

**Informe presentado ante la  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

**4 de abril de 2016**

**Sobre:**

***Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico***

---

Coordinado por<sup>1</sup>:

La Clínica Internacional de Derechos Humanos de la  
Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

El Instituto Caribeño de Derechos Humanos (ICADH)

**4 de abril de 2016**

---

<sup>1</sup> Este informe fue redactado por varios autores que se identifican en cada capítulo. Annette M. Martínez Orabona, Keila Toledo Nieves y Jessica Pérez Salazar, también han redactado partes de este informe, y son las editoras de la versión final.

## Tabla de Contenido

<b><u>CAPÍTULO I: POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS EN PUERTO RICO</u></b>	<b>11</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>II. EL ESTADO ACTUAL DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO</b>	<b>12</b>
<b>III. EN QUÉ CONSISTE LA DEUDA PÚBLICA Y EL IMPACTO DE LA CONTRACCIÓN ECONÓMICA</b>	<b>15</b>
<b>IV. ¿QUÉ CAUSÓ LA CRISIS DE DEUDA Y LA CRISIS ECONÓMICA?</b>	<b>17</b>
<b>V. DECISIONES O CONDICIONES EXACERBANTES PARA LA CRISIS DE DEUDA</b>	<b>22</b>
<b>VI. RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LA CRISIS FISCAL:</b>	<b>23</b>
A. MEDIDAS DE AUSTERIDAD Y AUMENTO EN LOS IMPUESTOS A LA CIUDADANÍA	23
B. IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS FISCALES EN LA POBREZA Y DESIGUALDAD	26
<b>VII. RESPONSABILIDAD DE ACTORES PRIVADOS EN LA CRISIS FISCAL DE PUERTO RICO: FONDOS BUITRE, DEUDA PÚBLICA Y POBREZA</b>	<b>31</b>
<b>VIII. ALTERNATIVAS ANTE LA CRISIS FISCAL:</b>	<b>35</b>
A. ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA DEUDA PÚBLICA	35
B. MORATORIA, AUDITORÍA Y REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	37
<b>IX. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES:</b>	<b>47</b>
<b><u>CAPÍTULO II: ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</u></b>	<b>49</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>49</b>
<b>II. MARCO NORMATIVO SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO:</b>	<b>51</b>
<b>III. FALTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE DEUDA PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL, IDENTIDAD DE LOS ACREEDORES Y LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA</b>	<b>54</b>
<b>IV. EL SALDO DE LA FALTA DE UNA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<b>56</b>
<b>V. LA NECESIDAD DE REALIZAR UNA AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA MEDIANTE PROCESOS PARTICIPATIVOS Y TRANSPARENTES</b>	<b>59</b>
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:</b>	<b>60</b>
<b><u>CAPÍTULO III: DERECHO AL TRABAJO DIGNO EN PUERTO RICO</u></b>	<b>61</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN:</b>	<b>61</b>
<b>II. VIOLACIONES DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO DIGNO EN PUERTO RICO</b>	<b>64</b>
A. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS FISCALES QUE SIGNIFICARON EL DETERIORO DEL MARCO LEGAL PROTECTOR DEL DERECHO AL TRABAJO EN PUERTO RICO EN VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN Y DE NO REGRESIVIDAD EN DERECHOS YA GARANTIZADOS	64
B. CRISIS FISCAL, ESTADO DE EXCEPCIÓN Y PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD.	80
C. IMPACTO DE MEDIDAS DE AUSTERIDAD EN EL TRABAJO DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y TRABAJADORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES QUE ADELANTRAN DERECHOS HUMANOS EN PUERTO RICO.	83
D. IMPACTO DE LA CRISIS FISCAL EN EL DERECHO AL TRABAJO DE GRUPOS EN ESPECIAL ESTADO DE VULNERABILIDAD	85

<b><u>CAPÍTULO IV: POLÍTICAS FISCALES Y SUS EFECTOS EN EL DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y AL DERECHO A LA EDUCACIÓN</u></b>	<b>87</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>87</b>
<b>II. POBREZA</b>	<b>89</b>
<b>III. DERECHO A LA EDUCACIÓN</b>	<b>90</b>
<b>IV. ACCESO A LA EDUCACIÓN</b>	<b>91</b>
<b>V. REESTRUCTURACIÓN DE ESCUELAS</b>	<b>93</b>
<b>VI. RECLAMOS MAGISTERIALES:</b>	<b>96</b>
<b>VII. FALTA DE MATERIALES E INFRAESTRUCTURA ADECUADA</b>	<b>97</b>
<b>VIII. PLAZAS VACANTES</b>	<b>99</b>
<b>IX. FALTA DE RECURSOS PARA ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN ESPECIAL</b>	<b>100</b>
<b>X. UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO</b>	<b>105</b>
 <b><u>CAPÍTULO V: DEUDA PÚBLICA, POLÍTICA FISCAL Y SUS EFECTOS SOBRE EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA</u></b>	 <b>108</b>
<b>I. DESAHUCIOS POR DESCONEXIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA</b>	<b>108</b>
<b>III. EJECUCIONES DE HIPOTECAS</b>	<b>110</b>
<b>IV. DESAHUCIOS</b>	<b>111</b>
<b>V. VIVIENDA PÚBLICA</b>	<b>113</b>
<b>VI. EXPROPIACIÓN Y ESTORBO PÚBLICO</b>	<b>113</b>
<b>VII. PERSONAS SIN HOGAR</b>	<b>115</b>
 <b><u>CAPÍTULO VI: POLÍTICA FISCAL Y EL DERECHO HUMANO A LA SALUD EN PUERTO RICO</u></b>	 <b>117</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>117</b>
<b>II. EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD: POLÍTICAS NEOLIBERALES Y LA DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES AL TERCER SECTOR</b>	<b>118</b>
A. LAS ORGANIZACIONES QUE BRINDAN SERVICIOS DE SALUD SON LAS MÁS AFECTADAS POR LA CRISIS FISCAL Y DEUDA PÚBLICA	119
B. EL SERVICIO A LA DEUDA Y LA REDUCCIÓN DE FONDOS A LA SALUD	120
C. LOS RECORTES DEL GOBIERNO FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS PARA MEDICARE	120
D. TRATO DESIGUAL PARA PUERTO RICO BAJO LOS PROGRAMAS MEDICARE Y MEDICAID	121
<b>III. ACCESO A LA SALUD</b>	<b>124</b>
A. MIGRACIÓN DE PROFESIONALES DE LA SALUD HACIA LOS ESTADOS UNIDOS	126
B. LA SALUD DE LA COMUNIDAD INMIGRANTE	126
C. TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN DEL VIH/SIDA	129
D. DESATENCIÓN AL USO PROBLEMÁTICO DE LAS DROGAS ILEGALES	130
E. EL DISCRIMEN, LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA POBREZA	133
F. LA SALUD DE LA COMUNIDAD LGBTT	134
G. ACCESO A MEDICAMENTOS DE PERSONAS CON PKU	135
H. NECESARIO UN MERCADO UNIVERSAL DE SALUD	136
<b>IV. SALUD MENTAL EN PUERTO RICO</b>	<b>137</b>

A. PSIQUIATRÍA FORENSE	139
<b>V. SALUD DE LA MUJER</b>	<b>140</b>
A. VIOLENCIA OBSTÉTRICA, NACIMIENTOS PREMATUROS Y LA MORTALIDAD INFANTIL	140
B. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA; ACCESO AL ABORTO Y ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS	142
C. VIOLENCIA DE GÉNERO	145
<b>VI. AMBIENTE SANO Y ACCESO AL AGUA</b>	<b>146</b>
A. DERECHO DE LA POBLACIÓN A UN AMBIENTE LIMPIO	146
B. LA SALUD DEL PUEBLO VIEQUENSE Y LA LIMPIEZA DE LA ISLA MUNICIPIO	146
C. LA SALUD DE LA COMUNIDAD CAÑO MARTIN PEÑA	147
D. LAS INCINERADORAS Y SUS EFECTOS	149
E. LA SEQUÍA SOCIAL Y EL DERECHO AL AGUA	151
<b>CAPÍTULO VII : ACCESO A LA JUSTICIA</b>	<b>154</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>154</b>
<b>II. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD</b>	<b>154</b>
A. FALTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN LEGAL	156
B. FALTA DE REPRESENTACIÓN LEGAL GRATUITA Y ACCESIBLE	158
C. LA INDEFENSIÓN EN CASOS CIVILES Y LA FALTA DE REGULACIÓN DEL TRABAJO <i>PRO BONO</i>	161
D. LA FALTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	163
<b>III. MEDIDAS DE AUSTERIDAD EN LA RAMA JUDICIAL</b>	<b>164</b>
A. PANORAMA ACTUAL DE LA RAMA JUDICIAL Y FALTA DE ACCESO	165
B. AUMENTO DE ARANCELES	167
C. CIERRE DE SALAS DE TRIBUNALES REGIONALES	168
D. EL RECORTE A LAS SALAS ESPECIALIZADAS EN VIOLENCIA DOMÉSTICA Y LA CANCELACIÓN DE OTROS PROYECTOS DIRIGIDOS A PROMOVER EL ACCESO A LA JUSTICIA	170
E. DESIGUALDAD Y PRIVILEGIO EN LA RAMA JUDICIAL	171
<b>IV. POLÍTICAS DEL CIERRE: FALTA DE ACCESO Y DISCRIMEN SISTÉMICO</b>	<b>172</b>
A. EJEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIOLATORIAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA	172
B. DISCRIMEN SISTÉMICO	174
C. EL DISCRIMEN POR GÉNERO	175
D. DISCRIMEN POR ORIGEN NACIONAL	178
E. DISCRIMEN POR DIVERSIDAD FUNCIONAL	179
F. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL	181
<b>CAPÍTULO VIII: COCLUSIÓN Y EXIGENCIAS</b>	<b>185</b>

## Resumen Ejecutivo

Puerto Rico atraviesa por la depresión económica más severa del último siglo, alimentada por una deuda pública que sobrepasa los \$70 mil millones de dólares y representa más del 94% del Producto Interno Bruto.<sup>2</sup>

Para atender esta situación el gobierno ha adoptado diferentes medidas de austeridad fiscal que han tenido un serio impacto en las condiciones de vida de la población puertorriqueña, provocando un incremento de la pobreza y la marginación de las comunidades más vulnerables y generando mayor exclusión, desigualdad y discrimin. Estas medidas además, se han adoptado al margen de los principios y **normas internacionales** que requieren la adopción de “marcos legislativos, arreglos institucionales y mecanismos de consulta para garantizar la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad, incluidos los órganos legislativos populares y las instituciones de derechos humanos, y **sobre todo los sectores más vulnerables y desfavorecidos**, en la elaboración, aplicación y evaluación de estrategias, políticas y programas, así como en el seguimiento y la supervisión nacional sistemática de su aplicación”.<sup>3</sup>

El pago de la deuda en 2012 fue de \$3.5 billones y para el año fiscal 2015 había ascendido a unos \$4.5 billones<sup>4</sup>. Es decir, el pago por la deuda aumentó casi por mil millones de dólares en tres años. Para tener un punto de comparación, este pago de la deuda en 2015 se acerca al total de los impuestos anuales de Hacienda sobre ingresos a los individuos y a las corporaciones que se estima en \$5.3 billones para el fiscal 2015.<sup>5</sup> Por otro lado, los recaudos adicionales resultantes de los incrementos impositivos no se han traducido en fondos para financiar servicios gubernamentales a la población en general, sino que han estado destinados al pago de la deuda pública. La persistencia de estas condiciones no solo lesiona los derechos económicos, sociales y culturales de la población, sino que además, limita el goce efectivo de todos los derechos humanos.

---

<sup>2</sup> Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Oficina del Gobernador. “Agenda para la Recuperación Económica, 2014-2018.

<sup>3</sup> Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/20/10, a la pág. 4, numeral 19.

Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/162/03/PDF/G1216203.pdf?OpenElement>

<sup>4</sup> Presupuesto consolidado por concepto de gasto y origen de recurso. Años fiscales 2012-2015. Disponible en: <http://www2.pr.gov/presupuestos/PresupuestoAprobado2014-2015/Tablas%20Estadsticas/03.pdf>

<sup>5</sup> Id.

Ante esta situación, alrededor de 600 mil personas han salido de Puerto Rico hacia los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo, ingreso y calidad de vida.<sup>6</sup> La emigración masiva, además de ser la más alta desde la década de los años 50, amenaza con empeorar la situación económica al reducir la base tributaria del país.

Esta crisis humanitaria y económica se da en un territorio que pertenece a los Estados Unidos. La relación política de Puerto Rico con los Estados Unidos no provee a la administración local las herramientas que tienen los estados federados para palear la situación fiscal. De otra parte, la falta de soberanía estatal tampoco permite que el gobierno local pueda acudir a los órganos internacionales que proveen mecanismos de re-financiación de la deuda pública.

Sumado a esto, el gobierno de Estados Unidos aplica medidas a Puerto Rico que limitan su capacidad para atender la crisis fiscal e impone mayores restricciones, como por ejemplo, sobre la cantidad de beneficios que reciben los puertorriqueños por concepto del seguro social y planes de cobertura de salud para poblaciones indigentes y de mayor edad.

