

CONTROL DE ACCESO: CONFLICTOS CON NUESTRO ORDENAMIENTO DE PROPIEDAD

MARÍA S. KORTRIGHT SOLER

Es objeto del presente trabajo, el tema del control de acceso y los conflictos con el ordenamiento de propiedad. Nuestra tesis central es que la Ley 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada, y el concepto de acceso controlado a propiedad de *uso público*, como son las calles de Puerto Rico, confligen con nuestro ordenamiento constitucional, nuestro ordenamiento de propiedad, y el ordenamiento urbano porque las calles son propiedad pública y como tales no son susceptibles de pertenecer ni de usarse o disfrutarse a modo exclusivo, como tampoco pueden ser enajenadas.

En Puerto Rico siempre hemos contado con una forma perfectamente legal y lógica para construir complejos de vivienda totalmente privadas. Se llaman *condominios* y se edifican al amparo de la Ley de Propiedad Horizontal. Esta ley data de varias décadas y de haberse utilizado por los desarrolladores de complejos de viviendas diseñadas para cierre no habría hoy día los problemas que confrontamos con el, mal llamado, acceso controlado.

A nuestro juicio la enmienda que se aprobó por la Legislatura de Puerto Rico el pasado 16 de julio de 1992, conocida como Ley 22 de 1992¹, es defectuosa también en la medida en que:

1. Establece que la única deuda preferente sobre las cuotas del sistema de control serán las contribuciones sobre la propiedad y el pago hipotecario. La Ley de Sustento de Menores² dispone que el pago de pensión alimenticia es

preferente sobre toda otra deuda, excepto las deudas a favor del estado.

2. Establece que basta la firma de un sólo propietario de la vivienda para que obligue y grave la vivienda. Esto tiene el efecto de anular el derecho de propiedad del cónyuge que se opone, si ese fuera el caso.³

EXPLICACIÓN DE LA LEY

¿Qué es "control de acceso"? Control de acceso se denomina un sistema existente en Puerto Rico desde mediados de la década de 1980, cuando los desarrolladores y urbanizadores comenzaron a construir urbanizaciones pequeñas cuyas calles eran restringidas en su acceso mediante una caseta de guardia para el uso de un guardián privado.⁴

En aquella época nadie reparó en el hecho de que aquellas calles eran públicas ya que nunca fueron vías de paso para nadie. La forma en que se obligaban los residentes al pago de un sistema de seguridad era voluntariamente, mediante la firma de una escritura de servidumbres legales al momento de la compra. La escritura disponía cómo financiar el sistema de seguridad.

En 1987 por la concurrencia de una serie de factores, entre ellos, la criminalidad; la ineffectividad del Gobierno para lidiar, no sólo con el crimen sino también con otros problemas sociales que se reflejan en aumento del crimen; el efecto en el mercado de venta de casas, que ocasionaron precisamente las urbanizaciones

diseñadas para cierre⁵; y otras razones de carácter social, se aprobó la ley 21 de 20 de mayo de 1987. Esta ley permitió a comunidades de una sola entrada o salida, o cuyas entradas y salidas no fueran vías de acceso para otras comunidades, establecer un sistema de control de acceso.⁶

En 1992 - un año eleccionario en que la presión de unos grupos que favorecían este sistema se tornó más agresiva y efectiva - la ley se enmendó para permitir controles a todas las comunidades con ciertas excepciones. Se pretendía agilizar el sistema, pero, sobretodo, se pretendía obligar a los propietarios de una urbanización cerrada al pago obligatorio de la cuota. Así se introdujo en la ley la obligación perpetua de toda persona que consienta a la instalación de un sistema de "acceso controlado" en su urbanización o comunidad. El monto del pago mensual será el que determine la Asociación de año en año.

