesidades actuales de las sociedades³²⁹.

V. Hacia dónde se proyecta Puerto Rico en cuanto al impulso a la lectura

Se mencionaron con anterioridad la Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico³³⁰ y la Carta de Derechos del Estudiante³³¹ como dos de los esfuerzos legislativos que, por referirse a la educación desde un enfoque integral, directa o indirectamente abordan la necesidad de promover la lectura. Sin embargo, tanto los postulados de ambas leyes como su nexo con la lectura quedan “en el aire”, sin lograr establecer alternativas concretas sobre cómo alcanzar los ideales educativos propuestos.

Adicional a las referidas medidas legislativas, en Puerto Rico se han creado leyes para declarar noviembre como el Mes de la Lectura y el Libro³³², y en especial el 12 de dicho mes como el Día del Escritor Puertorriqueño³³³. En la primera ley, se reconoce el rol de la lectura como agente de desarrollo, además de vinculársela con el propósito central de la Ley Orgánica del Departamento de Educación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que es proveer una educación que contribuya a la formación de individuos capaces de entender su realidad con miras a incorporarse en el proceso de cambio social³³⁴. En la segunda, se destaca la importancia de rendir un tributo a los escritores, y se designa al Instituto de Cultura Puertorriqueña y al Departamento de Educación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como los organismos encargados de los actos conmemorativos³³⁵. Estas medidas pudieran ser importantes si se implementaran en todo su potencial y en torno a las mismas se trabajaran esfuerzos

³²⁹ *Id.*

³³⁰ Ley Núm. 149 del 30 de junio de 1999

³³¹ Ley Núm. 195 de 2012.

³³² Ley Núm. 180 de 1999.

³³³ Ley Núm. 136 de 2001.

³³⁴ Ley Núm. 180 de 1999, Exposición de motivos

³³⁵ Ley Núm. 136 de 2001

orientados a fomentar la lectura. La realidad es otra, y salvo actividades pequeñas –y sin mayor impacto- organizadas en escuelas o universidades, son muy pocos quienes conocen siquiera que existen estas celebraciones, y mucho menos tienen la capacidad de comprender la importancia de las mismas.

Desde la rama legislativa se han implementado también incentivos económicos orientados a promover el quehacer literario y cultural en Puerto Rico. Tal es el caso de la Ley de Exención de Contribuciones sobre Ingresos a Escritores y Artistas³³⁶, así como la Ley del Fondo Nacional para el Financiamiento del Quehacer Cultural³³⁷. Cabe destacar que ambas medidas se centran en brindar alivios contributivos o proveer fondos para proyectos culturales, sin considerar al potencial consumidor. Resulta irónico, pues sirve muy poco ofrecer incentivos a los productores de bienes culturales como lo son los libros si no se garantiza que exista un mercado dispuesto a “consumir” los mismos, o si quienes quisieran acceder a estos no tienen los recursos para hacerlo. En Centro y Sudamérica, por ejemplo, los libros -al igual que las medicinas- no pagan impuestos, siendo tratados como productos de primera necesidad. En Puerto Rico, sin embargo, los libros reciben el trato de un bien de consumo más, cuyo precio resulta inaccesible para muchos, que se acostumbran a leer exclusivamente en el marco de la escuela, el colegio o la universidad. Al percibir la lectura como una obligación más que con una necesidad personal real, se excluye por completo la posibilidad de una cultura lectora que promueva el desarrollo individual y social.

Más allá de la mirada limitada de los organismos gubernamentales, en abril de 2012 debutó en la Isla la campaña *Puerto Rico lee para ser un mejor país*, una iniciativa de la sede de Puerto Rico de la Cátedra UNESCO para el Mejoramiento de la

³³⁶ Ley Núm. 135 de 16 de julio de 1986

³³⁷ Ley Núm. 115 de 20 de julio de 1988

Lectura y la Escritura, y el Recinto Metropolitano de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, El Vocero, Ediciones SM y Universia. Esta campaña se vale del personaje Gabriel Comelibros para animar y motivar a los niños a leer, partiendo de la premisa de que la mejor manera de desarrollar futuros lectores es formándolos desde la infancia³³⁸. Si bien este pudiera ser un excelente esfuerzo, preocupa que, por no estar acompañada de una sólida política pública o de acciones concretas dentro del Sistema de Educación, esta campaña se limite a, como dice el popular refrán: “Arar en el mar”.

En la práctica, esfuerzos como el de la campaña *Puerto Rico lee para ser un país mejor* deben enfrentar por lo menos dos grandes trabas. En primer lugar, si bien la comunicación persuasiva tiene el potencial de captar la atención o motivar a la acción del consumidor del mensaje, este impacto será mínimo o incluso nulo si no se logra apelar a necesidades concretas. De ahí que, para ser exitosas, las campañas de fomento a la lectura deban considerar que la formación de hábitos lectores requiere tiempo, siendo un proceso influenciado por el ambiente familiar y social en el que se desarrolla en individuo³³⁹. Si partimos de que, actualmente la lectura no se concibe como un valor social³⁴⁰, el primer paso debería ser crear la necesidad o vincularla con una ya existente. En segundo lugar, aun considerando que se logre una convocatoria masiva y que un gran número de personas se beneficien de la campaña, el problema mayor radica en que mientras que el niño, joven o adulto que lee no tenga la capacidad de ir más allá del texto, la lectura seguirá siendo un proceso mecánico, y en muchas instancias, aburrido e incluso improductivo. De ser así, abona muy poco el que las personas lean más, si lo que leen no les aporta nuevo conocimiento, si no les

³³⁸ Redacción El Vocero, Puerto Rico lee para ser mejor país, página web de El Vocero de Puerto Rico, entrada del 15 de abril de 2012, consultado el 09/18/2012, URL: <http://www.vocero.com/puerto-rico-lee-para-ser-mejor-pais/>

³³⁹ Ramos Curd, Enrique, *supra*.