El gobierno de la isla ha adoptado legislación con el fin de lograr la reestructuración y renegociación de la deuda pública. Con este propósito, aprobó una "Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas" también conocida como "Ley de Quiebra Criolla". Este estatuto fue impugnado por varias firmas de inversiones que poseen bonos del Gobierno de Puerto Rico en el Tribunal de Distrito Federal en Puerto Rico. Tanto el Tribunal de Distrito Federal como el Tribunal del Primer Circuito de Apelación Federal, coincidieron en que la exclusión de Puerto Rico del Capítulo 9 de la Ley Federal de Quiebra impide que Puerto Rico legisle su propio estatuto de bancarrota. Al momento de publicar este informe, la controversia en torno a si Puerto Rico puede o no adoptar su propio estatuto de quiebras se encuentra ante el **Tribunal Supremo de los Estados Unidos** bajo los casos Puerto

---

<sup>6</sup> *Los puertorriqueños abandonan en masa su país bajo la amenaza de "default"*, RT, 21 de junio de 2015. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/economia/178148-puertorriquenos-emigran-masivamente-eeuu>; *Más de 600.000 puertorriqueños emigraron a Estados Unidos en 9 años debido a crisis*, EFE, 20 de febrero de 2016. Disponible en: <http://listindiario.com/las-mundiales/2016/02/20/408514/print>.

Rico v. Franklin CA Tax-Free Trust (15-233) y Melba Acosta-Febo v. Franklin CA Tax-Free Trust (15-255).

La administración local además, ha **solicitado al Gobierno de los Estados Unidos su intervención y ayuda para contrarrestar la crisis económica**. Después de varios intentos fallidos y al recrudecerse la situación fiscal, representantes congresionales de Estados Unidos anunciaron que en los próximos días presentarán legislación con la que se buscará responder, a corto plazo, a la crisis fiscal. Sin embargo, los proyectos que se han planteado proponen esencialmente establecer una **Junta de Control Fiscal**, que la sociedad civil rechaza y que implicaría un claro retroceso democrático y una alternativa colonial, violatoria de derechos humanos, al delegarse a funcionarios privados, nombrados por el presidente de los Estados Unidos, las funciones de aprobar el presupuesto gubernamental entre otros poderes amplios.

Mientras tanto, las políticas fiscales implementadas para atender la crisis económica en la isla, y el pago de la deuda, han provocado la reducción y recortes del gasto gubernamental en áreas tan importantes como la salud, educación y seguridad afectando severamente los servicios básicos en detrimento de los derechos humanos en la isla. **Por otro lado se han adoptado medidas de austeridad con impacto directo sobre los derechos humanos de la población**, entre las que se encuentran, aumentos a los impuestos sobre ingresos, aumentos a los impuestos sobre la venta de bienes y servicios, despidos masivos de empleados públicos, cierres de cientos de escuelas públicas, cierres de salas de tribunales, reducción en los fondos destinados a organizaciones sin fines de lucro que atienden a comunidades o poblaciones con necesidades específicas (mujeres, niños, personas con condiciones especiales, personas sin hogar), recortes en el gasto público de servicios sociales importantes en el área de salud, seguridad, bienestar social, aportación a los planes de pensiones, terapias para niñez de educación especial, transportación pública, entre otros.

Ante esta situación tan preocupante, la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, junto a más de 42 organizaciones de la sociedad civil y de personas en su carácter individual, impulsaron el desarrollo de un estudio que permitiera documentar el impacto de la deuda pública, y la política fiscal sobre los derechos humanos. Este informe es el resultado de reuniones, investigaciones, entrevistas, y análisis realizadas en varias

mesas de trabajo, con el fin de documentar el impacto de la deuda pública y la política fiscal en los derechos económicos, sociales y culturales. En específico analizamos los efectos de las medidas de austeridad en los derechos al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, a la salud, al acceso a la información pública y al acceso a la justicia.

Nuestro análisis demuestra que en Puerto Rico existen limitaciones para **acceder a la información** pública. En específico, este informe denuncia la ausencia de información pública sobre política fiscal y el manejo de la deuda pública, explica sus causas principales e identifica las medidas que deben adoptarse para garantizar este derecho, tomando en cuenta los Principios Generales de Naciones Unidas sobre Deuda Externa y Derechos Humanos.

De igual forma, en este informe se exponen datos significativos sobre cómo las políticas fiscales adoptadas en los pasados diez (10) años en Puerto Rico han tenido un impacto dispar y discriminatorio en la clase trabajadora, siendo uno de los sectores más afectados por los recortes y medidas de austeridad, lo que representa un claro debilitamiento del marco legal protector de derechos laborales adquiridos y un retroceso en el cumplimiento del **derecho humano al trabajo** en la isla. Entre las políticas adoptadas destacamos: (1) el despido masivo de empleados públicos, (2) las reformas unilaterales al sistema de personal público, (3) la suspensión de los convenios y la práctica efectiva de la negociación colectiva, (4) reducción significativa de los sistemas de pensiones, (5) la desvalorización del respeto a los derechos adquiridos exclusivamente para los trabajadores y (6) la reducción al tamaño del gobierno con impacto negativo en los servicios básicos.

De igual forma, documentamos que el **derecho a la educación** ha sufrido los estragos de la presente situación fiscal y sus efectos en el sistema educativo público de Puerto Rico. De acuerdo con la información recopilada, el Gobierno de Puerto Rico cerró 70 instituciones y busca la consolidación de 300 escuelas más. Estas medidas generan efectos detrimentales en la población estudiantil y en el personal administrativo y docente que perdió su trabajo debido a los cierres realizados.



Observamos además, con gran preocupación, el relevante impacto en el derecho internacionalmente reconocido a una **vivienda digna**. En los pasados 6 años (2009 – 2015) en el Tribunal de Primera Instancia se han presentado 63,357 casos de desahucios. De estos, 9,376 se atendieron el pasado año fiscal, lo que representó un incremento de 441 casos en comparación con el periodo 2013 – 2014.<sup>7</sup> Igualmente, en este informe se documenta el discrimen que sufren las personas indigentes en los procesos de cobro de servicios de agua y luz, y los efectos que estos procesos tienen sobre el derecho a la vivienda.

El **derecho a la salud** en la Isla ha sido fuertemente golpeado por la reducción de fondos. El aumento en las enfermedades de transmisión sexual y en el consumo de drogas ilícitas agudiza la situación ante la falta de personal, medicamentos y equipo en los centros de tratamiento y control. La población envejeciente se ha visto seriamente afectada su calidad de vida debido a las limitaciones impuestas para lograr atención médica y medicamentos para diferentes condiciones de salud.

Destacamos también los efectos de las medidas de austeridad en servicios relacionados al **acceso a la justicia**. Algunas de estas medidas incluyen el recorte presupuestario a entidades que proveen asesoría legal gratuita a individuos y comunidades pobres, el cierre de tribunales en algunas de las regiones más empobrecidas de Puerto Rico, el aumento en los costos de aranceles y procesos legales y la limitación a fondos para crear mecanismos que ayudan a poblaciones sensibles como son las personas sobrevivientes de violencia doméstica, entre otros. Además, es menester considerar como obstáculo al acceso a la justicia la existencia de políticas públicas que criminalizan identidades y grupos por razón de su clase, género y raza o que favorecen a sectores aventajados, menoscabando así la adecuada defensa de derechos fundamentales.

Ante este marco contextual, llamamos la atención sobre la responsabilidad internacional del Estado de proteger, respetar y promover los derechos humanos. Aunque Puerto Rico, por su situación territorial y relación política con los Estados Unidos, no cuenta con capacidad soberana para ratificar tratados, los convenios aplicables a Estados Unidos, así como toda la normativa universal “ius cogens” de derechos humanos es de obligada implementación en nuestro País. De igual forma, bajo el principio de “control de convencionalidad”, todas las ramas del gobierno, y

---

<sup>7</sup> Datos de la Oficina Administración de los Tribunales.

en especial el poder judicial, vienen llamadas a evaluar e implementar en sus decisiones la normativa internacional de derechos humanos aplicable.

Los hallazgos de este informe no solo evidencian cómo se han socavado los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales de la población puertorriqueña sino que también demuestran cómo el gobierno de Estados Unidos y Puerto Rico le han dado prioridad a garantizar el cumplimiento de los compromisos económicos con los acreedores, ignorando instrumentos internacionales y principios rectores para la protección de los derechos humanos ante situaciones como la imperante en la isla. En la parte final de este informe incluimos una serie de recomendaciones dirigidas a diversas dependencias del gobierno de Estados Unidos y Puerto Rico con el fin de lograr la protección de los derechos fundamentales de la población y el fortalecimiento de nuestra economía.

## Capítulo I: Política Fiscal y Derechos Humanos en Puerto Rico<sup>8</sup>

---

*En este capítulo presentamos los factores que han llevado la economía de Puerto Rico a su estado actual, el origen y causas de la deuda pública, la responsabilidad de los múltiples actores y las condiciones que han exacerbado la misma así como las diferentes alternativas para contrarrestarla. También señalamos el enorme impacto que las políticas de austeridad adoptadas por el gobierno local, -como respuesta ante el pago de la deuda y la crisis fiscal- han tenido en el detrimento de los derechos humanos de la población, particularmente, en el aumento de pobreza y desigualdad en la isla.*

### I. Introducción

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, ELA) atraviesa por una de las peores crisis de índole económica, fiscal y social de su historia. Esta crisis es la conclusión tanto de factores internos como externos que han afectado negativamente la economía de Puerto Rico. Las políticas y estrategias socioeconómicas erradas implantadas por las administraciones de turno, así como su relación política con los Estados Unidos y las políticas impuestas unilateralmente por el gobierno estadounidense, han producidos efectos que se ven plasmados en la grave situación fiscal que enfrenta la isla.

Los indicadores económicos de Puerto Rico apuntan a la depresión económica más alargada que jamás haya experimentado en más de 100 años, si usamos la serie de Devereux (2014)<sup>9</sup>. Las proyecciones de recuperación económica empeora ante una notable reducción de la población empleada hasta su punto más bajo en décadas y una fuerte caída en la retención de la riqueza generada localmente.

Toda esta situación viene acompañada de un endeudamiento insostenible del Estado para atender las situaciones de corto plazo generadas en parte por las limitaciones de una estrategia de crecimiento basada principalmente en la inversión de capital por corporaciones extranjeras

---

8 Este capítulo contó con las aportaciones de los economistas Dr. José Caraballo y Emil Nieves, María Teresa Rodríguez, la Lcda. Eva Prados, el Lcdo. Carlos Ramos y la Lcda. Mariana Nogales. La Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana asistió en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

9 Devereux, J. (2014). Arrested Development? Puerto Rico in an American Century. Working paper presented in the American Economic Association. Devereux, J. (2014). Disponible en: <https://www.aeaweb.org/aea/2015conference/program/preliminary.php>

atraídas por paraísos fiscales y códigos contributivos favorecedores a esos intereses, que poco fomenta la creación de valor añadido local.

Puerto Rico es un claro ejemplo de la importancia de que las políticas fiscales respondan a un marco de derechos humanos, en particular, en tiempo de crisis fiscales y pobreza. Como veremos en este informe, actualmente el pago de una deuda pública insostenible y la presión de acreedores, incluyendo fondos buitres, están llevando al gobierno de Puerto Rico a tomar una serie de políticas de austeridad representando graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos ha claudicado a su responsabilidad directa en la protección de los derechos humanos de este territorio bajo su jurisdicción ante la crisis que enfrenta, dejando a la isla en un limbo jurídico y hasta proponiendo opciones de control fiscal con el único objetivo de cumplir con los acreedores sin importar el impacto en los derechos humanos en la isla.

## **II. El estado actual de la economía de Puerto Rico**

El Producto Nacional Bruto (PNB)<sup>10</sup> de Puerto Rico tuvo un crecimiento real entre los años fiscales<sup>11</sup> 2003 al 2005 que giró alrededor de 2% en promedio.<sup>12</sup> A partir del año fiscal 2006 la economía isleña comenzó un proceso de contracción o encogimiento intenso y extenso que a la fecha no se ha detenido completamente.

Al presente, la economía de Puerto Rico se encuentra en el mismo nivel de producción real (es decir, ajustado por el aumento en precios) que para finales del 1990. La etapa más intensa de dicha contracción por la cual atraviesa la economía tomó lugar en el periodo fiscal 2007-11, durante el cual el decrecimiento real promedio del PNB fue de 3.0%. Aunque durante un periodo de alrededor de 15 meses (octubre de 2011 a diciembre de 2012), según el Índice de

---

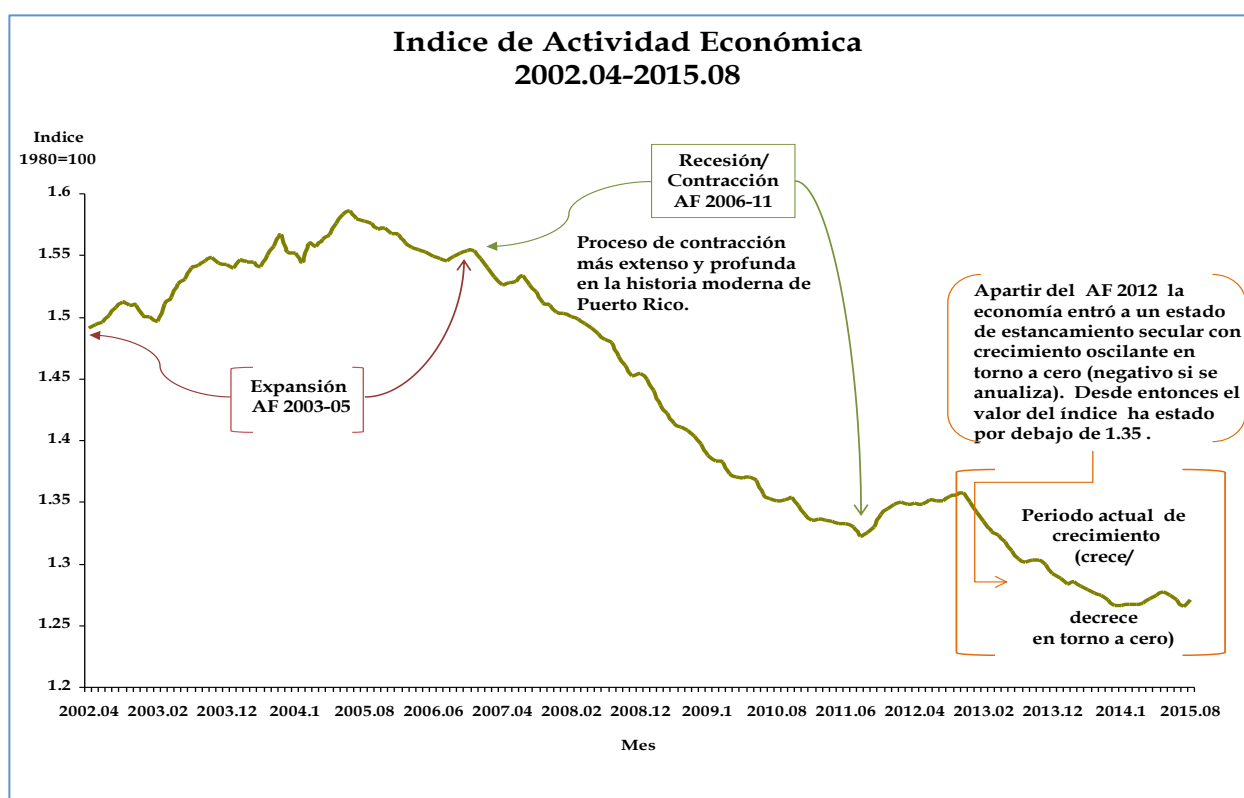
10 El PNB es una medida macroeconómica que mide la ejecutoria de una economía durante un tiempo específico. La medida representa las ventas finales de bienes y servicios de un país o región geográfica. También se puede definir como la cantidad de bienes y servicios producidos por los residentes de un país o región más los ingresos y egresos que se generan de transacciones comerciales entre dichos residentes y los residentes de otros países y regiones.