Esta ley también exigió que las agencias evaluaran cada solicitud en un término real de unos 30 días.⁷ En la práctica las medidas de agilización han tenido el efecto de neutralizar a las agencias públicas en el descargo responsable de su misión, y de hacer prácticamente imposible una oposición efectiva. Por otro lado, sabemos de solicitudes que afectan áreas turísticas y la Ley no dispone que se avise a la Compañía de Turismo, o a cualquier otra agencia relacionada con turismo.⁸

Los Municipios se han caracterizado por empujar el cierre de calles a pesar de que el procedimiento les delega a ellos *adjudicar* los derechos de promoventes y opositores en la ejecución de la Ley 21 de 1987.⁹

EL PROCESO DE SOLICITUD

En su aplicación la ley supone que una comunidad que quiere someterse a este régimen de derecho, logre presentar al Municipio evidencia de que cuenta con 75% de los residentes dentro del área

delimitada para el control¹⁰, y que, además, acredite la forma que propone dicho control y que demuestre que puede asumir la responsabilidad por los gastos del sistema.

Se supone que el plan de control en ningún momento presente la construcción de barreras arquitectónicas ni que imposibilite el acceso a las playas. Además se necesita el endoso de las agencias estatales y la aprobación de los planos de construcción por ARPE y cualquier otra agencia concernida con los permisos de construcción.

En la práctica los procedimientos en los Municipios han sido gravemente defectuosos y se han aprobado cierres que claramente han violentado tanto el procedimiento como los requisitos sustantivos antes expuestos.

Curiosamente la frase *control de acceso* no fue definida en la ley como tampoco en el reglamento. Es posible que la razón para ello fuera que ninguna definición que se pudiera confeccionar sobreviviría un ataque constitucional. Precisamente por la falta de definición, la ley ha sido interpretada por cada quién en la forma que guste y cada día que pasa vemos cómo las violaciones de derechos constitucionales toman diversas y variadas formas.

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

De acuerdo a Manresa¹¹, la sociología evolucionista moderna entiende que el concepto primitivo de propiedad era comunal. En la época del derecho romano vemos una evolución hacia el concepto de propiedad plena sobre los bienes que una persona tenía en la mano, o sea las cosas muebles.

En la época de los Reyes el territorio de Roma era propiedad colectiva aunque los ciudadanos podían poseer un jardín que era la habitación familiar pero no podía disponerse de tal propiedad.

Desde tiempos inmemoriales la propiedad y la soberanía eran sinónimos. En la época medieval se

separan por primera vez ambos conceptos; según Puig Brutau¹²

"... fue en la ciudad donde por primera vez la propiedad inmobiliaria apareció con los atributos que, hasta entonces, sólo habían podido predicarse de la mobiliaria, a saber, que concedía un poder de disposición ilimitado sobre la cosa."

DERECHO DE PROPIEDAD SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL

En nuestro ordenamiento el artículo 280 de nuestro Código Civil¹³ dispone que:

"La propiedad es el derecho por virtud del cual una cosa pertenece en particular a una persona con exclusión de cualquier otra. La propiedad concede el derecho de gozar y disponer de las cosas sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de las cosa para reivindicarla."

El concepto de propiedad, según el artículo 281 del Código Civil¹⁴, puede referirse, además, al concepto de la plena y entera propiedad que envuelve la facultad de usar, disfrutar y enajenar el objeto de la propiedad. También se puede ser propietario del derecho de usar y/o disfrutar una cosa o se puede ser propietario de servidumbres.

De entrada notamos que las calles no pueden pertenecer en particular a una o varias personas con exclusión de las demás; como tampoco, por su finalidad, se podría disponer de ellas por éstos a quienes se le entregue. Tampoco podemos pensar que una persona o varias personas puedan llevar una acción para reivindicar la posesión privada de una calle.

Existen cosas que son susceptibles de pertenecer en forma privada a una o más personas y existen cosas que no son susceptibles de pertenecer en forma privada a una o más personas.