³⁴⁰ *Id.*

despierta una curiosidad por aprender nuevas cosas, o si no les permite desarrollarse en el plano personal, profesional, o como miembros de una sociedad. Como bien lo han destacado críticos de este tipo de esfuerzos aislados a nivel comunicacional:

...resulta absolutamente contradictorio que la promoción de instrumentos para la reflexión y el pensamiento, como el libro y la lectura, se realice mediante campañas y programas antidemocráticos, paternalistas y, en suma, sectarios, que sólo invitan al consumo acrítico... que no dan la opción de elegir y que no permiten la autonomía³⁴¹.

VI. Ejemplos a emular

En América Latina y el Caribe se han implementado exitosos programas y campañas en pro de la lectura. A continuación se mencionarán ejemplos de países que, partiendo de medidas legislativas que son –al menos en su esencia- similares a algunas de las disposiciones legislativas puertorriqueñas, han logrado aterrizar en acciones concretas que hoy por hoy los convierten en modelos a emular.

México y Argentina, países que –junto a Brasil y Colombia- se consideran emblemáticos en cuanto a la promoción de la cultura lectora³⁴² emprendieron sus campañas respaldados de sólidas medidas legislativas y con gran apoyo gubernamental³⁴³. Entre los objetivos comunes de estas medidas destacan: Promover la lectura y formar lectores; brindar acceso a la lectura y al libro, y fomentar su valoración social; mejorar la enseñanza de la lectura y la escritura; proveer material de lectura tanto a las bibliotecas como a los estudiantes; abrir nuevas bibliotecas públicas y consolidar los sistemas nacionales de bibliotecas; ampliar la oferta editorial fortaleciendo los canales de comercialización y las librerías; y distribuir libros gratuitos y crear espacios no tradicionales para la

³⁴¹ Castrillón, Silvia, *supra*.

³⁴² Ramos Curd, Enrique, *supra*.

³⁴³ *Id.*

lectura³⁴⁴. Visto desde el aspecto legislativo, la diferencia con Puerto Rico radica en el nivel de especificidad. Mientras que las medidas puertorriqueñas adolecen de vaguedad, la mexicana y la argentina coinciden en compartir objetivos claros, que concretizan sobre los mecanismos en que se apoyarán para hacer que la lectura y la escritura contribuyan al desarrollo social.

En el caso particular del país centroamericano, el aspecto comunicacional es solo uno de los componentes de “México lee”. Este programa tiene por fin que la población se familiarice con diferentes formatos de textos, y que encuentre en la lectura el medio para comprender mejor el mundo, así como las herramientas para comunicar y defender sus ideas. Para alcanzar sus objetivos, el programa incluyó mejoras al currículo escolar, y giró en torno a los siguientes ejes: 1) Disminución de la inequidad en el acceso a la cultura lectora, fortaleciendo la circulación del libro, la mejora de las infraestructuras, el uso de nuevas tecnologías, y el trabajo dentro y fuera de la escuela; 2) Educación continua y fortalecimiento de los mediadores entre la lectura y el lector; 3) Difusión e información constantes sobre la lectura y el libro en medios impresos, electrónicos y en las nuevas tecnologías de información; 4) Integración de la lectura con la vida comunitaria, a fin de promover una verdadera transformación cultural; 5) Investigación y evaluación constantes³⁴⁵.

En cuanto a Argentina, este país implementó una Campaña Nacional de Lectura, con el fin de garantizar el derecho a la lectura como una responsabilidad del Estado. Esta campaña a cargo del Ministerio de Educación inició en el 2003 e incluyó la elaboración y distribución gratuita de cuentos y poemas de los mejores autores, con portadas atractivas que motivaran la lectura. Los textos, impresos a un muy bajo costo, se repartieron en canchas de fútbol, hospitales, peluquerías, comedores escolares, terminales de buses y trenes, festivales y fiestas de pueblo. El saldo fue una verdadera pasión por la lectura, además de un apoyo concreto a los escritores

³⁴⁴ *Id.*

³⁴⁵ *Id.*

locales. Pero el éxito no fue producto del azar, sino que hubo una detallada estrategia de distribución, además de una minuciosa organización entre los involucrados, a quienes se capacitó sobre cómo repartir el material para que tuviera el impacto deseado. Actores, cantantes populares, escritores y deportistas se unieron al esfuerzo con el fin de abonar al impacto de la campaña. Además, se escogió minuciosamente el título y tema apropiado para cada escenario y grupo objetivo. Incluso se llegó a calles consideradas peligrosas, rodeándolas de libros, con espectáculos culturales en las diferentes esquinas. En vista del gran impacto y los grandes resultados alcanzados, a partir del 2008 esta campaña se unió al Plan Nacional de Lectura, con el fin de integrar este esfuerzo con iniciativas desde el aula escolar³⁴⁶.