11 Para propósitos operacionales, el año fiscal del Gobierno de Puerto Rico comienza en el mes de junio del año corriente hasta el mes de julio del año siguiente.

12 Específicamente, el PNB creció a precios constantes (a precios de 1954) de \$6,991 a \$7,315 millones. Los datos más recientes publicados por la Junta de Planificación de PR se encuentran en <http://www.jp.gobierno.pr/>.

Actividad Económica<sup>13</sup> (IEA) ilustrado en la Gráfica 1, la economía pareció que había detenido su contracción, en realidad el evento fue un espejismo, reflejo del periodo eleccionario que se realiza en Puerto Rico cada 4 años.<sup>14</sup> Terminado dicho periodo, y en respuesta a la disminución asociada a esos gastos del Gobierno de Puerto Rico, la economía continuó su trayectoria de contracción a tal grado que al presente la misma se encuentra en el mismo nivel de producción que para finales de la última década del pasado siglo.<sup>15</sup>

**Gráfica 1: Índice de Actividad Económica 2002-2015**



**Fuente: Banco Gubernamental de Fomento**

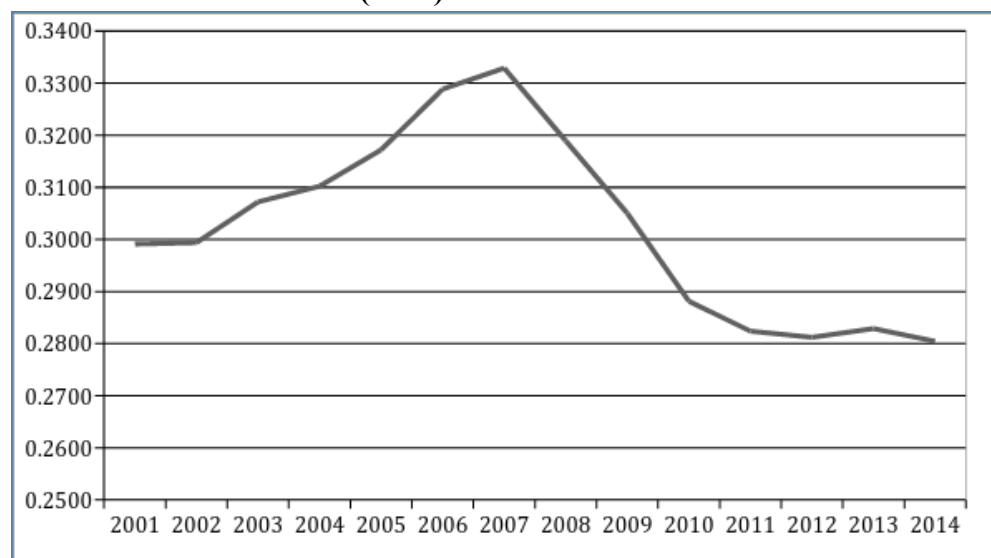
13 El IAE es una medida o indicador que recoge las fluctuaciones reales a corto plazo de la actividad económica general. Aunque el índice no constituye una medida directa del Producto Nacional Bruto (PNB), si está construido para emular el comportamiento (fluctuaciones) del PNB. El índice se construye usando información de 4 fuentes: ventas de cemento, generación de electricidad, ventas de gasolina y empleo total no agrícola. La siguiente dirección electrónica explica con más detalle el índice: <http://www.bgfpr.com/documents/2015-Dec-GDB-EAI.pdf>.

14 El mismo se caracteriza por un incremento en el gasto público para fines publicitarios.

15 Entre los años fiscales de 1995 a 1999 el PNB ascendió aproximadamente a \$6 mil millones (a precios constantes).

Un impacto similar ha tenido la crisis actual sobre el mercado laboral, donde se han perdido alrededor de 268,000 empleos desde 2006 a 2015.<sup>16</sup> En términos relativos, en 2006 la proporción del empleo total sobre la población total fue 33% y en 2014 fue 28%.<sup>17</sup> En la mayoría de los países esta proporción excede el 50%, de acuerdo al Banco Mundial. A pesar de que la alta emigración que atraviesa Puerto Rico, una de las más grandes en la historia puertorriqueña, puede estar funcionando como una válvula de escape.<sup>18</sup> En la Gráfica 2 se observa claramente el descenso anual consistente en el empleo, el cual a su vez está incide sobre la pobreza. Una corta recuperación se observa de 2012 a 2013 para luego continuar descendiendo en el periodo más reciente. La educación aumenta las probabilidades de obtener un empleo mientras reduce las probabilidades de padecer pobreza<sup>19</sup>. Sin embargo, la educación es uno de los renglones que mayores recortes sufrió y sufrirá de concretarse los planes de ajuste fiscal de los partidos políticos principales.

**Gráfica 2. Tasa empleo total a población total, años fiscales 2001-14**  
**Fuente: Junta de Planificación (2015)**



16 Empleo y Desempleo en Puerto Rico. Recuperado en:

[http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view\\_detail/mid/775/report\\_id/2b640ee2-d186-45b9-84a1-765e7345c188/Default.aspx?f=1.3,1.4.2](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/2b640ee2-d186-45b9-84a1-765e7345c188/Default.aspx?f=1.3,1.4.2)

17 Id.

18 Caraballo-Cueto, José (2015). "Some Determinants of the Puerto Rican Migration to the US in 1950-2014".

[online] CIDE digital, April, 6(1), 22-30.

19 CEPAL (2005). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. Libros de la CEPAL No.

### III. En qué consiste la deuda pública y el impacto de la contracción económica

En términos generales, la deuda pública de Puerto Rico se compone de obligaciones generales, emitida según los límites que establece específicamente la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>20</sup>; deuda pagadera de asignaciones legislativas; deuda de bonos de la Corporación del Fondo de Interés Apremiante o COFINA<sup>21</sup>; deuda de las corporaciones públicas<sup>22</sup> y deuda de los municipios.

#### Gráfica 3: Deuda Pública por Entidad Emisora

##### Deuda pública por entidad emisora

(al 30 de junio de cada año)

Tipo de deuda	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deuda Constitucional _1/	5,573	5,854	6,222	6,879	7,307	7,276	8,167	8,759	9,006	9,511	9,682	10,945	10,599	13,401
Cambio porcentual		5.0%	6.3%	10.6%	6.2%	-0.4%	12.2%	7.2%	2.8%	5.6%	1.8%	13.0%	-3.2%	26.4%
Deuda Municipal _2 /	1,632	1,796	1,955	2,046	2,181	2,330	2,463	2,819	2,997	3,231	3,537	3,872	3,882	4,193
Cambio porcentual		10.0%	8.9%	4.7%	6.6%	6.8%	5.7%	14.5%	6.3%	7.8%	9.5%	9.5%	0.3%	8.0%
Corporaciones Públicas	13,699	15,124	15,890	18,041	19,234	20,450	24,159	26,342	26,641	27,288	28,118	30,801	31,209	30,312
Cambio porcentual		10.4%	5.1%	13.5%	6.6%	6.3%	18.1%	9.0%	1.1%	2.4%	3.0%	9.5%	1.3%	-2.9%
Asignaciones Legislativas _3 /	4,310	5,193	5,640	6,977	7,981	9,558	5,204	2,683	2,760	2,575	3,070	3,160	4,044	3,944
Cambio porcentual		20.5%	8.6%	23.7%	14.4%	19.8%	-45.6%	-48.4%	2.9%	-6.7%	19.2%	2.9%	28.0%	-2.5%
COFINA _4/	0	0	0	0	0	0	2,825	6,329	11,576	14,218	14,535	15,982	15,224	15,224
Cambio porcentual									82.9%	22.8%	2.2%	10.0%	-4.7%	0.0%
Subtotal	25,214	27,967	29,707	33,944	36,703	39,614	42,818	46,932	52,980	56,823	58,942	64,760	64,958	67,073
Cambio porcentual		10.9%	6.2%	14.3%	8.1%	7.9%	8.1%	9.6%	12.9%	7.3%	3.7%	9.9%	0.3%	3.3%
Deuda que no grava el erario público	1,945	2,046	2,818	3,491	3,565	3,523	3,365	6,461	5,435	5,383	5,337	5,188	5,086	4,994
Total	27,160	30,033	32,525	37,434	40,268	43,136	46,183	53,393	58,415	62,206	64,279	69,948	70,043	72,267

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

\_1/ Se incluye deuda emitida según la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. No incluye deuda garantizada por el Gobierno Central emitida por Corporaciones Públicas.

\_2/ Deuda de las subdivisiones políticas de Puerto Rico, limitada por ley por márgenes prestatarios y capacidad de repago.

\_3/ Deuda extraconstitucional incurrida por el gobierno cuyo pago no compromete el poder de imponer impuestos del estado, pagadera de asignaciones específicas de la Legislatura.

\_4/ Se refiere a la Corporación del Fondo de Interés Apremiante cuya deuda es pagadera del Impuesto sobre las Ventas y Uso (IVU).

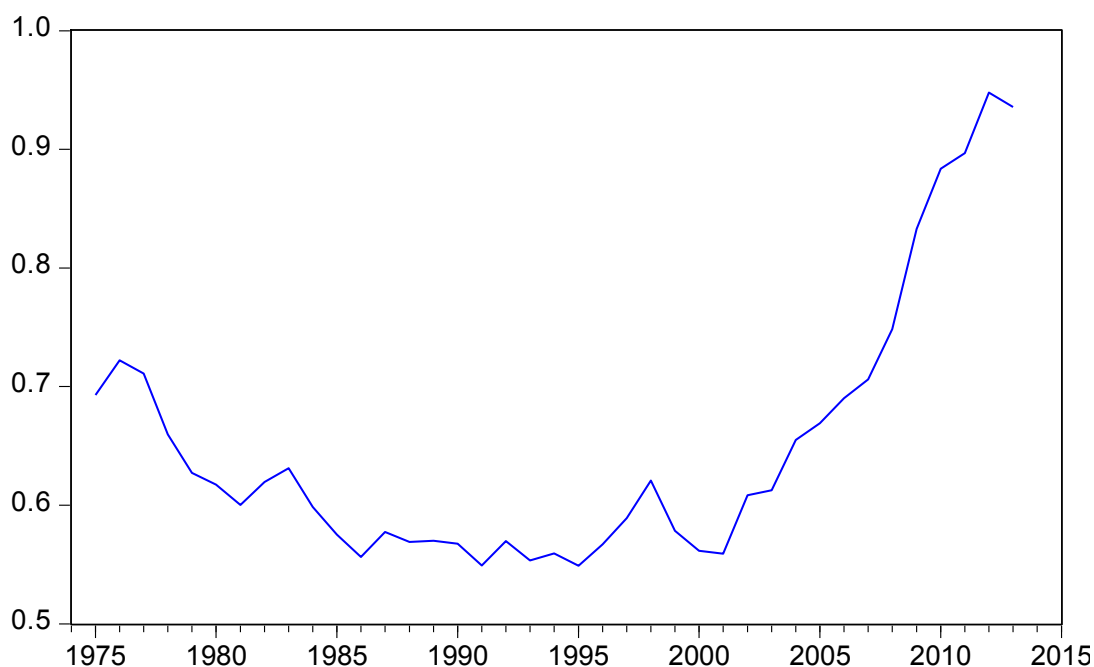
20 La Sección 2 del Artículo VI de la Constitución dispone que la deuda pública directa del Gobierno del ELA será emitida por acción de la Asamblea Legislativa y no excederá un margen prestatario que consistirá del 15% del promedio del monto total de los recaudos públicos en los dos años previos. Véase, CONST PR, art. VI, Sec. 2; CONST PR, art. VI, Sec. 7; CONST PR, art. VI, Sec. 8.

21 Entidad legal creada con el fin pignorar los recaudos del Impuesto Sobre Ventas y Uso (IVU).

22 Las deudas de las corporaciones públicas, como entidades con personalidad jurídica propia, no forman parte de la deuda contada contra el margen prestatario establecido en la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución; por tanto, no está limitada ni garantizada por dicha disposición constitucional.