Nuestro Código Civil define bienes de uso público como:

"Son bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, los caminos estadales y vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico."¹⁵

Vemos pues que podemos subdividir las cosas en propiedad pública y propiedad privada. La propiedad privada, a su vez, la podemos subdividir como propiedad privada individual o co-propiedad. También existe la propiedad que conocemos como *propiedad horizontal* o *condominio* que es una propiedad mixta en que la cosa pertenece en parte en forma exclusiva a su propietario, y en parte en forma común entre los propietarios de las partes exclusivas.

Fijense que por definición del Código Civil cualquiera de los derechos que mencionamos, el de propiedad plena, el de uso y disfrute, y el de servidumbre son susceptibles de pertenecer en forma exclusiva.

Nos dice el Código Civil, en su artículo 274¹⁶, que no son susceptibles de apropiación las cosas "cuyo uso y disfrute pertenece a todos los hombres".

Si las calles son públicas y no propiedad privada, ¿a base de qué disposición pueden los residentes de un sector apropiarse del uso y disfrute exclusivo de las mismas?

Algunos de ustedes habrán oído a abogados decir que el sistema de control de acceso es lo mismo que un Condominio. Esto es totalmente incorrecto porque:

1. El condominio o propiedad horizontal se concreta sobre propiedad privada en que no están presentes las consideraciones que hoy exponemos.
2. El condominio es una forma de propiedad privada en que se mezclan derecho de propiedad

exclusiva con derechos de co-propiedad. En otras palabras usted es dueño en forma exclusiva de su apartamento pero es dueño conjuntamente con otros sobre los elementos comunes del edificio o del predio de terreno o de la urbanización.

3. Los condóminos pagan por la adquisición de la propiedad completa - incluyendo áreas verdes, pasillos, calles internas, vestíbulos, y otros - y también están obligados al pago del mantenimiento de dichas áreas, así como de su reparación.

A diferencia de los elementos comunes en la figura de condominio las calles sujetas al control de acceso no son públicas. Por ello, en la Ley 21 de 1987 ninguna disposición autoriza a los residentes o la Asociación a limitar el derecho de paso de persona alguna.

Veamos qué es *propiedad pública* y por qué la *propiedad pública* es propiedad de todos. Según José Ramón Parada Vázquez en su libro *Derecho Administrativo - Bienes Públicos y Urbanismo*¹⁷ son bienes públicos aquellos afectados a una finalidad pública,

"... es decir, a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, variedades de la afectación que, a su vez, determinan la clasificación de los bienes demaniales."

Declara que los bienes afectados por uso público son:

"Todos aquellos que reúnen determinadas condiciones físicas, como los ríos, torrentes, riberas del mar, playas, radas, ... y también, los que siendo obra del hombre, están afectados al uso público de forma directa como ... carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización

generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local ... 18

Al contrario de lo que supone un control privado de una calle pública la tendencia generalizada hoy es la de ampliar el concepto de uso público sobre la propiedad privada. Continúa diciéndonos Parada que:

"La utilización colectiva o uso común, es el que tiene lugar por el público en general y, por tanto, **indiscriminadamente**, en forma **anónima**, **sin necesidad de título alguno**.¹⁹ Este es el tipo de utilización que corresponde a las vías públicas terrestres ... El uso común general, o régimen normal de las utilidades colectivas, se rige por los principios de libertad, igualdad, gratuidad, principios que deben respetar los actos administrativos o disposiciones que se dicten sobre la utilización de estos bienes."²⁰

La condición de *uso público* de una calle tiene varias razones de ser, todas ellas de una gran importancia para el bienestar común. En primer lugar, garantiza al Estado su autoridad y soberanía toda vez que allí despliega realmente su presencia y autoridad. Garantiza el bienestar público porque el Estado tiene entonces unos deberes sobre la conservación y mantenimiento de dichos bienes, y, sobre todo, dirige el desarrollo de la sociedad con metas y deberes colectivos. Irónicamente la existencia de calles abiertas permite al Estado canalizar sin impedimentos ni obstrucciones sus esfuerzos de orden social.