Además de los esfuerzos individuales que han realizado con éxito varios países, existen esfuerzos conjuntos (a nivel de organizaciones), a través de los cuales se han diseñado y se están implementando proyectos de gran impacto orientados a impulsar la lectura. Una de las asociaciones que viabiliza el deseo de impulsar la lectura y el alfabetismo funcional es el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLAC), conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. CERLAC funciona con el aval de la UNESCO, así como con el apoyo e involucramiento activo de los ministros de cultura de los diferentes países miembros. Su fortaleza radica en diseñar, organizar y dar seguimiento a iniciativas para la difusión del libro y las bibliotecas en sus diferentes formatos, sirviendo de plataforma colectiva para impulsar la construcción de sociedades lectoras³⁴⁷.

VII. Conclusión

³⁴⁶ *Id.*

³⁴⁷ CERLAC, *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*, de junio de 2011, sitio web del Centro Regional para el fomento del libro en América Latina y el Caribe, consultado el 09/17/2012, http://www.cerlalc.org/files/tabinterno/55c71a_Modelo_Ley_Final.pdf

En Puerto Rico, si bien existen ciertas iniciativas gubernamentales y privadas, estas redundan en esfuerzos aislados, que no logran promover la cultura lectora. En la práctica, dista mucho de haberse asimilado aquella visión integral de la lectura como mecanismo para garantizar el derecho fundamental de todo puertorriqueño a “una educación que propenda al desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos y de las libertades fundamentales”³⁴⁸.

En América Latina y el Caribe se han implementado efectivamente programas que han demostrado ser efectivos impulsando la lectura desde un enfoque crítico. Parte del éxito ha sido entender que la memorización dejó de ser la respuesta, siendo la comprensión e internalización de los textos en sus diferentes formatos la mejor manera de dar voz al pueblo, a la vez de proveer los recursos necesarios para una mejor incorporación –personal, social y a nivel país- en un mundo globalizado y cada vez más competitivo.

Pese a compartir con estos países mucho más que el idioma, Puerto Rico no se ha nutrido de las iniciativas individuales que en ellos se han emprendido, ni tampoco se ha unido a los esfuerzos colectivos. Ya es hora de tomar acción al respecto y encontrar mecanismos que fomenten la integración y que permitan emular estas importantes oportunidades de crecimiento y desarrollo.

Como se ha visto en este trabajo, los países que han logrado implementar con éxito programas de impulso a la lectura han tenido claro que son dos los factores claves a considerar para forjar una verdadera cultura lectora: una mejora en el Sistema Educativo, y una transformación del sistema de bibliotecas públicas que contemple una verdadera democratización en el acceso a las mismas³⁴⁹. No basta con replantear el currículo escolar, sino que resulta prioritario invertir en maestros que entiendan la necesidad de cambios importantes en la estructura de la escuela, a fin de que

³⁴⁸ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. II, §5

³⁴⁹ Castrillón, Silvia, *supra*.

rompan los esquemas de enseñar como aprendieron³⁵⁰. Además, hace falta dotar a las instituciones educativas de materiales que contribuyan al descubrimiento de que leer sirve para algo³⁵¹, teniendo presente que “la lectura es como el alimento; el provecho no está en proporción de lo que se come, sino de lo que se digiere”³⁵².

Resulta imperativo dejar de lado viejos esquemas y entender que quienes no se adaptan, mueren³⁵³. Si la educación es un derecho, tal como lo dispone la Constitución del Estado Libre Asociado, es hora de darle a esta garantía su justa dimensión. Esto es, hacer de la educación el mejor recurso para promover que todo puertorriqueño pueda “disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”³⁵⁴. Ello es posible a través de una mirada integral de la lectura y el uso de las herramientas de desarrollo que esta provee.

³⁵⁰ *Id.*

³⁵¹ *Id.*

³⁵² James Balmes

³⁵³ Referencia a la Teoría Darwiniana.

³⁵⁴ *Rodríguez v. Depto. Servicios Sociales*, citado en José Julián Álvarez, *supra*, pág. 933.

National Defense Authorization Act - ¿Amenaza a los Derechos Humanos?

Derick Ruiz Rosado e Iván N. Salcedo Maldonado³⁵⁵

I. Introducción

En este artículo analizaremos una serie de leyes de los Estados Unidos, en particular la National Defense Authorization Act, que contienen varias disposiciones que representan una amenaza a los derechos humanos, pues facultan al Estado a llevar a cabo una serie de actividades que pueden resultar en violaciones a tratados en los que Estados Unidos es parte y por tanto le son vinculantes.

Este problema presenta un conflicto de intereses, pues por un lado se trata de los derechos humanos, derechos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.³⁵⁶ Por otro lado, se trata de la seguridad nacional, que se refiere a la noción de relativa estabilidad, calma o predictibilidad que supone ser beneficiosa para el desarrollo de un país. Su objetivo es “que la gente pueda llevar adelante su vida diaria con libertad y confianza”.³⁵⁷

II. USA PATRIOT Act

El *USA PATRIOT Act* de 2001³⁵⁸ (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept

³⁵⁵ Estudiantes de Tercer año en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

³⁵⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ONU; ¿*Qué son Derechos Humanos?*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> (1 de diciembre de 2012)

³⁵⁷ David Omand, citado por Timothy Garton Ash; *El Nuevo Terrorismo*; El País; 23 de diciembre de 2007.