El impacto que ha tenido la reducción del crecimiento económico sobre la deuda pública anteriormente descrita se ilustra en la gráfica 4. El impacto es mediante dos vías principales. La primera es que la contracción económica causa que el PNB disminuya en relación a la deuda. Esto es una gran diferencia con países como Singapur cuya proporción deuda sobre PIB es 110% para 2010 (de acuerdo al Banco Mundial) pero no hay crisis de deuda ya que los recaudos por concepto de impuestos continúan boyantes al contar con una economía en expansión. Por su parte, la contracción económica también indujo a los gobiernos de Puerto Rico a tomar más prestado al no contar con un fondo especial (creado en la bonanza económica) para contrarrestar las crisis económicas ni tener la capacidad legal para financiar déficits fiscales o reducir la deuda real nacional mediante la emisión de su propia moneda.

**Gráfica 4. Proporción Deuda Pública total sobre Producto Nacional Bruto**



**Fuente: Banco Gubernamental de Fomento (2015)**

Como se puede apreciar en la gráfica 4, ya para el año fiscal 2002 la deuda pública iniciaba una trayectoria ascendente como consecuencia de una actividad económica que comenzaba a disminuir, aunque todavía no era negativa.<sup>23</sup> Este incremento rápido en la deuda era

<sup>23</sup> Por ejemplo, durante el periodo fiscal 2002 a 2007 el PNB nominal (a precios corrientes) creció en promedio en 5.1%, mientras que la deuda incrementó en 9.3%, más de un 4.0% por encima del crecimiento en el PNB. Esto elevó a 66.0% la importancia relativa de la deuda con respecto al PNB, durante el periodo mencionado.



indicativo de que la deuda del gobierno se estaba volviendo insostenible. A su vez significa una disponibilidad menor de fondos dedicados a los servicios esenciales directos a la ciudadanía, dado lo lento que crecía la economía y no estaba generando los ingresos necesarios.

Cabe señalar que a junio de 2014, y como surge en la Gráfica 3, el balance de la deuda total alcanzó \$72 mil millones. Esto representó un crecimiento acumulado de 41.0% para el periodo comenzando en el año fiscal 2007. En cambio, el crecimiento acumulado del PNB nominal fue sólo de 12.0% durante el mismo periodo. Esta comparación entre el crecimiento de lo que el país debe y lo que produce, sugiere que la producción interna (generación de ingresos) de la isla es no es suficiente para pagar la deuda pública. Esto indica que el nivel de deuda es insostenible y con toda seguridad imposible de pagar por la insuficiencia de ingresos.

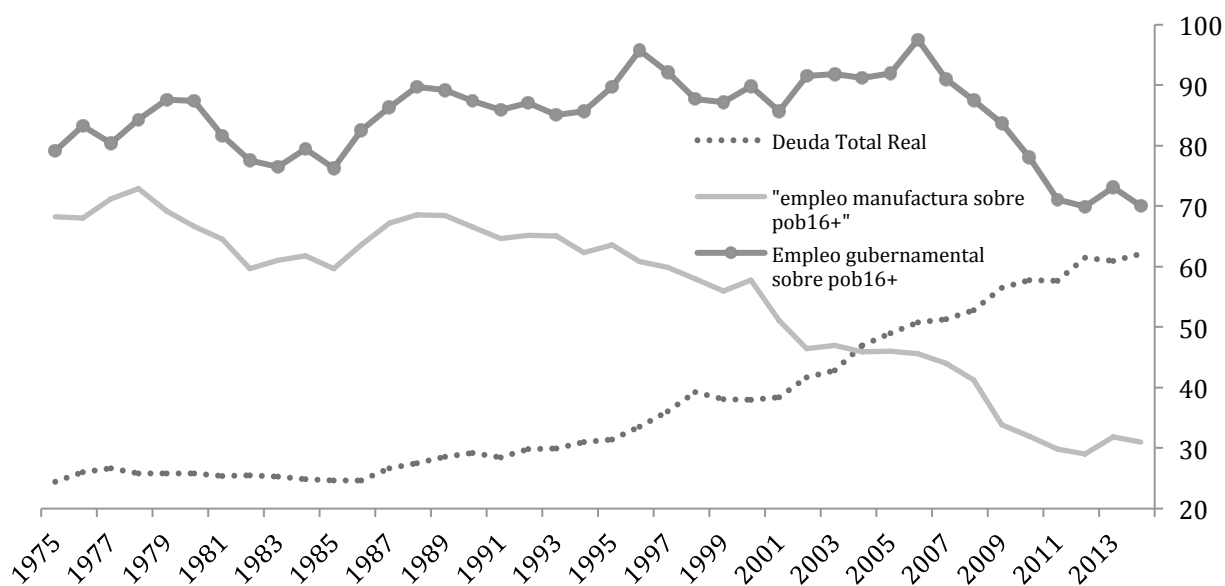
#### **IV. ¿Qué causó la crisis de deuda y la crisis económica?<sup>24</sup>**

Para entender cómo Puerto Rico cayó en la situación económica actual, necesitamos una perspectiva histórica. En la Gráfica 5 se observa como la deuda total real (es decir, ajustada por la inflación) se mantuvo estable desde 1975 hasta 1987 y empieza a crecer vertiginosamente a partir de 2000. Por lo que cualquier teoría válida sobre las causas del endeudamiento insostenible debe saber explicar por qué antes de mediados de la década de los noventas no hubo problemas de deuda y luego sí.

---

24 Esta sección está basada en el ensayo, “Caraballo, J & Lara, J. (2016). From deindustrialization to unsustainable debt: The Case of Puerto Rico. Manuscript Under Review”.

**Gráfica 5. Series de deuda total, empleo gubernamental y empleo en la manufactura**



Notas: Real significa que fue ajustada por el incremento en precios anual o inflación. Pob 16+ significa la población total mayor de 16 años para el año correspondiente. Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2015)

También se observa en la Gráfica 5 que la proporción de empleo en la manufactura dividido por la población de 16 años o más decreció consistentemente desde principios de la década de 1990, cuando ya se rumoraba el posible final de unos incentivos provistos a las fábricas de capital estadounidense bajo la sección 936 del código de rentas internas federal. La manufactura es muy importante para explicar el resquebrajamiento de la economía puertorriqueña, ya que en 1995 este sector manufacturero representaba el 42% del Producto Interno Bruto, creó más del 30% de los depósitos bancarios proveyendo liquidez al sistema financiero local y generando directamente el 17% del empleo, que eran los empleos con mejores salarios en la Isla.

Hay trabajos empíricos que indican que la creación de empleos indirectos (por ejemplo, empleos de empresas que brindaban servicios a estas fábricas) era más del doble del empleo directo creado por las empresas estadounidenses cobijadas bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU.<sup>25</sup> A pesar que los incentivos contributivos eran vitales para mantener estas fábricas, en 1996 el congreso estadounidense eliminó finalmente dicha sección sin que

25 Ruiz, A. L. and Wolff, E.N. (1996). Productivity Growth, Import Leakage, and Employment Growth in Puerto Rico, 1967-87. *Economic Systems Research*, 8(4), 391-414

mediara una estrategia sustitutiva para reemplazar la pérdida de actividad económica como pudo haber sido el fortalecimiento del empresariado local. No es casualidad que cuando culmina el periodo de transición de la eliminación de la Sección 936 en 2000, es precisamente cuando empieza la depresión económica actual. La relación entre la desindustrialización de Puerto Rico y la deuda insostenible de su gobierno fueron verificados mediante diferentes técnicas estadísticas avanzadas.<sup>26</sup> El efecto de dicha pérdida impactó (via el ingreso directo del empleo e indirecto del gasto de éste) diferentes sectores de la economía, afectando negativamente los recaudos impositivos de todo tipo. Esta disminución profunda en los ingresos del gobierno que el pago de la deuda sea insostenible dado los servicios a la ciudadanía que el gobierno tiene que sufragar.

En otras palabras, al gobierno de Estados Unidos quitarle el motor principal a la economía de Puerto Rico, sin que mediara una alternativa, provocó una reducción significativa en la producción. Dado los efectos negativos (a través del tiempo) de la reducción sobre el resto de la economía (sobre los ingresos de las personas y otros sectores económicos), los recaudos fiscales comenzaron a bajar (que dependen directamente de la actividad económica), convirtiendo así el endeudamiento en uno insostenible, según se palpa en la gráfica 4. Esta combinación de falta de crecimiento económico y endeudamiento acelerado combinada con el bloqueo estadounidense de distintos mecanismos de desarrollo económico y de quiebra (como se describen más adelante), resultan en los principales agentes catalíticos de la amalgama nociva actual: crisis de deuda con depresión económica.<sup>27</sup>

Hay otras hipótesis y conjeturas (algunas de ellas ahistóricas) que se han mercadeado recientemente por parte del gobierno y otros actores económicos. El uso de datos nos pueda ayudar a verificar la validez empírica de cada hipótesis. Una de ellas es que el “gigantismo gubernamental” (un gobierno que tiene demasiados empleados) causó el problema de la deuda pues alegadamente hubo que tomar prestado consistentemente para pagar los salarios de una cantidad excesiva de empleados.

---

26 Caraballo, J & Lara, J. (2016). From deindustrialization to unsustainable debt: The Case of Puerto Rico. Manuscript Under Review.

27 Esta sección ha detallado lo que entendemos es la narrativa principal esbozada tanto por el Gobierno de Puerto Rico como estudiosos independientes. Otros comentaristas han ofrecido explicaciones y conjeturas alternas, algunas de las cuales se podrían considerar complementarias a la principal. Se destacan las siguientes:

Aunque no se ha conducido un estudio de si la nómina gubernamental es pagable, en la Gráfica 5 podemos observar que la proporción de empleados gubernamentales sobre la población mayor 16 años fue menor en 2001 que en 1988 cuando no hubo crisis de deuda. De hecho, vemos cómo a partir de 2006 esa proporción ha disminuido consistentemente hasta el presente mientras la deuda real continúa creciendo insosteniblemente. Uno de los alegatos de los y las partidarias de esta hipótesis es que en Estados Unidos el gobierno tiene proporcionalmente menos empleados.

Sin embargo, los datos del Negociado del Censo (el cual utiliza el mismo cuestionario en Puerto Rico y en Estados Unidos) indican que la proporción de empleados gubernamentales a la población potencialmente activa (entre las edades de 16 a 64 años) fue de 10.3% en 2013 y en Puerto Rico fue de 11.2%, por lo que no hay mucha diferencia en las proporciones para argüir sobre la existencia de una plantilla gigante en el gobierno de Puerto Rico en comparación al gobierno estadounidense.

Otra hipótesis es que la crisis de deuda es causada principalmente por el estatus colonial o limitaciones en su relación política con Estados Unidos. Sin dudas la relación política de Puerto Rico con Estados Unidos ha limitado la capacidad de Puerto Rico para diseñar muchas políticas económicas que potencialmente puedan desarrollar al País. No obstante, el estatus colonial de Puerto Rico no ha cambiado en más de 100 años mientras no hubo problemas de deuda anterior a 1990: la relación uno a uno entre estatus y crisis de deuda es difícil de establecer.

Uno podría conjeturar sobre un efecto acumulativo que pueda tener el estatus colonial sobre la deuda, pero este argumento necesitaría una serie de deuda en continuo crecimiento mientras que en la gráfica 5 hay periodos donde la deuda iba en descenso (1977-1987), tanto se considera la deuda real de la gráfica 5 como si se observa la deuda en proporción al PNB de la gráfica 4. El efecto mayor que tiene el estatus colonial no es como causa exclusiva del endeudamiento sino como solución al mismo: si Puerto Rico tuviese soberanía se podría aplicar la ley de quiebra legislada localmente (Ley 71 de 2014) para reestructurar organizadamente la deuda o podría buscar la asistencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Por último, la negativa del Gobierno de EEUU a que Puerto Rico pueda establecer mecanismos específicos para reestructurar organizadamente su deuda, es el mejor ejemplo palpable de la falta de soberanía del Pueblo de Puerto Rico ante sus acreedores. Si Puerto Rico fuese un estado de Estados Unidos, el procedimiento de quiebra establecido por el Gobierno de EEUU le aplicaría a sus corporaciones públicas -las cuales tienen alrededor del 70% de la deuda total del gobierno isleño- y a los municipios. Sin embargo, tanto el Congreso como los tribunales del gobierno estadounidense le han negado al Pueblo de Puerto Rico la aplicación de un mecanismo de quiebra, tanto el legislado por el Gobierno de Puerto Rico como el que existen en la ley de quiebras de EEUU.<sup>28</sup>

Otra hipótesis dice que la corrupción fue uno de los causantes. Ciertamente la corrupción implica el desfalque de fondos públicos y hay muchas investigaciones al respecto.<sup>29</sup> Sin embargo, antes de 1995 hubo corrupción y no hay evidencia empírica de que la corrupción de 1995 a 2014 fue significativamente mayor que la corrupción de 1975 a 1995.

Ligado a esta hipótesis, está la conjetura de que la mala administración fiscal es la principal causante del endeudamiento insostenible. Curet Cuevas escribió una de las pocas investigaciones que comparan la calidad de la administración pública durante 1950 a 2000.<sup>30</sup> Ahí establece que la mala calidad de los gobernantes del periodo 1975 a 2000 fue similar, con una marcada diferencia con la calidad de la administración pública que hubo durante el periodo 1950-1975.<sup>31</sup> Por ende, si durante el periodo de 1975-1990 la deuda estuvo bastante estable con una calidad similar de administración pública, hay pocas razones para evidenciar que la crisis de deuda fue causada exclusivamente por un manejo fiscal crónico.

Sin dudas la mala administración de la cosa pública exacerbó la crisis de deuda, como se expone en la próxima sección, pero no necesariamente desde la perspectiva popular de que la crisis económica fue causada por una crisis fiscal: el tipo de administración que más afectó la

---

28 La Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico (Ley 71 de 28 de junio de 2014, <http://www.lexjuris.com/>). La ley de quiebras federal (*US Bankruptcy Code*) provee para que las jurisdicciones bajo los estados se puedan acoger a quiebra bajo ciertas condiciones (*Chapter 9: ADJUSTMENT OF DEBTS OF A MUNICIPALITY* <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/11/9#sthash.H6bQJXm0.dpuf>).