La condición de *uso público* de las calles, parques y otras áreas públicas garantiza además el ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos porque es en los bienes de uso público donde se ejercen los derechos fundamentales de expresión, discusión de asuntos públicos,

participación comunitaria, libertad de asociación, y otros.

Entendemos que el Estado no tendría la facultad de vender las calles a la ciudadanía, aunque el Estado sí tiene el poder de vender un remanente de terreno una vez determina la ausencia de finalidad y uso público. Menos aún puede un político regalar el uso de las calles a grupos privados. Ya vimos que el uso también es propiedad; de manera que restringir el uso a unos individuos particulares es conceder una forma de propiedad de la cosa a dichos individuos. En el caso de control de acceso, el uso en efecto se está entregando a los residentes y sus invitados.

DERECHO URBANO

La Ley 21 de 1987 está codificada como parte del título de "Planificación y Fomento Público" en el Título 23 de Leyes de Puerto Rico Anotadas. Allí se compilan las leyes que se relacionan a "derecho urbano".

El Derecho Urbano comprende la regulación total y completa del uso del suelo sobre todo el territorio nacional, a diferencia del derecho privado que contempla la facultad del propietario limitado únicamente por las instituciones civiles de la medianería y las servidumbres privadas o las públicas. (Véase el libro de José Ramón Parada Vázquez: *Derecho Administrativo - Bienes Públicos y Urbanismo*, Madrid, 1988).

Esta rama del derecho se originó de la necesidad del Estado de regular el uso del suelo para trabajar con los problemas de miseria, enfermedad y condiciones de vida de la gente, que a su vez, fue consecuencia directa de la concentración de grandes masas de gente en las ciudades como consecuencia de la industrialización. En Puerto Rico contamos con las siguientes leyes sobre planificación urbana:

1. La Ley de la Junta de Planificación

2. La Ley de la Administración de Reglamentos y Permisos
3. La Ley de Certificación de Planos
4. La Ley de Municipios Autónomos

Una de las responsabilidades más importantes de la Junta de Planificación es la de formular el "plan de desarrollo integral de Puerto Rico". Este plan es el que guía a los organismos gubernamentales en la formulación de sus planes, programas y proyectos.

El artículo 4 de la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, dispone que será la razón de ser de la Junta el

"guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado, económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades sociales y recursos humanos, ambientales, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar de los actuales y futuros habitantes, y aquella eficiencia, economía y bienestar social en el proceso de desarrollo, en la distribución de la población, en el uso de las tierras y otros recursos naturales y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones para que la sociedad pueda desarrollarse integralmente."²¹

Independientemente de la inconstitucionalidad que hoy alegamos sobre la Ley 21 de 20 de mayo de 1987, se destaca como un evento desgraciado que una de las consecuencias negativas de dicha ley es precisamente que en ninguno de sus apartados o disposiciones se requiere que las acciones que se tomen a su amparo, sean acciones coordinadas con los objetivos generales del Plan de Desarrollo Integral.

exclusiva con derechos de co-propiedad. En otras palabras usted es dueño en forma exclusiva de su apartamento pero es dueño conjuntamente con otros sobre los elementos comunes del edificio o del predio de terreno o de la urbanización.

3. Los condóminos pagan por la adquisición de la propiedad completa - incluyendo áreas verdes, pasillos, calles internas, vestíbulos, y otros - y también están obligados al pago del mantenimiento de dichas áreas, así como de su reparación.

A diferencia de los elementos comunes en la figura de condominio las calles sujetas al control de acceso no son públicas. Por ello, en la Ley 21 de 1987 ninguna disposición autoriza a los residentes o la Asociación a limitar el derecho de paso de persona alguna.

Veamos qué es *propiedad pública* y por qué la *propiedad pública* es propiedad de todos. Según José Ramón Parada Vázquez en su libro *Derecho Administrativo - Bienes Públicos y Urbanismo*¹⁷ son bienes públicos aquellos afectados a una finalidad pública,

"... es decir, a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, variedades de la afectación que, a su vez, determinan la clasificación de los bienes demaniales."