³⁵⁸ 115 Stat. 272 (2001)

and Obstruct Terrorism Act of 2001) es un estatuto que reduce las limitaciones o restricciones que tenían las autoridades norteamericanas al momento de implementar y hacer cumplir sus leyes con el objetivo de obtener información y velar por la seguridad nacional. Fue una respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y se convirtió en la fuente de una serie de facultades que se le otorgaron al estado para que el mismo tuviese las herramientas necesarias para protegerse de ataques terroristas. Dicha legislación se basó sustancialmente en una ley anterior del año 1978, la *Foreign Intelligence Surveillance Act*,³⁵⁹ la cual aumentaba las facultades de las autoridades norteamericanas (FBI, CIA, NSA, y las fuerzas armadas norteamericanas) a los efectos de obtener información confidencial.³⁶⁰ Fue aprobada en la Cámara de Representantes 357 a 66 y posteriormente fue aprobada en el Senado 98 a 1.

Desde su aprobación, el *USA PATRIOT Act* fue motivo de mucha discusión y polémica, tanto en los Estados Unidos como a nivel Internacional, pues permitía que las autoridades norteamericanas tuvieran acceso a una serie de información confidencial sobre miles de ciudadanos, con la posibilidad de que la aplicación de la ley se extienda más allá de las fronteras norteamericanas, lo cual significaba una potencial violación a los derechos de ciudadanos extranjeros.

Esta ley no era perpetua, por lo cual sus disposiciones tenían una vida determinada. Esto causó preocupación a aquellos que, debido a la extensión de la llamada “guerra contra el terrorismo” entendían que no se le podía quitar al estado las herramientas que le proveía el *USA PATRIOT Act*. Por tal razón, el entonces

³⁵⁹ 92 Stat. 1783 (1978)

³⁶⁰ Borja Mestre; *Análisis de la Ley Patriota de los Estados Unidos y su repercusión en el ámbito internacional*; Mens Iuris; disponible en: <http://mensiuris.wordpress.com/2012/03/29/analisis-de-la-ley-patriota-de-los-estados-unidos-y-su-repercusion-en-el-ambito-internacional/> (28 de noviembre de 2012)

presidente George W. Bush, así como su sucesor Barack Obama han firmado leyes aprobadas por el Congreso que buscan extender los efectos de estos estatutos, destacándose entre éstas el *National Defense Authorization Act*.

III. National Defense Authorization Act

La *National Defense Authorization Act* (NDAA)³⁶¹ es una ley federal en la cual además de especificarse el presupuesto del Departamento de Defensa de E.E.U.U. se encuentran unas provisiones sumamente alarmantes y medulares de este escrito. Entiéndase, que los \$662 billones en fondos “for the defense of The United States and its interests abroad” que utiliza la milicia norteamericana es en virtud de esta ley. La misma fue aprobada por el Congreso en una votación 283 a 136 y firmada por el presidente Barack Obama el 21 de diciembre de 2011. Actualmente se encuentra vigente (con ciertas modificaciones, destacándose entre éstas el restablecimiento expreso del *habeas corpus*) tras firmarse en enero de 2013 una ley federal para extender la aplicación del NDAA al nuevo año fiscal.³⁶²

Las provisiones más controversiales de esta ley están contenidas en el Subtítulo D, del Título X, llamado “Counter-Terrorism”. Le prestaremos particular atención a las secciones 1021 y 1022, que atienden el asunto de la detención de personas que el gobierno sospecha que están involucradas de alguna manera con el terrorismo. La controversia principal gira en torno al significado legal de las mismas, el potencial abuso de poder por parte del Presidente de los Estados Unidos que las mismas representan, la violación a los derechos humanos y como viola normas del derecho internacional a las cuales los Estados Unidos se han sometido. Específicamente los artículos que tratan sobre prohibición de la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o

³⁶¹ Pub.L. 111-383

³⁶² S. 3254-112th Congress: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013. (2012)

degradantes y que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.³⁶³

(Sec. 1021)

La Sec. 1021 de dicha ley federal, titulada-*Affirmation of Authority of the Armed Forces of The United States To Detain Covered Persons Pursuant to the Authorization For Use of Military Forces*-contiene en lo pertinente los siguientes incisos:

(b) COVERED PERSONS.—a covered person under this section is any person as follows:

(2) A person who was a part of or substantially supported al-Qaeda, the Taliban, or associated forces that are engaged in hostilities against the United States or its coalition partners, including any person who has committed a belligerent act or has directly supported such hostilities in aid of such enemy forces.

(c) DISPOSITION UNDER LAW OF WAR.—the disposition of a person under the law of war as described in subsection (a) may include the following:

(1) Detention under the law of war without trial until the end of the hostilities authorized by the Authorization for Use of Military Force.

(e) AUTHORITIES.—Nothing in this section shall be construed to affect existing law or authorities relating to the detention of United States citizens, lawful resident aliens of the United States, or any other persons who are captured or arrested in the United States.³⁶⁴

Como podemos observar la sec. 1021 de esta ley ordena la detención de “covered persons” por parte de las fuerzas armadas del ejército de los Estados Unidos. El inciso (b) de esta sección

³⁶³ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), disponible en:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html> (28 de marzo de 2013)

³⁶⁴ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, H.R. 1540, 112th Cong., 1st Sess. §1021-1022 (2012).

nos describe el concepto de “covered person” como cualquier persona que fue parte de o sustancialmente apoyo a al-Qaeda, los Talibanes, o fuerzas asociadas que están comprometidas en hostilidades contra los Estados Unidos de América o alguna de sus alianzas, incluyendo a cualquier persona que ha cometido un acto beligerante o directamente ha apoyado tales hostilidades en colaboración con dichas fuerzas enemigas. (Traducción nuestra)