29 Castro, Alicia (2010). Los costos macroeconomicos de la corrupcion en Puerto Rico. Recuperado en: [http://economia.uprrp.edu/7FINAL\\_COSTOS.pdf](http://economia.uprrp.edu/7FINAL_COSTOS.pdf)

30 Curet-Cuevas, E. (2003). Economía política de Puerto Rico: 1950 a 2000. Ed. MAC.

31 Id.

crisis actual ha sido en la construcción fallida desarrollo económico que provea suficientes ingresos fiscales para evitar caer en una crisis de deuda<sup>32</sup>.

La corrupción, la mala administración y el gigantismo gubernamental pueden ser que exacerbaban el endeudamiento pero no son las causas principales. Asimismo, la explosión de la primera burbuja inmobiliaria local y la crisis bancaria local -las cuales ocasionaron pérdidas significativas a la economía- son también factores que exacerbaban pero que no pueden explicar por sí solos el endeudamiento excesivo del gobierno de Puerto Rico.

## **V. Decisiones o condiciones exacerbantes para la crisis de deuda**

Dada la caída en los recaudos por impuestos que a su vez responden en gran parte a la caída de la economía, el gobierno optó por financiar déficits fiscales con deuda pública. Por eso, durante los años fiscales posteriores al 2007 es cuando la proporción deuda a PNB aumenta a proporciones nunca antes visto en la historia reciente de Puerto Rico: la proporción deuda a PNB aumenta de 71.0% en el AF 2007 a 94.0% en el 2015. De acuerdo a la gráfica 3, la deuda que más creció fue la relacionada a COFINA. Esta entidad legal, adscrita al Banco Gubernamental de Fomento (BGF, agente fiscal del gobierno), fue creada en virtud de la Ley 91-2006 con el propósito original de pagar o refinanciar, directa o indirectamente, toda o parte de la deuda extraconstitucional del ELA existente al 30 de junio de 2006 y el interés pagadero sobre ésta.<sup>33</sup>

No obstante, enmiendas posteriores modificaron la intención original a la ley. La mayor parte de los usos adicionales autorizados fueron para financiar los déficits operacionales recurrentes durante el periodo fiscal 2009 al 2014, incluyendo pagar todas o parte de las cuentas por pagar a suplidores del ELA. Como consecuencias de las políticas fiscales adoptadas a lo largo de este periodo fiscal (2008-2015) también se usó dinero procedente de las emisiones para financiar el retiro temprano y despido de empleados públicos (Ley 7-2009 y Ley 45-2013). Estos y otros usos provocó que el crecimiento anual (año fiscal 2007-14) del balance de la deuda de COFINA alcanzara en promedio un 19.0%, 10.0% por encima del crecimiento de las obligaciones generales y de los bonos de los municipios de Puerto Rico (Gráfico 3). Este

---

32 Castro, Alicia (2010). Los costos macroeconómicos de la corrupción en Puerto Rico. Recuperado en: [http://economia.uprrp.edu/7FINAL\\_COSTOS.pdf](http://economia.uprrp.edu/7FINAL_COSTOS.pdf)

33 La Ley del Fondo de Interés Apremiante de 2006, <http://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2006/lexl2006091.htm>

crecimiento contribuyó en un 47.0% al crecimiento de la deuda total. A la fecha (junio de 2015), el valor total de la deuda emitida bajo COFINA ascendía a \$15.2 mil millones.<sup>34</sup>

Por su parte, las obligaciones generales no fueron dirigidas a la expansión de mejoras permanentes o bienes públicos, principio que debe regir la emisión de la misma. Alrededor de \$7.6 mil millones de deuda nueva fue emitida durante el periodo fiscal de 2011 a 2015. De ésta, sólo el 4.0% fue para propósitos de mejoras permanentes, mientras que casi el 40.0% de la misma fue dirigida a refinanciar deuda previamente emitida. Otra parte significativa (41.0%) de los de \$7.6 mil millones fue para cubrir líneas de crédito (deuda) otorgadas por el Banco Gubernamental de Fomento a diferentes entidades gubernamentales para cubrir déficits operacionales.

## **VI. Respuesta del Estado ante la Crisis Fiscal:**

### **A. Medidas de austeridad y aumento en los impuestos a la ciudadanía**

La fuerte disminución en la actividad económica de la isla, ha impactado y sigue impactando los recaudos impositivos del Gobierno de Puerto Rico. Con el fin de atender el desequilibrio recurrente entre ingresos y gastos gubernamentales, el Estado ha recurrido a diferentes medidas fiscales.

Por el lado de los ingresos, ha aumentado la contribución o impuesto sobre ingresos de las personas, en el año 2006 se estableció un impuesto a las ventas de 7% (que nueve años después aumentó 64%), dos impuestos a la importación de petróleo, la eliminación del crédito por trabajo, el aumento en la contribución sobre la propiedad y el aumento en las tarifas de electricidad, agua potable y peajes, entre otros.

Estos impuestos regresivos impactan severamente a la población pobre (por ejemplo, una persona sin seguro médico tiende a comprar sus medicamentos sin receta a los cuales se les aplica el impuesto de consumo sobre dicha compra) y a la clase trabajadora (por ejemplo, el arbitrio a la gasolina que afecta a la mayor parte de la población que trabaja y depende de su automóvil para transportarse al escasear la transportación pública).

---

34 Otero, Antonio. *A la expectativa la deuda de COFINA. EL VOCERO*, 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://elvocero.com/a-la-expectativa-la-deuda-de-cofina/>

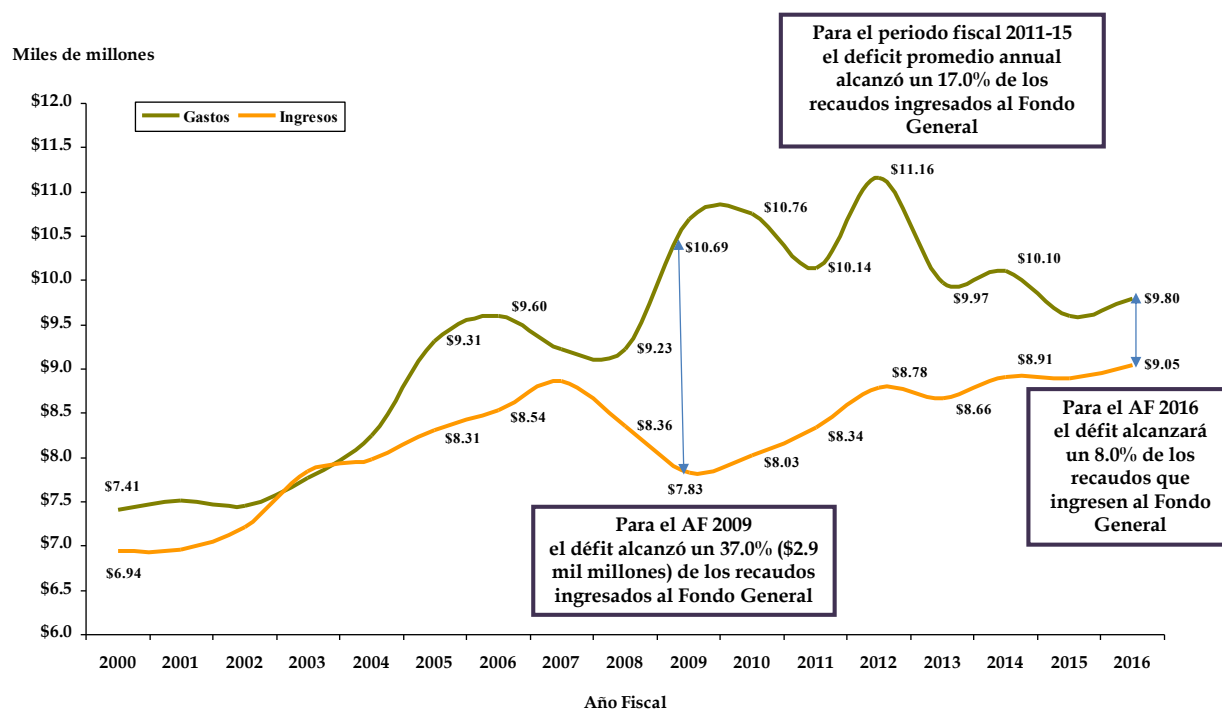
Por el lado del gasto gubernamental, los recaudos adicionales resultantes de estos incrementos impositivos no se han traducidos en mayores servicios gubernamentales para la población en general, sino todo lo contrario. Por ejemplo: 1) se han despedido empleados públicos, afectando los servicios que reciben la ciudadanía en general y la población de bajos ingresos en específico. 2) se ha implantado cambios en las leyes que afectan las condiciones de trabajo de los empleados públicos, provocando que dichos empleados dejen de trabajar motivados por los beneficios de un retiro temprano que entienden no tendrán en un futuro cercano. 3) se ha ordenado el cierre cientos de escuelas públicas, afectando mayormente los servicios educativos que recibe los niños en las comunidades más pobres y aisladas del país. 4) se ha reducido los fondos que reciben las organizaciones sin fines de lucro de base comunitaria (organizaciones no gubernamentales o ONG) que atienden comunidades o poblaciones de personas con necesidades bien específicas (el maltrato de niños, violencia contra las mujeres, la adicción a drogas, entre otras). 5) se ha detenido la inversión pública, necesaria para expandir y mejorar los bienes públicos en general y de las comunidades pobres en particular.

A pesar que el objetivo expresado en la implantación de las medidas fiscales descritas fue afectar sólo y exclusivamente el desequilibrio interno entre los ingresos y gastos gubernamentales, el mismo nunca se ha logrado según se ilustra en la siguiente gráfica.



## Gráfica 6: Ingresos y Gastos Fondo General

### Ingresos (recaudos) y gastos Fondo General\*



Fuente: Departamento de Hacienda; Oficina de Gerencia y Presupuesto

\*El Fondo General es la unidad contable principal donde ingresan los recaudos impositivos principales y egresan los gastos mayores relacionados a la nómina gubernamental, el servicio a la deuda garantizada por la Constitución, entre otros gastos importantes para el gobierno central de Puerto Rico.

Como la gráfica muestra, los ingresos y gastos relacionados al Fondo General,<sup>35</sup> han permanecido en desequilibrio durante los pasados 15 años, excepto para el año fiscal 2003. En el año fiscal 2009, por ejemplo, el déficit alcanzó \$2.9 mil millones o el 36.0% de los recaudos. En el periodo subsiguiente, a pesar de los despidos masivos de empleados públicos, el déficit fiscal continuaba en exceso de 30.0%. Para el periodo fiscal 2011-15, el déficit fiscal promedió un 17.0% de los recaudos, a pesar de todos los “ajustes” fiscales realizados por el lado de los gastos. Sin embargo, a lo largo de todo este periodo de tiempo el servicio a la deuda ha continuado ininterrumpidamente, incrementando de un 4.0% de los recaudos a principios del presente siglo a 15.0% en el año fiscal 2015. Así, el servicio de la deuda (principal más intereses) aumentó casi

35 El Fondo General es la cuenta contable principal del gobierno central de Puerto Rico. En ella ingresan los recaudos impositivos principales y egresan los gastos mayores relacionados a la nómina gubernamental del gobierno central (no corporaciones públicas), el servicio a la deuda garantizada por la Constitución, gastos de salud pública, entre otros.

por mil millones de dólares en tres años, de 2012 a 2015. Para tener un punto de comparación de cuanto representa esta carga en el presupuesto consolidado, este servicio de la deuda en 2015 se acerca al total de los impuestos anuales del Departamento de Hacienda sobre ingresos a los individuos y a las corporaciones que se estima en \$5.3 billones para el fiscal 2015.

Es importante enfatizar que al presente el Gobierno de Puerto Rico ha cumplido cabalmente con los pagos de los bonos GOs (obligaciones generales) como con aquellos que tienen garantía de repago del ELA.<sup>36</sup> Sin embargo, de así hacerlo durante los próximos 5 años, el gobierno se verá obligado a intensificar aún más la política de reducción de gastos. En otras palabras, aún asumiendo que los recaudos impositivos crecen a la par con el crecimiento nominal del PNB (entre 1 a 2 por ciento) y que el gasto gubernamental no relacionado al pago de la deuda permanece constante (alrededor de \$8.6 mil millones), los recaudos no serán suficientes para cumplir con el servicio de la deuda. Por ejemplo, para el presente año fiscal dicho servicio aumentará a 21.7% de los recaudos. Para los años fiscales subsiguientes (2017-20), la proporción bajará pero aún será alta, de 17 a 18 por ciento de los recaudos. Esto significa, que el problema deficitario continuará a pesar de las reducciones en el gasto de servicios gubernamentales y los efectos distributivos negativos que tienen dichas reducciones.

## **B. Impactos de las políticas fiscales en la pobreza y desigualdad**

Las políticas fiscales implementadas para atender la crisis económica en la isla, y el pago de la deuda, ha sido la reducción y recortes del gasto gubernamental en áreas tan importantes como la salud, educación y seguridad afectando severamente los servicios básicos en detrimento de los derechos humanos en la isla.