Declara que los bienes afectados por uso público son:

"Todos aquellos que reúnen determinadas condiciones físicas, como los ríos, torrentes, riberas del mar, playas, radas, ... y también, los que siendo obra del hombre, están afectados al uso público de forma directa como ... carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización

generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local ...¹⁸

Al contrario de lo que supone un control privado de una calle pública la tendencia generalizada hoy es la de ampliar el concepto de uso público sobre la propiedad privada. Continúa diciéndonos Parada que:

"La utilización colectiva o uso común, es el que tiene lugar por el público en general y, por tanto, **indiscriminadamente**, en forma **anónima**, **sin necesidad de título alguno**.¹⁹ Este es el tipo de utilización que corresponde a las vías públicas terrestres ... El uso común general, o régimen normal de las utilizaciones colectivas, se rige por los principios de libertad, igualdad, gratuidad, principios que deben respetar los actos administrativos o disposiciones que se dicten sobre la utilización de estos bienes."²⁰

La condición de *uso público* de una calle tiene varias razones de ser, todas ellas de una gran importancia para el bienestar común. En primer lugar, garantiza al Estado su autoridad y soberanía toda vez que allí despliega realmente su presencia y autoridad. Garantiza el bienestar público porque el Estado tiene entonces unos deberes sobre la conservación y mantenimiento de dichos bienes, y, sobre todo, dirige el desarrollo de la sociedad con metas y deberes colectivos. Irónicamente la existencia de calles abiertas permite al Estado canalizar sin impedimentos ni obstrucciones sus esfuerzos de orden social.

La condición de *uso público* de las calles, parques y otras áreas públicas garantiza además el ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos porque es en los bienes de uso público donde se ejercen los derechos fundamentales de expresión, discusión de asuntos públicos,

"... La más rápida observación de cómo están constituidos nuestros viejos vecindarios, señala de inmediato que una vecindad no es meramente un conglomerado de viviendas. Han sido complemento indispensable del viejo vecindario los servicios y facilidades educativas, de salud, de recreo, de protección, de comercio, de intercambio cultural y social, de expresión religiosa. La previsión para hacer disponibles estos servicios básicos en las nuevas urbanizaciones - los nuevos vecindarios de la ciudad - se fundamenta en las facilidades y servicios que ya tienen los vecindarios existentes en respuesta a las necesidades sentidas (23 L.P.R.A. Sec. 30a)

... Por la presente se autoriza a la Administración de Reglamentos y Permisos, a requerir, previo a la aprobación de urbanizaciones y edificios multipisos, las siguientes facilidades vecinales: la construcción de facilidades educativas, culturales, recreativas, comerciales y cualesquiera otras facilidades que propendan al desarrollo físico, social, moral, religioso y cultural de la comunidad."²⁴

Realmente aunque le llamamos en la ley facilidades vecinales, ello no es indicativo de que su uso puede ser restringido a miembros de una comunidad. Este aspecto es materia propia de derecho constitucional que veremos adelante. Por ejemplo, también dispone la ley que:

"El Departamento de Instrucción Pública proveerá las facilidades educativas, o reembolsará al constructor de la urbanización el costo de dichas facilidades."²⁵

Los promoventes del cierre de urbanizaciones gustan de decir que porque el constructor de una urbanización debe construir ciertas facilidades y éstas son consideradas en el precio de las unidades, que ello hace las facilidades privadas. Esto es incorrecto. Dispone la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975 que:

"La Administración no expedirá ningún permiso de construcción o de uso para ningún edificio, y no se levantará ningún edificio en ningún solar o parcela, a menos que dicho solar o parcela tenga acceso a una carretera o calle que haya recibido el status legal de calle pública antes de la fecha de la solicitud para adquirir dicho permiso, o sea, una carretera o calle de las aprobadas de acuerdo con las secs. 62 a 63j de este título ..."²⁶

DERECHO AMBIENTAL

La Ley Sobre Política Pública Ambiental (12 L.P.R.A. Sec. 1121 y siguientes) dispone :