El inciso (c) (1) de la misma sección establece que una vez dicha persona ha sido detenida, la detención podrá ser ejecutada sin derecho a juicio hasta que las hostilidades hayan terminado. Dicho de otra manera, la detención podrá ser indefinida, o hasta que la “guerra contra el terror” llegue a su fin, si es que ese momento llegase. La realidad es que no habría debido proceso de ley en este tipo de detención, ya que tampoco se le informa al detenido la razón por la cual está bajo custodia militar y tampoco tiene derecho a un abogado/a. Sin embargo, el inciso (e) de la sec. 1021, dicta que el contenido de esta ley federal no afectará las leyes existentes en cuanto a la detención de ciudadanos norteamericanos, ni residentes permanentes, que sean capturados o arrestados dentro del territorio de los Estados Unidos. (Traducción nuestra)

Por su parte, el inciso (b) (1) de la sec. 1022 de la ley, trata el asunto de la custodia militar en estas situaciones en que se trate de “covered persons”. La misma establece que el requisito de detener a dichas personas bajo custodia militar no se extiende a ciudadanos norteamericanos.³⁶⁵ (Traducción nuestra). Según lo que expone esta última provisión y la discutida anteriormente contenida en la sec. 1021 (e), parecería que el ciudadano americano y el residente permanente no tienen por qué preocuparse y estar alertas ante esta situación. Pero como veremos más adelante, el lenguaje de estas secciones de la NDAA se presta a ser interpretado de manera sumamente peligrosa y adversa a los principios generales del derecho internacional y los derechos humanos.

³⁶⁵ *Id.*

Tan reciente como el 13 de enero de 2012, el aclamado ex reportero del New York Times, Christopher Hedges, junto a Daniel Ellsberg, Noam Chomsky, Birgitta Jónsdóttir, Jennifer Bolne, Kai Wargalla, Alex O'Brien, Cornel West y otros, entablaron una demanda en contra de la administración del Presidente Barack Obama, cuestionando la legalidad de dichas secciones (1021 & 1022) contenidas en la NDAA. Los recurrentes exponen que la NDAA es una amenaza a actividades que están protegidas por la Constitución norteamericana, tales como la libertad de prensa y la libertad de asociación.³⁶⁶

Hedges, en particular, argumenta que debido a su extenso trabajo en el exterior, sobretodo en el medio oriente entrevistando a organizaciones terroristas (o señaladas como terroristas), esto podría causar que sea catalogado como un "covered person", y que por sus escritos, entrevistas y/o comunicaciones, este "substancialmente apoyando" o "directamente apoyando" a al-Qaeda, los Talibanes u otras fuerzas asociadas que están comprometidas en hostilidades contra EE.UU. o alguna de sus alianzas, según la sec. 1021 de la NDAA.³⁶⁷

Ante estos planteamientos, la jueza federal para el distrito de Nueva York, Katherine B. Forrest, emitió un injunction preliminar para impedir que la detención indefinida según establece la NDAA se lleve a cabo. En una opinión de 68 páginas expresó que la sec. 1021 es inconstitucional ya que viola la enmienda primera y quinta de la Constitución norteamericana. Dicho de otra manera, que viola la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a un debido proceso de ley.³⁶⁸

Oportunamente, la administración de Obama apeló el injunction preliminar ante un tribunal revisor. También solicitó que se paralice el injunction preliminar hasta que se culminen los procesos de la apelación. El 2 de octubre de 2012, un juez de dicho

³⁶⁶ Hedges v. Obama 12-cv-00331US District Court Southern District of New York-Manhattan (2012)

³⁶⁷ *Id.*

³⁶⁸ *Id.*

foro revisor, otorgó lo solicitado por el gobierno; expresó en una opinión de una página que el injunction preliminar en contra de la NDAA no tendrá efecto hasta que se dilucide el caso en apelación. Mientras tanto todo sigue igual y la NDAA está totalmente vigente en la actualidad.

IV. Análisis del National Defense Authorization Act

Luego de esbozar el contenido de estas secciones de la NDAA y ver en extrema síntesis el caso de *Hedges v. Obama*³⁶⁹, procedamos a analizar el gran problema que realmente representa esta ley. Estamos de acuerdo con la postura que entiende que la definición de “covered persons” crea incertidumbre en la utilización de las siguientes frases; (1) “apoyado sustancialmente (substantially supporting)” y (2) “fuerzas asociadas (associated forces)”. Inevitablemente, al leer esta porción de la ley, nos surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el significado y alcance de estos conceptos?; ¿Podría entonces un ciudadano americano o residente permanente de los EE.UU. ser detenido indefinidamente bajo vagas sospechas de apoyo sustancial a fuerzas hostiles al amparo de esta ley?

La contestación a la primera pregunta, no la sabremos hasta que se dilucide el caso que ya vimos en contra de la administración de Obama o el Congreso de EE.UU. enmiende la ley y sea más específico. Al momento, solo podemos concluir que el significado y alcance de estas palabras es sumamente vago y ambiguo. Lo más preocupante es que parecería que si inconscientemente cualquiera de nosotros sostuviese una conversación con alguien que pertenece a alguna fuerza asociada que estuviese comprometida en hostilidades contra los EE.UU, podríamos estar apoyándolos sustancialmente al prestarles nuestra atención y por ende estar sujetos a detención indefinida bajo custodia militar. ¿Acaso el movimiento “Occupy Wall Street” cualifica como una fuerza asociada hostil en contra del gobierno norteamericano actual? Si la contestación a esta pregunta fuese en la afirmativa, según el contenido de la NDAA, el ciudadano americano está sumamente

³⁶⁹ *Id.*

vulnerable a ser detenido indefinidamente, meramente por ejercer sus derechos constitucionales.