A menos de seis meses para concluir el presente año fiscal 2015-2016, el director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), Luis F. Cruz Batista, ajustó el presupuesto vigente en \$528 millones, con recortes de 254 millones en gastos en salud, seguridad, educación, bienestar social y en aportaciones a los Sistema de Retiro de Empleados Públicos, y no se descartan más reducciones.<sup>37</sup> Mientras los \$1,011 millones presupuestados para el servicio de la deuda de las obligaciones generales (GO's) y la deuda garantizada (que incluye bonos del Banco

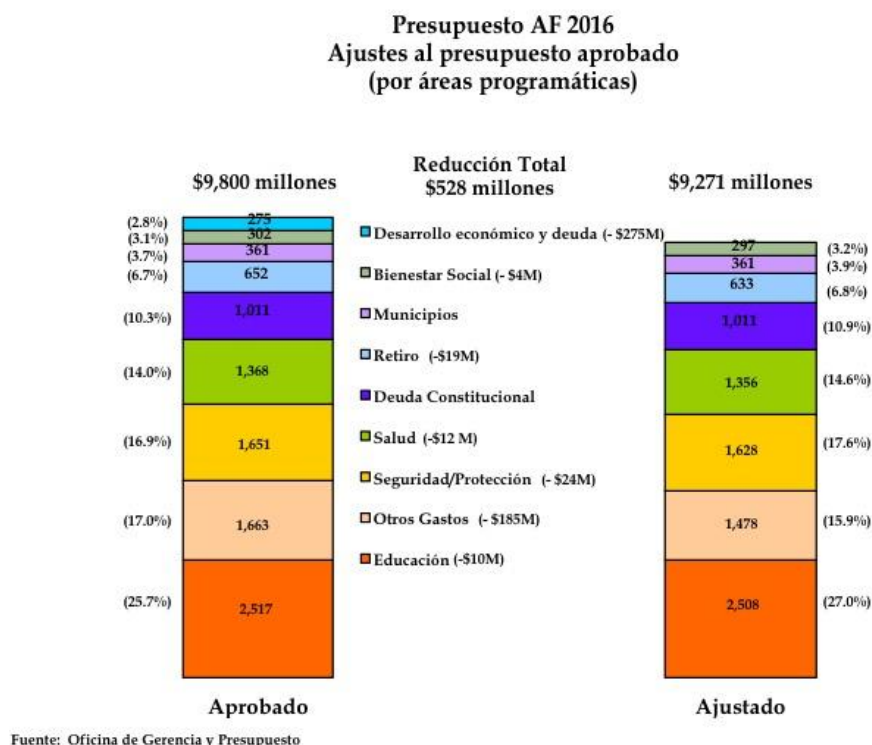
---

<sup>36</sup>Véase, Bauzá, Nydia. *BGF paga a bonistas*. EL NUEVO DIA. 1 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/bgfpagaabonistas-2133415/>

<sup>37</sup> Antonio Otero, *Recorte de \$254M a las agencias: OGP reajuste el presupuesto vigente ante la reducción en recaudos*. EL VOCERO. Disponible en <http://elvocero.com/recorte-de-254m-a-las-agencias/>

Gubernamental de Fomento y de la Autoridad de Edificios Públicos) se quedó intacto en el presupuesto.<sup>38</sup>

**Gráfica 7: Ajustes al Presupuesto 2015-2016**



En términos procesales, las diferentes ramas de gobierno de Puerto Rico y sus corporaciones públicas operan anualmente a base de un presupuesto consolidado.<sup>39</sup> A modo de

38 Id.

39 (1) En el *Fondo General* ingresan los mayores recaudados del Departamento de Hacienda, los cuales son asignados por la Asamblea Legislativa para sufragar los distintos programas de servicios y de inversiones públicas para cada año fiscal. Los recaudos o recursos provienen de imposiciones de contribuciones, esencialmente sobre ingresos, herencias y donaciones; arbitrios sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos, productos de petróleo, vehículos de motor y sus accesorios; impuestos sobre ventas y uso, entre otros. Hoy día casi un 20% de este fondo general lo nutre el arbitrio del 4% a las corporaciones foráneas que operan en Puerto Rico, las cuales toman ese impuesto pagado como crédito a nivel federal. Sin embargo, el gobierno federal no ha querido formalizar este crédito, lo que crea incertidumbre para las corporaciones foráneas en Puerto Rico y para la operación del gobierno. (2) El *Fondo de Mejoras Públicas*, se compone de recursos obtenidos de la venta de emisiones de bonos autorizadas por la Asamblea Legislativa para financiar el programa de mejoras permanentes y no pueden utilizarse para sufragar gastos operacionales de las agencias. (3) En los *Fondos Especiales Estatales* provienen de ingresos contributivos, aranceles y licencias, cobros por servicios, aportaciones de personas y donativos de entidades particulares y otros recaudos propios de algunos organismos gubernamentales. Los gastos con cargo a estos fondos especiales estatales no requieren acción legislativa anual, debido a que los desembolsos están autorizados por legislación aprobada

ejemplo, se incluye el presupuesto vigente para el año fiscal 2016 del sector programático de educación y cultura. Se puede observar que todas las entidades gubernamentales han visto una reducción significativa en su presupuesto de gastos, ascendente a sobre \$700 millones desde el año fiscal 2013.

### Gráfica 8: Presupuesto Consolidado Educación y Cultura

**Presupuesto consolidado de gastos del Gobierno de Puerto Rico**

**Sector programático: Educación y Cultura**

**Años Fiscales 2013-16 (millones \$) \_1/**

Agencia gubernamental	2013	2014	2015	2016	2016-13		
					Reducción o Aumento	Por ciento Acumulado	Promedio Anual
<b>Educación y Cultura</b>	\$5,165.7	\$4,948.3	\$4,854.6	\$4,453.6	-\$712.1	-13.8%	-4.6%
Departamento de Educación	3,526.33	3,363.60	3,294.74	2,904.30	-622.03	-17.6%	-5.9%
Instituto de Cultura Puertorriqueña	27.84	33.03	26.27	21.88	-5.97	-21.4%	-7.1%
Aportaciones al Quehacer Cultural	0.50	1.20	0.50	0.35	-0.15	-30.0%	-10.0%
Colegio Universitario de Justicia Criminal	5.94	5.49	3.65	0.00	-5.94	-100.0%	-33.3%
Consejo de Educación de Puerto Rico	31.13	25.30	25.01	19.86	-11.27	-36.2%	-12.1%
Corporación del Centro de Bellas Artes	6.09	6.26	5.85	4.94	-1.15	-18.9%	-6.3%
Corporación del Conservatorio de Música	9.80	15.09	9.63	8.08	-1.73	-17.6%	-5.9%
Corporación de las Artes Musicales	8.48	8.77	9.23	7.94	-0.54	-6.4%	-2.1%
Escuela de Artes Plásticas	3.90	4.15	4.06	3.78	-0.12	-3.1%	-1.0%
Oficina Estatal de Conservación Histórica	2.64	2.76	2.83	2.63	0.00	0.0%	0.0%
Universidad de Puerto Rico	1,543.04	1,482.67	1,472.79	1,479.81	-63.24	-4.1%	-1.4%

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

\_ 1/ Las cifras incluye todos los recursos monetarios disponibles.

Dicha reducción se concentra en el Departamento de Educación, que provee los servicios educación primaria y secundaria a familias de escasos recursos económicos, en un claro ejemplo de cómo las políticas fiscales impactan negativamente en el acceso a la educación. La misma se ha reducido a razón de 6.0% anual, concentrándose en la reducción presupuestaria del año fiscal 2016-15, ascendente a \$622 millones.

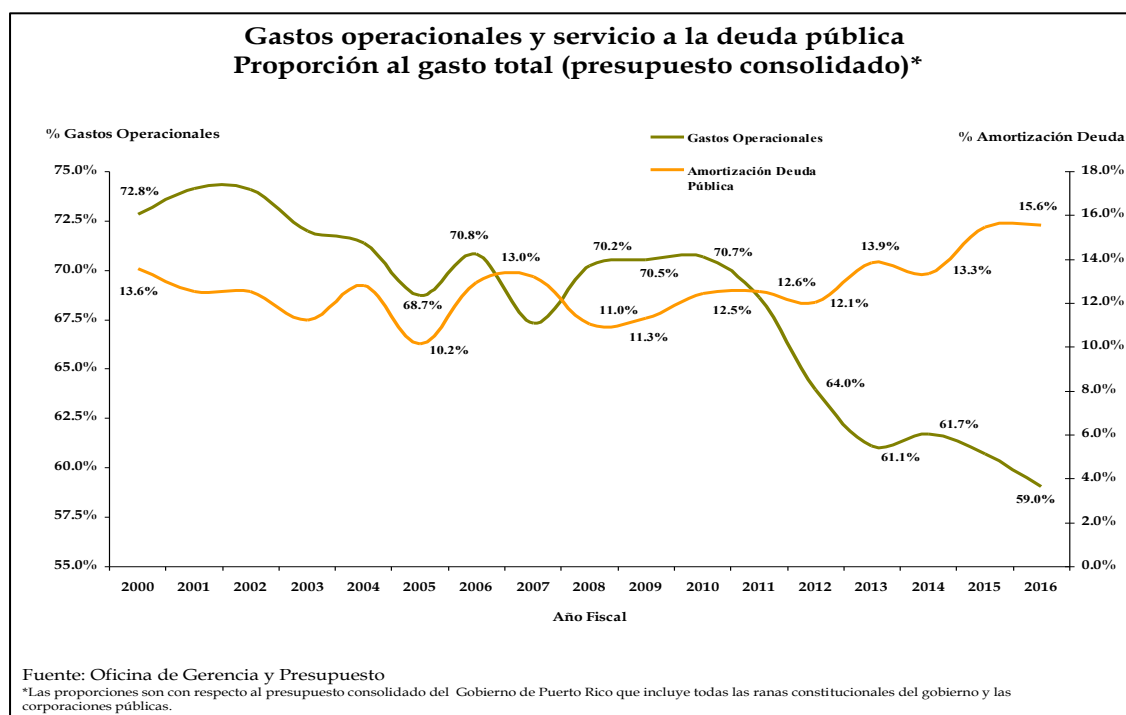
Esta reducción se ha dirigido a las comunidades rurales del país, especialmente las más aisladas donde la pobreza es mayor. Esto debido a que la tasa de pobreza no se distribuye uniformemente a través de Puerto Rico. Mientras más lejos vive una persona del área

anteriormente. (4) Los *Fondos Federales* están compuestos por aportaciones que hace el Gobierno de EE.UU. para programas específicos educativos, de salud, bienestar social, empleo, mejoras permanentes y otros. (5) Los *préstamos* y *emisiones de bonos* son ingresos obtenidos de la emisión de deuda con el fin principal de expandir las mejoras permanentes. (6) Los *ingresos propios* se destinan a costear los gastos operacionales de las corporaciones públicas y algunas agencias, que estas a su vez obtienen por el cobro de servicios que proveen al público y al gobierno.

metropolitana (donde se concentra la actividad económica), mayores son sus probabilidades de verse golpeada por la pobreza. De acuerdo a la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (en adelante, ECPR) preparada por el Negociado del Censo de los Estados Unidos, los municipios de Puerto Rico tienen tasas de pobreza en 2012 que van desde un 27% en áreas más urbanas como Guaynabo hasta un 62% en pueblos rurales como Ciales.<sup>40</sup>

Por último, la gráfica 9 ilustra la reducción consistente de los gastos operacionales del gobierno desde el año fiscal 2000 hasta el año fiscal en curso. A partir del 2009, la reducción en dichos gastos ha sido aguda, situación que se refleja en la reducción del presupuesto vigente. Contrario a esta situación, a partir del 2008 el servicio a la deuda ha incrementado de 11.0% a 16.6% en el presente año fiscal. Para el año fiscal 2017 dicha proporción alcanzará el 20.0% del gasto proyectado del gobierno. Si se mantiene el mismo nivel absoluto de gasto, para pagar el gasto proyectado se necesitará reducir aún más los gastos operacionales del gobierno, gastos que están íntimamente atados a los servicios que brinda el gobierno a la ciudadanía.

**Gráfico 9: Gastos Operacionales vs. Servicio de la Deuda Pública**



40 Véase, Datos del Censo de los Estados Unidos disponibles en <http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>

Las políticas fiscales neoliberales han exacerbado el embate de la depresión económica que empezó en 2006 y al momento de escribir este informe, no ha terminado. La situación es tan severa que ambas, la pobreza y la desigualdad, han aumentado. Por un lado, la tasa de pobreza<sup>41</sup> venía reduciendo consistentemente desde la posguerra hasta la actualidad: de 70% en 1950 a 45% en 2006<sup>42</sup>. Esta tendencia decreciente paró -por primera vez en mucho tiempo- durante el periodo de crisis actual, donde la tasa de pobreza de individuos creció a 46% en 2014.<sup>43</sup>

Como cuestión de hecho, el gran éxodo de puertorriqueños y puertorriqueñas a Estados Unidos no ha logrado frenar el fenómeno creciente de la pobreza durante la depresión económica actual. De hecho, si no hubiesen emigrado las 240,000 personas pobres desde que empezó la depresión económica, la tasa de pobreza en 2014 sería un 50%.<sup>44</sup> Pero aún las personas que trabajan no están exentas de padecer pobreza en Puerto Rico: hoy día una de cada cinco personas que trabajan son pobres (ECPR, 2015).<sup>45</sup> Esta proporción se duplicó de 2000 a 2014, dada la proliferación del empleo precario a tiempo parcial, los cuales son cercanos al salario mínimo y sin beneficios marginales.<sup>46</sup>

En términos de desigualdad<sup>47</sup>, el coeficiente Gini subió de 0.535 en 2006 a 0.547 en 2013 según la Encuesta sobre la Comunidad (ECPR), encabezando una de las regiones con mayor desigualdad económica al interior del país, el segundo país más desigual de Latinoamérica y

---

41 La pobreza se define como una privación humana creada por la carencia material para obtener un conjunto de bienes y servicios mínimos que permitan un estándar de vida razonable. En el caso de Puerto Rico no resulta útil utilizar el umbral internacional del Banco Mundial dado que el costo de vida, de nuevo, es muy superior al país promedio de América Latina o del mundo, por lo que \$3.10 al día es un nivel sumamente bajo que no permitiría siquiera la compra de alimentos necesarios para un día, mucho menos para otras necesidades básicas. Es por eso que en este capítulo corto se usarán las definiciones de pobreza del Negociado del Censo dado que el poder de compra o el costo de vida de Puerto Rico no difiere significativamente del promedio de los Estados Unidos, por lo que el PPC de Puerto Rico se puede considerar cercano a 1 (no hay ajuste por costo de vida). Así, una persona que viva sola es pobre si su ingreso mensual es de \$1,009 o menos, con ajustes graduales según el número de personas por hogar.