"Se ordena que al máximo grado posible se interpreten, implementen y administren todas las leyes y cuerpos reglamentarios vigentes en estricta conformidad con la política pública enunciada en este Capítulo. Así mismo, se ordena a los departamentos, agencias, corporaciones públicas, municipios e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus Sub-divisiones políticas, que en la implementación de la política pública de este Capítulo, cumplan con las siguientes normas:

... (C) incluir en toda recomendación o informe de propuesta de legislación y emitir, antes de efectuar cualquier acción o promulgar cualquier decisión gubernamental que afecte significativamente la

calidad del medio ambiente, una declaración escrita y detallada sobre:

(i) el impacto ambiental de la legislación propuesta, de la acción a efectuarse o de la decisión a promulgarse;

(ii) cualquiera efectos adversos al medio ambiente que no podrán evitarse si se implementare la propuesta legislación, si se efectuare la acción o promulgare la decisión gubernamental;

(iii) alternativas a la legislación propuesta, o a la acción o decisión gubernamental en cuestión;

(iv) la relación entre usos locales a corto plazo del medio ambiente del hombre y la conservación y mejoramiento de la productividad a largo plazo, y

(v) cualquier compromiso irrevocable o irreparable de los recursos que estarían envueltos en la legislación propuesta si la misma se implementara en la acción gubernamental si se efectuara o en la decisión si se promulgara.

Vista la anterior disposición legal, es forzoso concluir que tanto en la etapa de aprobación de la ley, como en las decisiones individuales que se toman por los Municipios - en la concesión de permisos para el cierre de calles - tiene que cumplirse con el requisito de incluir una declaración de impacto ambiental. Es de conocimiento público que en las acciones que se llevan al amparo de la Ley 21 de 1987 no se considera, en manera alguna, este aspecto.

LA CONSTITUCIÓN Y EL ACCESO CONTROLADO

Es necesario tener en perspectiva que toda ley - sea de propiedad, sea urbana, sea social - está subordinada a la Constitución. Algunas de las razones por las cuáles las calles públicas no se pueden disfrutar en forma exclusiva, responden a

que nuestra Constitución lo prohíbe tanto por el efecto del Artículo VI, Sección 9²⁷, como por el efecto que tal acción tiene sobre otros derechos - tales como la garantía de igual protección de las leyes y de debido procedimiento de ley sustantivo respecto a nuestros derechos de libertad, expresión, asociación y religión - .

Aunque no vamos a detenernos a reflexionar sobre el derecho constitucional es necesario resumir lo que el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró en el caso de *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939):

"Donde sea que descanse el título de las calles y parques, han sido desde época inmemorial, tenidas en fideicomiso para el uso del público y, tiempo fuera de las mentes, han sido utilizadas para propósitos de reunión, comunicando pensamientos entre los ciudadanos, y discutiendo asuntos públicos. Tal uso de las calles y sitios públicos ha sido, desde tiempos antiguos, una parte de los privilegios, inmunidades, derechos y libertades de los ciudadanos. El privilegio de un ciudadano de los Estados Unidos a usar las calles y parques para la comunicación de puntos de vista sobre asuntos nacionales puede ser regulado en el interés de todos; no es absoluto, pero relativo, y tiene su ejercicio que subordinarse a la comodidad y conveniencia de todos y en consonancia con la paz y buen orden pero no puede ser, bajo excusa de reglamentación, restringido o denegado."

El 8 de mayo de 1985 el Procurador General (*Attorney General*) de California emitió una opinión sobre la legalidad del "acceso controlado". Le consultaron si era legal que una urbanización de cinco calles colocara portones con activador electrónico remoto (*beeper*) en cuatro de sus calles

e hiciera entrada general en la quinta calle, donde colocarían una caseta de guardián para que éste únicamente mirara a todo el que pasara y anotara la tablilla, o sea, sin intervención alguna con el ciudadano.