Por otro lado, quien defiende esta ley, alega que el inciso (e) de la sec. 1021 y el inciso (b) de la sec. 1022, nos hace exentos de estas detenciones indefinidas y que por lo tanto no hay por qué preocuparse. Como ya vimos, la sec. 1021 (e), dicta que el contenido de esta ley federal no afectará las leyes existentes en cuanto a la detención de ciudadanos norteamericanos, ni residentes permanentes, que sean capturados o arrestados dentro del territorio de los Estados Unidos (traducción nuestra). Si miramos cuidadosamente el final de la oración, dice claramente que aplica “dentro del territorio de los Estados Unidos”. Por lo tanto, fuera de lo que sea territorio de los EE.UU., nada impide la detención indefinida de ciudadanos americanos y/o residentes permanentes de los EE.UU.

La sec. 1022 (B), según discutida, atiende el requisito de la custodia militar. Expertos de la American Civil Liberties Union (ACLU), al igual que abogados de Carls Meyer Law Group (abogados de Hedges), entienden que según el lenguaje de la ley, lo único que se aclara es que no será requisito, per se, la custodia militar de “covered persons” que sean ciudadanos americanos, sino que la decisión recae sobre el Presidente. Entiéndase, que de no ser ciudadano americano, sería un requisito de ley dicha custodia militar. Sin embargo, cuando de ciudadanos americanos se trata, el Presidente podrá tomar dicha determinación. El gran problema de dejar esto tal y como está es que permite al actual y futuros Presidentes de los Estados Unidos de América, detener a ciudadanos americanos y residentes permanentes de manera indefinida amparándose en el ambiguo alcance de la National Defense Authorization Act.

¿Por qué nos preocupa tanto la detención indefinida bajo custodia militar? Pues gracias al caso de José Padilla ya sabemos cuál ha sido el resultado cuando detienen a personas en este tipo de situación. En dicho caso, José Padilla, ciudadano americano y de origen puertorriqueño, fue arrestado el 8 de mayo de 2002, bajo la

sospecha de estar conspirando un ataque terrorista. Estuvo detenido durante tres años y medio como enemigo del estado y fue “interrogado” por medio de técnicas crueles, como por ejemplo la depravación de sueño y depravación sensorial (le ponían una máscara que no le permitía ver, oler ni oír), encadenamiento, posiciones de estrés al cuerpo, drogas psicotrópicas y aislamiento total. Todo esto sin tan siquiera haber ido a juicio y ser convicto del delito imputado; sin gozar de ningún tipo de debido proceso de ley en cuanto a la restricción de su libertad.³⁷⁰ Para nada estamos especulando que esto es lo que siempre ocurre en la detención indefinida bajo custodia militar de los EE.UU, pero sí es un hecho que estas técnicas de tortura se han utilizado durante este tipo de detención con el propósito de obtener información.

V. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado que además de contener una serie de derechos civiles y políticos, establece mecanismos para garantizar su cumplimiento. Uno de estos mecanismos es la creación del Comité de Derechos Humanos.³⁷¹ Este comité fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, la cual entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Tras la firma y ratificación de 74 estados, 93 estados adicionales se adhirieron al mismo. Los Estados Unidos de América ratificó el tratado el 8 de junio de 1992.³⁷²

En lo pertinente a este tema, el Art. 7 del tratado dispone que “Nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su consentimiento a experimentos médicos o científicos.”³⁷³ Por su

³⁷⁰ *Rumsfeld v. Padilla*, 542 U.S. 426 (2004)

³⁷¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 993 U.N.T.S. 3, 16 de diciembre de 1966

³⁷² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr-ratify.htm> (23 de noviembre de 2012)

³⁷³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3.

parte, el Art. 9 incluye el derecho a la libertad y a la seguridad personales, incluyendo una serie de derechos relacionados tales como la prohibición de detenciones arbitrarias, el derecho a ser informado sobre las razones de la detención, entre otros.³⁷⁴

Como podemos observar, los Estados Unidos han creado unas disposiciones de ley que facultan al estado a llevar a cabo una serie de actos que van en contra de lo que dispone este tratado. Mediante legislación nacional han violentado una fuente de derecho internacional que les es vinculante tras haber ratificado el tratado en 1992.

Sobre este particular, el Art. 4 del tratado menciona las situaciones excepcionales en las cuales un estado parte puede adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas en virtud del mismo. El mismo dispone:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.³⁷⁵

Tras la aprobación del National Emergencies Act³⁷⁶ el 14 de septiembre de 1976, el presidente de los Estados Unidos puede declarar un estado de emergencia lo cual justificaría que mediante legislación se le concedan al presidente amplias facultades para atender la situación. Aunque el estatuto establece un término máximo de 2 años para los estados de emergencia, los Estados Unidos han estado de manera ininterrumpida en un estado de

³⁷⁴ *Id.*

³⁷⁵ *Id.*

³⁷⁶ National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1601 (14 de septiembre de 1976)

emergencia desde el 14 de septiembre de 2001, tras irse extendiendo el mismo para evitar quitarle al presidente las facultades que le otorgó el USA PATRIOT Act y el NDAA.³⁷⁷