42 Véase, Datos del Censo de los Estados Unidos disponibles en <http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>

43 Id.

44 Migración a Estados Unidos baja la tasa de pobreza de Puerto Rico, EL NUEVO DIA, 19 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/migracionaestadosunidosbajalatasadepobrezadepuertorico-2164399/>

45 Muñiz Ortiz. “Aumentan los trabajadores pobres en Puerto Rico, según encuesta”. EL NUEVO DIA. 20 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.primerahora.com/noticias/puertorico/nota/aumentanlostrabajadorespobresenpuertoricosegunencuesta-1109387/>

46 Id.

47 La desigualdad económica (en adelante, desigualdad), por otro lado, se define como la diferencia que hay en términos de ingresos entre personas u hogares dentro de un mismo país o entre países. La medida utilizada más famosa es el coeficiente Gini que fluctúa entre cero y uno, donde el cero indica que hay una perfecta igualdad y el uno indica la máxima desigualdad (de hecho, el uno indica que el estrato más rico obtiene todo el ingreso).

siendo el quinto país más desigual en el mundo cuando se compara con la base de datos del Banco Mundial.<sup>48</sup> Preocupa el nivel de desigualdad que hay en Puerto Rico ya que los beneficios de una bonanza económica no se compartieron equitativamente y ahora los embates de la depresión económica tampoco se comparten equitativamente. De hecho, de 2000 a 2012 la desigualdad aumentó no porque los ricos se hicieron más ricos sino porque los pobres se empobrecieron más.<sup>49</sup> Y esa tendencia creciente de la desigualdad contrasta con América Latina donde la desigualdad entre hogares dentro de un mismo país está reduciéndose.<sup>50</sup>

Las políticas fiscales ejecutadas para pagar la deuda de carácter claramente regresivo también exacerban la desigualdad como los impuestos a las ventas, impuestos a la importación de petróleo, la eliminación del crédito por trabajo, el aumento en la contribución inmueble y el aumento en las tarifas de electricidad, agua potable y peajes, entre otros. El gasto gubernamental tampoco se ha dirigido a reducir la desigualdad, toda vez que el despido de empleados públicos, recortes y la reducción de agencias han limitado la calidad y el acceso a los servicios públicos. Así, el 10% de la población más pobre obtuvo un 0.3% del ingreso total en 2006, mientras en 2012 bajó a un 0.2%.<sup>51</sup>

## **VII. Responsabilidad de actores privados en la crisis fiscal de Puerto Rico: fondos buitres, deuda pública y pobreza**

Según una investigación realizada por el Centro de Periodismo Investigativo (en adelante el CPI) en Puerto Rico varias fuentes del sector financiero aseguran que actualmente entre un 40% o un 50% por ciento de la deuda del gobierno de Puerto Rico está bajo control de los fondos de cobertura, de los que forman parte los fondos buitres.<sup>52</sup>

---

48 Caraballo-Cueto, José (2015). "Socioeconomic Determinants of the Changes in Homicides over Time: A VAR Analysis". *International Journal of Business and Economic Sciences and Applied Research*, 2(8), 115-134

49 Segarra, Eileen (2012). What happened to the distribution of income in Puerto Rico during the last three decades of the XX Century? A statistical point of view. *Series de Ensayos y Monografías*. Disponible en: <http://economia.uprrp.edu/ensayo%20129.pdf>

50 Cornia, G. A. (2014). *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*. Oxford University Press.

51 Segarra, Eileen (2012). What happened to the distribution of income in Puerto Rico during the last three decades of the XX Century? A statistical point of view. *Series de Ensayos y Monografías*. Disponible en: <http://economia.uprrp.edu/ensayo%20129.pdf>

52 Joel Cintrón Arbasetti. *Fondos buitres acorralan a Puerto Rico*, 9 de abril de 2015. Disponible en <http://periodismoinvestigativo.com/2015/04/fondos-buitre-acorralan-a-puerto-rico/>

El término fondo “buitre”, conocido también a nivel internacional como "fondos oportunistas", se utiliza para describir a las entidades comerciales privadas que adquieren deuda impagada o morosa, ya sea mediante compra, asignación u otra forma de transacción, y en ocasiones sentencias reales de los tribunales, con el objetivo de obtener una elevada rentabilidad.<sup>53</sup>

En el contexto de la deuda soberana, estas entidades financieras normalmente adquieren la deuda soberana impagada de los países pobres en el mercado secundario a un precio muy inferior a su valor nominal y después intentan, mediante litigio, embargo de activos o presiones políticas, obtener el reembolso del valor nominal total de la deuda junto con los intereses, sanciones y honorarios de asesoramiento jurídico.<sup>54</sup>

Según el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), los fondos buitres presentan una tasa media de recuperación de entre 3 y 20 veces su inversión, lo que equivale a un rendimiento de entre el 300 y el 2.000%.<sup>55</sup> El BAFD describe estas tasas de recuperación como "probablemente las más altas del mercado de deuda morosa"<sup>56</sup>.

Las estrategias especulativas de inversión de los fondos buitres han sido denunciadas a nivel internacional. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 27/30 condenó “las actividades de los fondos buitres por los efectos negativos directos que el reembolso de la deuda a esos fondos, en condiciones predatorias, tiene sobre la capacidad de los gobiernos de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo.”<sup>57</sup>

De igual forma el Comité de Derechos Humanos reafirmó en este contexto la necesidad de que los Estados aprueben regulación para prohibir este tipo de prácticas: “las actividades de los fondos buitres resaltan algunos de los problemas del sistema financiero mundial y son una

---

53 Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina\*/A/HRC/14/21

54 Véase Banco Africano de Desarrollo (BAFD), Vulture funds in the sovereign debt context. Disponible en [www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/](http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/).

55 Id.

56 Id.

57 Resolución del Consejo de Derechos Humanos 27/30. *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales: las actividades de los fondos buitres* A/HRC/RES/27/30 (3 de octubre de 2014) Disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/181/02/PDF/G1418102.pdf?OpenElement>



muestra del carácter injusto del sistema actual, que afecta directamente al goce de los derechos humanos en los Estados deudores, y exhorta a los Estados a que consideren la posibilidad de aplicar marcos jurídicos para poner coto a las actividades predatorias de los fondos buitres dentro de sus jurisdicciones”.<sup>58</sup>

La mayoría de los fondos buitres son compañías de inversión estadounidenses, que pertenecen al grupo de firmas llamadas fondos de cobertura. La U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), agencia federal que se supone regule el mercado de valores, no distingue entre fondos de cobertura y los llamados fondos buitres.

Según el CPI, los fondos buitres llegaron a Puerto Rico atraídos “por la colosal tasa de interés real pagado de 8.727% libre de impuestos, los fondos de cobertura no dejaron pasar el negocio que Bank of America Merrill Lynch describió como la transacción de bonos basura más grande y más costosa de la historia hecha por un emisor de bonos municipales: la emisión de \$3.5 mil millones que hizo el gobierno de Puerto Rico el 11 de marzo de 2014”.<sup>59</sup>

Para algunas compañías de fondos buitres, la emisión de bonos del 11 de marzo de 2014 presentaba una “oportunidad dorada para obtener ganancias invirtiendo en Puerto Rico, donde una larga década de recesión económica hizo trizas el valor de activos, tales como propiedades, acciones locales y ahora los bonos municipales”, indica el CPI.<sup>60</sup> Según dicha investigación, los fondos buitres con los que el gobierno de Alejandro García Padilla contrajo deuda incluyen a firmas notorias por la presión que ejercen sobre los gobiernos de Grecia, Argentina y otros países en crisis para que paguen la totalidad de sus deudas.<sup>61</sup>

Los fondos buitres se aprovechan también de la poca transparencia y desregulación de paraísos fiscales como es el caso de Puerto Rico para actuar en la opacidad.<sup>62</sup> Pero aunque no sabemos en detalle quiénes son los que tienen qué cantidad de la deuda del país, su influencia en las decisiones de política pública cada vez es más evidente.

---

58 Id.

59 Joel Cintrón Arbasetti. *Fondos buitres acorralan a Puerto Rico*, 9 de abril de 2015. Disponible en <http://periodismoinvestigativo.com/2015/04/fondos-buitres-acorralan-a-puerto-rico/>

60 Id.

61 Id. Según la investigación del CPI, firmas como Paulson & Company, Och-Ziff Capital Management LLC, Fire Tree Partners, Perry Capital LLC y Brigade Capital Management compraron cada una más de \$100 millones de la emisión de bonos del 2014. También, Third Point, Appaloosa Management, Farallon Capital Management, Avenue Capital Group, Maglan Capital, Matlin Patterson, Highbridge, PSAM, Apollo, Angelo Gordon, Fundamental Advisors, Arrowgrass, Marathon Asset Management, Pine River Capital Management, Knighthead Capital Management, Davison Kempner, Candlewood Invest Group, Meehan Combs y Blue Mountain Capital Management.

62 Véase Capítulo sobre Acceso a Información los intentos para acceder a información sobre las actividades de estas empresas.

Por ejemplo, ante el anuncio del gobernador García Padilla de que la deuda pública de la isla era impagable, el 22 de julio de 2015, 34 firmas dueñas de deuda de Puerto Rico publicaron un informe donde indican que Puerto Rico tenía “alternativas” para evitar la quiebra financiera - y pagar sus deudas - aumentando los impuestos, vendiendo \$4 mil millones de dólares de edificios públicos y reduciendo drásticamente el gasto público, en particular en la educación.<sup>63</sup> Dicho informe recomendó despido de maestros, cierre de escuelas, recortes en servicios de salud, entre otros.<sup>64</sup> También tratan de imponer reestructuraciones, aumentos de tarifas servicios básico y cierres de agencias.

De igual forma los fondos buitres han utilizado todas las estrategias posibles para evitar una reestructuración ordenada y sustentable de la deuda de Puerto Rico profundizando la crisis humanitaria que enfrenta la isla<sup>65</sup>. Por ejemplo, ante el intento del gobierno de crear legislación para reestructurar la deuda de las corporaciones públicas iniciaron litigios en los Tribunales de los Estados Unidos para evitar su implementación.<sup>66</sup> A su vez, se han mantenido cabildeando para evitar que el Congreso de Estados Unidos ayude a que Puerto Rico reestructure parte su deuda a través del Capítulo 9 de la Ley de Quiebras federal paralizando toda reestructuración de la deuda como hacen en otros países pobres, privando al gobierno de Puerto Rico de su derecho a proteger a su pueblo conforme al derecho internacional y estándares de derechos humanos.<sup>67</sup>

Como recientemente expresó la congresista estadounidense Elizabeth Warren en rueda de prensa por la inacción del Congreso ante la crisis que enfrenta la isla: “Sin ayuda, Puerto Rico está a merced de los fondos buitres de Wall Street, los acreedores que se especializan en aprovecharse de los prestatarios que están en problemas”.

Si bien es cierto que los Estados son los primeros llamados a proteger y garantizar los derechos humanos en sus territorios, las instituciones financieras internacionales y las empresas

---

63 Rupert Neate, *Hedge funds tell Puerto Rico: lay off teachers and close schools to pay us back*, *The GUARDIAN*, 28 de julio de 2015 Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/hedge-funds-puerto-rico-close-schools-fire-teachers-pay-us-back>

64 Id.

65 Sobre el efecto que han tenido los fondos buitres en la crisis humanitaria y derechos humanos en Puerto Rico véase, Hedge Clippers, *Hedge Papers No.26: Puerto Rico: Pain and Profit*.(2016) Disponible en: <http://hedgeclippers.org/puerto-rico-pain-and-profit/>

66 Radican primera demanda por ley de "quiebra criolla". EL NUEVO DIA, 29 de junio de 2014. Disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/radicanprimerademandaaporleydequiebracriolla-1803849/>

67 Al Congreso los bonistas a manifestarse, EL NUEVO DIA. 1 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/alcongresolosbonistasamanifestarse-2133305>

privadas también tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales.<sup>68</sup> Ello conlleva el deber de abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar políticas y programas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos.<sup>69</sup> De igual forma, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos le imponen a los Estados que garanticen a través de la debida regulación de las empresas que operan en su jurisdicción el respeto a los derechos humanos.<sup>70</sup>

## **VIII. Alternativas ante la crisis fiscal:**

### **A. Aspectos constitucionales sobre la deuda pública**

La Constitución de Puerto Rico contiene unas disposiciones que fueron diseñadas para mantener la salud fiscal y financiera del ELA.<sup>71</sup> Por ejemplo, la Sección 2 del Artículo VI dispone que la deuda pública directa del Gobierno del ELA será emitida por acción de la Asamblea Legislativa y no excederá un margen prestatario que consistirá del 15% del promedio del monto total de los recaudos públicos en los dos años previos.<sup>72</sup> De igual manera, la Sección 8 de dicho artículo declara una prelación al pago de la deuda pública en caso de insuficiencia presupuestaria al final del año fiscal.<sup>73</sup>

El orden en el pago de deudas es particularmente problemático. Se coloca el pago a acreedores de las obligaciones generales del gobierno de Puerto Rico por encima del pago de los gastos ordinarios del gobierno que benefician directamente a la población. Este orden fue establecido como incentivo para facilitar la venta de bonos y otros instrumentos de inversión<sup>74</sup>.