El Procurador General concluyó que era inconstitucional bajo la Constitución federal y la de California que la Legislatura pasara una ley de control de acceso para limitar el uso público de las calles porque violentaba la cláusula de igual protección de las leyes, aún bajo el análisis más flexible que se puede hacer. Declaró citando a *Westin, Privacy and Freedom (1967)*:

"Uno de los elementos centrales de la historia de la libertad en las sociedades occidentales desde los días de la ciudad-estado griega ha sido la lucha para poner límites a los poderes de las autoridades económicas, políticas y religiosas para colocar a grupos privados e individuos bajo vigilancia en contra de su voluntad. La red completa de derechos constitucionales americanos se estableció para cortar los reclamos de vigilancia de autoridades gubernamentales."

En Puerto Rico el control de acceso equivale al amurallamiento de las urbanizaciones o el cierre de las calles para impedir que personas que no residen en las calles cerradas, o que no son invitadas por los residentes, puedan entrar o pasar por dicha calle. Se interroga a cualquier no-residente que quiere pasar por la calle y se le priva a la ciudadanía de calles públicas y además de calles que enlazan comunidades por donde la gente posee una servidumbre natural.

La forma en que en Puerto Rico se ha legislado e implantado este sistema es extrema. Esperamos que el Gobierno pueda recobrar la cordura necesaria para actuar en defensa de los derechos de todos.

Los cierres no responden únicamente a la criminalidad, responden a la incapacidad nuestra como sociedad, como Gobierno, de buscarle verdaderas soluciones al crimen.

El día 21 de marzo el señor Francisco Aquino, Presidente del Concilio de Presidentes de Asociaciones de Residentes se expresó en el Programa de Conferencia de Prensa como sigue:

"Es más, ... aquí hay urbanizaciones que están, inclusive, supervisando quiénes viven ahí dentro y que están haciendo ... y cuando ven cosas raras, la misma comunidad empieza ... tú sabes ... tú no puedes vivir aquí."

En contraste con la cita antes expuesta veamos una cita en la Opinión del Procurador General de California quién, a su vez, cita a Sir Thomas Eskin:

"Próximo en importancia a la libertad personal es la inmunidad a la observación suspicaz y celosa. Los hombres pueden no ser restringidos en su libertad; pueden pasar de aquí a allá a su gusto pero si sus pasos son seguidos por espías e informantes, sus palabras anotadas para acusarles, sus socios velados como conspiradores, ¿quién habrá de decir que son libres? Nada es más repugnante que el espionaje que forma parte de los sistemas despóticos continentales. Persigue a los hombres como un genio malvado, congela su alegría, restringe su ingenio, tira una sombra sobre sus amistades y apaga su hogar. La libertad de un Municipio puede ser medida por la inmunidad de esta desgraciada operación."

CONCLUSIÓN

Concluimos haciendo un llamado a los responsables del orden en nuestro país y advirtiendo que el llamado control de acceso apunta hacia una confrontación inevitable entre ciudadanos. Mientras más cierres se decretan, mientras más tiempo transcurre, más se producen efectos permanentes de índole social. De una lado el efecto en el ciudadano que sabe que ese portón está ahí como barrera precisamente para el/ella por no ser acreedor de los méritos

suficientes - sean cuáles fueren estos - para poder estar presente en una calle pública de un sector particular. De otro lado, mientras más tiempo transcurre, más difícil será remover estas barreras cuando el sistema sea declarado inconstitucional. Basta como ejemplo el caso de *Brown v. Board of Education*. Todavía en los Estados Unidos se viven los efectos y se resisten las comunidades a aceptar que la educación pública no puede ofrecerse sobre bases de segregación racial. ■

NOTAS AL CALCE:

1 Véase el Título 23 de Leyes de Puerto Rico Anotadas, sección 64 y siguientes.

2 Véase 8 L.P.R.A. § 501 et. seq.

3 El pago de cuota constituye una gravamen sobre la propiedad por dos razones. En la práctica si usted vende su casa viene obligado a venderla a un comprador que esté de acuerdo con el sistema. Por otro lado, una vez usted firma consintiendo al sistema de control de acceso, si la mayoría de la comunidad quiere inscribir tal consentimiento en el Registro de la Propiedad sobre un gravamen, pueden hacerlo. No tenemos duda que la cláusula en cuestión adolece de vicios constitucionales.