En cuanto al estado de emergencia declarado debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) interpretó que la misma conllevaba la suspensión de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos como estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en virtud de su Art. 4. En el informe presentado por Estados Unidos en conformidad con el Art. 40 del pacto (que requiere que los estados partes presenten informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el tratado) el 28 de noviembre de 2005, explicó Estados Unidos que en virtud de su legislación, se ha recurrido frecuentemente a declarar estados de emergencia (de hecho, desde la aprobación del National Emergencies Act en el 1976 hasta el 2001 se habían declarado 32 veces en estado de emergencia)³⁷⁸, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, con objeto de “conferir órdenes especiales, y que las órdenes dictadas por el Presidente como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre no estipulaban la suspensión de las obligaciones contraídas en virtud del pacto”.³⁷⁹

VI. Convención contra la Tortura

A todo esto, es conveniente ahora mencionar la existencia del Convenio internacional contra tortura de la cual los EE.UU es parte. La Convención contra tortura y otros tratos o penas crueles,

³⁷⁷ White House Press Office, 2011 Sept. 9, *Message from the President Regarding the Continuation of the National Emergency with Respect to Certain Terrorist Attacks*; <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/09/message-president-regarding-continuation-national-emergency-respect-cert> (28 de noviembre de 2012)

³⁷⁸ *CRS Report for Congress; National Emergency Powers*; 18 de septiembre de 2001; 98-505 GOV.

³⁷⁹ *Informe Presentado por Estados Unidos al Comité de Derechos Humanos*; 2005; en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; CCPR/C/USA/3

inhumanos o degradantes fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, y entró en vigor el 26 de junio de 1987, luego de alcanzado el número de ratificaciones necesario. Es menester señalar que los Estados Unidos de América firmó dicho tratado el 18 de abril de 1988 y lo ratificó el 21 de octubre de 1994. El Art. 1 de esta convención nos define la tortura de la siguiente manera:

...todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.³⁸⁰

Por otro lado, el Art. 2 (2) del mismo tratado, establece que “en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.” De igual manera, el inciso (3) del mismo artículo, dispone que “no podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.”³⁸¹

El Art. 17 de dicha convención creó el Comité Contra la Tortura, un órgano de expertos independientes que supervisa la

³⁸⁰ Asamblea General de la ONU, La Convención contra tortura y otros tratos o penas crueles, 10 de diciembre de 1984, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1465, p.85, disponible en:
www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html (16 de marzo de 2013)

³⁸¹ *Id.*

aplicación del tratado por sus estados parte. El comité puede, en determinadas circunstancias, examinar las denuncias o comunicaciones de los particulares que afirman que se ha atentado contra los derechos consagrados en la Convención, llevar a cabo investigaciones y examinar las denuncias entre los Estados. (Art. 22) El problema con esto, es que el Estado tiene que haber autorizado o reconocido la facultad de dicho comité para atender las reclamaciones individuales. Los Estados Unidos de América, no le ha autorizado ni reconocido dicha autoridad al Comité.³⁸²

VII. Relator especial contra la tortura

Además, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su resolución 1985/33, decidió nombrar a un Relator Especial, para que examinara las cuestiones relativas a la tortura. El mandato fue prorrogado por tres años más mediante la resolución 8/8 del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2008. El mandato del Relator Especial abarca todos los países, independientemente de que el Estado haya ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.³⁸³

Las tres actividades principales del mandato del Relator Especial son las siguientes:

1) Transmitir llamamientos urgentes a los Estados con respecto a las personas que al parecer corren el riesgo de ser sometidas a tortura, así como enviar comunicaciones relativas a supuestos casos de tortura ya cometidos; 2) realizar misiones de investigación (visitas) a los países; y 3) presentar al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General informes anuales sobre sus actividades, mandato y métodos de trabajo.³⁸⁴

³⁸² *Id.*

³⁸³ Relator Especial sobre la cuestión de la tortura. (n.d.). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/torture/rapporteur/index.htm> (15 de marzo de 2013)

³⁸⁴ *Id.*

A diferencia de los mecanismos de denuncia de los órganos de supervisión de la aplicación de los tratados de derechos humanos, no es necesario agotar recursos internos para que el relator especial intervenga. Además, cuando los hechos en cuestión competan a más de un mandato, el relator especial podrá dirigirse a uno o más mecanismos temáticos y relatores de países a fin de enviar comunicaciones o realizar misiones conjuntas.³⁸⁵

Manfred Nowak, el relator especial contra la tortura, sostuvo el 26 de abril de 2010, que Estados Unidos viola la Convención al no investigar las denuncias sobre este tipo de práctica (tortura) por sus fuerzas de seguridad. En conferencia de prensa en la sede de la ONU en Nueva York, el Sr. Nowak respondió así a las preguntas de los periodistas sobre los documentos divulgados hace un tiempo en Wikileaks³⁸⁶, que según él, confirman la tortura a la que han sido sometidos algunos prisioneros sospechosos de terrorismo en instalaciones estadounidenses e iraquíes.³⁸⁷

El Sr. Nowak además recordó que la Convención contra la Tortura, de la cual es estado signatario Estados Unidos, estipula la obligación de las partes de realizar pesquisas independientes de todas las denuncias de tortura o sospechas de esa práctica. Sin embargo, el gobierno estadounidense no ha cumplido con esa disposición. El experto también dijo en dicha conferencia de prensa que se deben juzgar a los responsables directos o indirectos de practicar la tortura e imponer un resarcimiento a las víctimas. Finalmente, expresó que los Estados Unidos no solo tienen la obligación de no torturar, sino que no deben entregar individuos a otros estados donde existan riesgos de tortura.³⁸⁸

VIII. Organizaciones No-Gubernamentales

³⁸⁵ *Id.*

³⁸⁶ WikiLeaks es un sitio web que publica informes anónimos y documentos filtrados con contenido sensible en materia religiosa, corporativa o gubernamental, preservando el anonimato de sus fuentes.