4 Aunque antes de esta fecha había casos aislados como Suchville, eran tan pocos que no lo consideramos para fines de nuestro análisis.

5 Por diversas razones las casas construídas en urbanizaciones diseñadas para el cierre de calles tuvieron mucha aceptación en el mercado, lo que ocasionó que otras urbanizaciones más viejas y cuyas calles discurrían de modo continuo por otras, se vieron afectadas.

6 Aunque se le llama *control de acceso* una serie de factores lo hacen sistema de cierre de calles en la práctica. Por ejemplo, cada día más comunidades construyen portones que sólo son operados por métodos electrónicos sin proveer para que haya una persona en el portón para operar el sistema.

7 La ley dispone 45 días pero el Municipio tiene 10 días desde la fecha de radicación para notificarles de la solicitud. Si contamos con el término que puede una notificación tardar en el correo ordinario, creemos que el término real se reduce a unos 30 días.

8 La ley no fue pensada para áreas turísticas. No obstante, en estos momentos existe una controversia por el proyectado cierre de la comunidad de Ocean Park que es paso para una playa pública. El Gobierno ha sido ineficiente en proteger el derecho del Pueblo a sus playas, y hoy día existen varias playas cuyo acceso es prácticamente imposible y reservado a personas de abundantes recursos.

9 En un reciente programa radial pudimos escuchar a la licenciada Lenidas Ramírez, funcionaria del Municipio de

San Juan a cargo de la Oficina que tramita toda solicitud de cierre, decirle al Pueblo de Puerto Rico que su oficina está para orientar a los que desean control de acceso en sus urbanizaciones y ella no considera la solicitud como radicada hasta que no se completa el expediente porque el Municipio tiene un término fijo para decidir sobre la solicitud. Nótese que no devuelve la solicitud como desestimada por defectuosa.

¹⁰ Sobre el área delimitada para control de acceso hablaremos más adelante ya que es uno de los problemas de la ley tanto en su letra como en aplicación.

¹¹ Derecho Civil, Tomo III, 8va edición

¹² Fundamentos del Derecho Civil, Tomo III, Vol. I, 2da edición, pag. 150.

¹³ 31 L.P.R.A. §. 1111

¹⁴ 31 L.P.R.A. § 1112

¹⁵ Art 256, 31 L.P.R.A. § 1025

¹⁶ 31 L.P.R.A. § 1082

¹⁷ José Ramón Parada, *Derecho Administrativo- Bienes Públicos y Urbanismo*, Madrid, 1988)

¹⁸ Id. a la página 42

¹⁹ El énfasis es nuestro.

²⁰ Son precisamente estos principios los que se vulneran cuando se construye un control de acceso en una calle pública.

²¹ 23 LPRA sec. 62c

²² 23 LPRA sec. 62t (Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975)

²³ Uno de los problemas prácticos de la ley es que permite que el Municipio determine cuál es el área a ser cerrada. Cuando los proponentes de un cierre no pueden obtener el por ciento requerido, ajustan el perímetro de la *comunidad* a ser cerrada, corriendo entonces los muros a aquella área en la cual sí pueden conseguir el por ciento necesario.

²⁴ 23 L.P.R.A. Sec. 30b

²⁵ 23 L.P.R.A. Sec. 30c

²⁶ Se refiere a las disposiciones de la Junta de Planificación. Ya vimos que se refiere al hecho de que las

funciones de la Junta son precisamente velar por la confección de un plan de desarrollo integral de Puerto Rico.
²⁷ "Sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado y en todo caso por autoridad de Ley." (Art. VI Sección 9 - Constitución del Estado Libre Asociado de PR)