³⁸⁷ Centro de Noticias ONU, Relator especial señala que Estados Unidos viola Convención contra Tortura, http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=19543#.ULUIRqAm_cs (23 de marzo de 2013)

³⁸⁸ *Id.*

Por otro lado, ya varias organizaciones no-gubernamentales han expresado públicamente su preocupación y desagrado con la NDAA. La American Civil Liberties Union (ACLU) expresó en su página web que: "...la autoridad de detención provista en la NDAA viola el derecho internacional porque no está limitada a personas capturadas en el contexto de un conflicto armado actual, como es requerido por las leyes en ocasión de estado de guerra."³⁸⁹ (Traducción nuestra) Por su parte, el Bill of Rights Defense Committee ha iniciado una campaña nacional para movilizar individuos a firmar una resolución en oposición al NDAA. También se unen a esta causa Revolution Truth y Demand Progress; estas organizaciones también están en contra del NDAA y tienen gran presencia en las redes sociales.

IX. Jurisprudencia Internacional

En *Sergio López v. Uruguay*³⁹⁰ la esposa de una víctima de secuestro, restricción de la libertad, tortura y otras violaciones de derechos humanos sometió una comunicación al Comité de Derechos Humanos. El comité evaluó la comunicación y entendieron que se justificaba tanto que la misma haya sido presentada por la esposa de la víctima (tras un análisis de la legitimación de ésta para presentar la queja), como su intervención por haberse violado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

López fue secuestrado por motivaciones políticas y fue sujeto a tratos crueles e inhumanos, tales como palizas y aislamiento. Se le formularon una serie de acusaciones por ser catalogado subversivo y se le escogió su defensa. Fue representado, en contra de su voluntad, por un miembro del grupo militar, que tenía su custodia y fue quien le secuestró.

El Comité determinó que se violaron los Art. 7 y 9 del tratado que discutimos en este trabajo, entre otros, y ordena la liberación y

³⁸⁹ Blog of Rights. ACLU - American Civil Liberties Union, disponible en: <http://www.aclu.org/blog/tag/ndaa> (23 de marzo de 2013)

³⁹⁰ *Sergio Eubén López Burgos v. Uruguay*, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) 176 (1981)

compensación por daños a López, así como que se le permita salir de Uruguay, y ordena que se tomen las medidas necesarias para evitar que violaciones similares a los derechos humanos no se repitan en el futuro. Traemos a la discusión este caso para ejemplificar la jurisdicción que tiene el Comité de Derechos Humanos en cuanto a los estados que han ratificado o se han adherido al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estados Unidos no es parte en dicho protocolo, por lo cual los ciudadanos carecen de un órgano internacional donde puedan emitir sus denuncias.

Por su parte, en *Fernández Ortega v. Estados Unidos Mexicanos*,³⁹¹ un caso que se presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la corte explicó que la tortura comprende una gran variedad de actos, y que no se limita a agresión física. En el caso, Fernández fue agredida y violada por miembros del ejército mexicano debido a su origen indígena, lo cual constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los Art. 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura.

X. Conclusión

La NDAA, al igual que el USA PATRIOT Act son leyes muy extensas, que fueron aprobadas por el Congreso de manera apresurada y sin suficiente tiempo para evaluar y estudiar las mismas. Esto fue lo que generó tanta polémica, pues muchos criticaban que se estaban violando los derechos de las personas. La única justificación que se da para esto es la seguridad nacional.

La seguridad nacional es vital, y asimismo surge de los tratados internacionales que hemos discutido, pues los mismos permiten la suspensión de ciertas disposiciones pactadas debido a la prioridad que tiene la seguridad nacional. Sin embargo, hay que preguntarse si se justifica llevar a cabo actos contra los derechos humanos para continuar una guerra contra algo intangible (el terrorismo) a lo que todos los países están sujetos en cualquier

³⁹¹ *Inés Fernández Ortega v. Estados Unidos Mexicanos* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.580 (2010)

momento, pero sólo Estados Unidos ha declarado una emergencia nacional (y aparentemente buscan que sea perpetua, pues se ha mantenido vigente de manera ininterrumpida desde el 2001).

Aun reconociendo la importancia de la seguridad nacional, los tratados suelen especificar una serie de disposiciones que bajo ninguna circunstancia pueden quedar suspendidas. Son estas disposiciones aquellas que incluyen los más básicos derechos humanos, siendo algunos de ellos el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros. Por lo tanto, estos derechos básicos deben ser protegidos en todo momento, aun en estados de emergencia.

En fin, este problema requiere reflexión sobre el balance de intereses que existe entre la protección de los derechos humanos y la seguridad nacional, y preguntarnos hasta dónde estamos dispuestos a permitir que se debiliten las fuentes de derecho internacional a las cuales ya Estados Unidos se ha sometido para que el estado pueda continuar su larga guerra contra ese enemigo intangible llamado terrorismo.