Sin embargo, las disposiciones de una Constitución deben ser interpretadas de forma integrada y no en detrimento de la protección de los derechos humanos de la población. Como el

---

68 Véase, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, anexo: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" (A/HRC/17/31)

69 Id.

70 Id.

71 Véase, CONST PR, art. VI, Sec. 2; CONST PR, art. VI, Sec. 7; CONST PR, art. VI, Sec. 8.

72 Id. CONST PR, art. VI, Sec. 2.

73 Id. CONST PR, art. VI, Sec. 8 (“Cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.”)

74 Entrevista al Lcdo Carlos Ramos González, Profesor en Derecho Constitucional, Escuela de Derecho Universidad Interamericana, 15 de marzo de 2016.

mismo Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado, las protecciones constitucionales no son absolutas y deben ser armonizadas con la obligación ineludible del gobierno de ejercer el poder de razón de Estado para proteger el bienestar general de la sociedad y el interés público.<sup>75</sup> De igual forma, sobre la prohibición constitucional al menoscabo de las obligaciones contractuales, norma que aplicaría a aquellas deudas no garantizadas expresamente por la Constitución, como las contraídas por las corporaciones públicas, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que el Estado no incurre en violación de esta disposición constitucional cuando el menoscabo tenga lugar en beneficio del interés público.<sup>76</sup>

De igual manera, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados ha expresado que:

[U]n enfoque “absolutista” del principio *pacta sunt servanda* **no forma parte del derecho positivo ni es parte del derecho internacional consuetudinario**. Los contratos de deuda existen en un universo jurídico y económico más amplio, en que el derecho de los derechos humanos, la relación de agencia entre los Estados y sus poblaciones y las limitaciones económicas interactúan con los derechos de los acreedores.<sup>77</sup>

De lo anterior se desprende que no pueden ser activadas o interpretadas estas cláusulas que garantizan el pago de la deuda fuera de las consideraciones y consecuencias humanas que ello ocasionaría. Otra interpretación no es consona con los estándares internacionales de derechos humanos ni con la misma Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico, particularmente su disposición más importante y fuente de todos los derechos ahí contenido y por lo tanto de la esencia del estado de derecho que impera en nuestro País: la dignidad humana como un derecho inviolable.<sup>78</sup>

---

75 Bayrón Toro v. Serra, 119 D.P.R. 605 (1987), Domínguez Castro v. E.L.A., 178 D.P.R.1, 35-36 (2010); Trinidad Hernandez v. ELA, 188 D.P.R. 828 (2013).

76 Id.

77 Véase, Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina, A/70/275, 4 de agosto de 2015.

78 CONST PR, art. II Sec. 1. Véase además, Carlos E. Ramos González, La inviolabilidad de la dignidad humana: lo indigno de la búsqueda de expectativas de intimidad en el derecho constitucional puertorriqueño, 45 Rev. Jurídica U. Inter P.R. 188 (2010) (De sus propios términos, "se enuncia como un derecho, no como se articula como valor o principio. Está expresada en términos absolutos. No admite excepciones. No es posible que se tolere una violación temporal de la misma. No solo está dirigida al Estado únicamente como límite al ejercicio de sus poderes; está dirigida también contra la sociedad: nadie puede violar la dignidad humana"

Así, la inviolabilidad de la dignidad humana y la razón de poder de estado el gobierno de Puerto Rico representan imperativos categóricos de la comunidad política de nuestro País.<sup>79</sup> Estos imperativos forman parte de las disposiciones constitucionales relacionadas a la deuda pública que deben guiar su lectura, interpretación y ejecución.

Como vemos por todo este informe, las medidas que está tomando el gobierno para garantizar el pago de la deuda pública están afectando directa e indirectamente el disfrute de los derechos humanos en Puerto Rico, incluso aquellos establecidos en la Carta de Derechos de nuestra Constitución. El Estado tiene el deber de dar prioridad a la protección de nuestros derechos fundamentales sobre el pago de los intereses y amortización de la deuda pública.

Por lo anterior, ante una clara escasez de fondos para el repago de toda la deuda pública de Puerto Rico, las determinaciones de una política fiscal amparada en la protección de los derechos humanos debe favorecer en primer lugar los servicios básicos y esenciales para la población puertorriqueña, en segundo lugar la reinversión local del capital puertorriqueño levantada por el Gobierno mediante contribuciones impositivas, y en tercer lugar el pago de la deuda legítimamente contraída.

## **B. Moratoria, Auditoría y Reestructuración de la Deuda Pública**

### ***i. La necesidad de una moratoria en el pago de la deuda***

Sin más alternativas que no resulten en mayores golpes para los derechos humanos, resulta una necesidad imperativa para el gobierno de Puerto Rico el establecer una moratoria al repago de intereses y la amortización de parte la deuda pública y una política fiscal de reinversión de una mayor cantidad del dinero producido por nuestros contribuyentes en el desarrollo de su propio País.<sup>80</sup> El repago de la deuda pública no puede ser una camisa de fuerza para el Gobierno, pues su existencia se justifica únicamente por el consentimiento y para el servicio de las personas que lo constituyen, personas que dependen de él para educación, salud, infraestructura confiable, vivienda, alimentación y seguridad.

---

<sup>79</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado la obligación que tiene "toda comunidad políticamente organizada" de ejercer su poder inherente de "razón de poder de estado" ("police power") Este es un poder amplio para "prohibir o reglamentar la paz pública, moral, salud y bienestar general de su población incluyendo las situaciones de precariedad económica". Siendo un poder inherente, es irrenunciable. Véase, Domínguez Castro v. E.L.A., 178 D.P.R.1, 35-36 (2010)

<sup>80</sup> Véase sobre el particular también, el Proyecto de la Cámara 2003 del 12 de mayo de 2014.

Con esta moratoria no se busca despojar a los acreedores de la deuda pública de Puerto Rico legítimamente contraída de su derecho de crédito. Pero sí iniciar un proceso de auditoría y establecer una nueva estructura de repago de la deuda pública pendiente que sea sustentable y permita al Gobierno retener para la economía nacional, e invertir en el desarrollo social y económico puertorriqueño, los ahorros producto de la moratoria diseñada y ejecutada por el gobierno.<sup>81</sup>

Resaltamos por ejemplo, la propuesta contenida en el proyecto de ley P de la C 2003 que propone una moratoria en el pago de la deuda no garantizada por la constitución como es la emitida por las corporaciones públicas y municipios. Según dicha medida, una declaración de moratoria sobre la deuda que no goza de la garantía constitucional representa un posible ahorro en exceso de \$56,000 millones, donde más de \$5,000 millones de esta deuda se debe pagar desde el Fondo General.

De esta forma se puede garantizar que existan los fondos en caja necesarios para el sostenimiento de los servicios básicos y esenciales para el Pueblo, para la implementación de planes estratégicos de reactivación y reestructuración económica, en aras de superar la depresión que iniciara en 2006<sup>82</sup>.

De igual manera, esta moratoria dará el espacio necesario para iniciar una amplia auditoría ciudadana sobre los términos, condiciones y fines de estas deudas y cuáles se hicieron dentro de los límites legales y constitucionales. Luego de esta auditoría el gobierno pueda negociar los términos de aquella deuda contraída legalmente con los bonistas y pueda establecer nuevas normas y prioridades para el repago de la deuda que sean acorde con los mejores intereses comunes de los puertorriqueños y las puertorriqueñas.

## ***ii. ¿Por qué una auditoría ciudadana de la deuda?***

Como uno de los mecanismos para poner en marcha un proceso amplio de reestructuración fiscal y financiera, es prudente y necesaria realizar una auditoría amplia sobre la legalidad y legitimidad de la deuda pública contraída por el gobierno.

Como indicamos, nuestra constitución establece un límite para que el gobierno pueda tomar prestado. Dispone que no se pueden emitir obligaciones directas comprometiendo la entera fe, el crédito y el poder de imponer contribuciones del ELA de Puerto Rico si el monto del

---

81 Id.

82 Id.

principal y los intereses de todas las obligaciones así garantizadas y en circulación exceden el 15% del promedio de las rentas anuales ingresadas al Tesoro de Puerto Rico en los dos años anteriores. Esta limitación constitucional es un instrumento diseñado para servir a la ciudadanía puertorriqueña como defensa primordial contra la carga onerosa que resulta del endeudamiento público excesivo. Sin embargo, como hemos sido testigos el gobierno ha emitido y contraído deuda por sobre este límite constitucional sin que dicha “inversión” ni siquiera redunde en mayor prosperidad nacional.

Por otro lado, se han hecho señalamientos y referidos al Departamento de Justicia sobre posibles esquemas de fraude en algunas de estas emisiones de bono<sup>83</sup>. Por ejemplo, según publicado recientemente en los medios de comunicación, una investigación legislativa detalla un esquema de fraude en la emisión de deuda pública, debido a un patrón de endeudamiento que los inversionistas permitieron con conocimiento de que no existía fuente de repago.<sup>84</sup>

De igual forma una auditoria amplia de la deuda permitirá conocer quiénes son los tenedores de la misma y el efecto real que implica para estos el pago de la deuda. Por ejemplo una auditoria nos permitiría distinguir entre la deuda comprada por los fondos buitres de aquella comprada por fondos de pensiones o cooperativas para establecer prioridades en el re-pago.

Por lo anterior, grupos y distintos sectores sociales han solicitado acceso a la información sobre cuáles emisiones de bonos fueron hechas según los límites establecidos en la Constitución y cuáles no cumplen<sup>85</sup>. Tampoco se ha dado acceso a la información de cómo se usó el dinero y si se cumplió con el propósito original de la emisión y si se perseguía fines legítimamente públicos.

Bajo estos mismos preceptos, el 6 de febrero del 2015 se presentó el proyecto de ley, P. de la C. 2314 para crear “Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público” exponiendo que:

Está en el mejor interés del Pueblo de Puerto Rico determinar definitivamente si los procesos de negociación y renegociación de los créditos referidos se han dado en el marco de gestiones irregulares. De igual manera, es deber primordial del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley, regularlas y controlarlas en defensa del bien

---

<sup>83</sup> Véase, Quintero, Laura. *Salpica ilegalidad y fraude en emisión de deuda*. EL VOCERO, 31 de marzo de 2016. Disponible en: <http://elvocero.com/salpica-ilegalidad-y-fraude-en-emision-de-deuda/>

<sup>84</sup> Id.

<sup>85</sup> “Es menester auditar la deuda pública de P.R.” 27 de julio de 2015. Disponible en <http://www.wapa.tv/noticias/politica/es-menester-auditar-la-deuda-publica-de-p-r-20131122260354.html>;

común, para asegurarnos de que los fondos públicos se utilicen única y exclusivamente para beneficiar y mejorar la calidad de vida del Pueblo puertorriqueño y no para beneficiar a un sector privilegiado que en nada aporta al bienestar común de nuestra sociedad.

El propósito del proyecto era la creación de una comisión independiente de ciudadanos privados, provenientes de diversos sectores estratégicos en la sociedad civil, encomendada con la responsabilidad de auditar la totalidad de la deuda pública puertorriqueña, de manera que puedan identificar la deuda legítimamente contraída y utilizada, y distinguirla de la deuda ilegítimamente contraída o utilizada.

El P de la C 2314 no ha sido aprobado, pero a través de otra medida legislativa y mucho cabildeo de sectores sociales y sindicales se logró crear una *Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público*.<sup>86</sup> Dicha comisión tendrá la tarea de auditar toda la deuda de Puerto Rico desde 1972 al presente. La ley requiere que esta Comisión defina una metodología para realizar una Auditoría Integral de cada uno de los créditos; las renegociaciones y otras formas de reestructuración que se hubieren realizado; los montos pagados por capital e intereses; las inversiones realizadas en el proyecto correspondiente; los impactos de los procesos de contratación, refinanciamiento o renegociación del endeudamiento público; del destino de los recursos y la ejecución de programas y proyectos financiados con deuda interna o externa; y aplicar dicha metodología en la auditoría de todos los convenios vigentes.

Sin embargo, dicha cuerpo ha enfrentado fuertes barreras para constituirse<sup>87</sup> y todavía a ocho meses de aprobada la legislación no se les han asignado fondos para operar.<sup>88</sup>

### ***iii. La reestructuración y renegociación de la deuda pública***

La reestructuración y renegociación de la deuda pública legalmente contraída es la única alternativa razonable si se tiene como fin el garantizar el bienestar general y los derechos humanos la isla. No obstante, Puerto Rico no cuenta con el marco legal necesario para poder llevar acabo un proceso de reestructuración ordenado y que cumpla con los estándares internacionales sobre deuda pública y derechos humanos. Estados Unidos por su parte ha

---

86 Véase, Ley Num. 97 De 1 De Julio De 2015

87 *Exigen una auditoría de la deuda y enmendar la Constitución*, SIN COMILLAS.COM Disponible en <http://sincomillas.com/exigen-una-auditoria-de-la-deuda-y-enmendar-la-constitucion/>

88 *Sin chavos para auditar la deuda de Puerto Rico*. Noticel. 7 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.noticel.com/noticia/187550/sin-chavos-para-auditar-la-deuda-de-puerto-rico-documento.html>



impedido completamente que la isla pueda contar con las herramientas necesarias para reestructurar la deuda sin afectar el funcionamiento del gobierno y los servicios públicos a la ciudadanía.

**a. Intentos de reestructuración de la deuda: Capítulo 9 del Código de Quiebra de los Estados Unidos, Ley de Quiebra Criolla y la Junta de Control Fiscal.**

Las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado que proveen servicios públicos esenciales, enfrentan hoy día retos operacionales, fiscales y financieros significativos. Sin embargo, Puerto Rico se encuentra en un limbo jurídico y político sin precedentes, porque su relación territorial con los Estados Unidos le impide tener legislación que establezca un procedimiento ordenado para la reestructuración o negociación de las deudas para las corporaciones públicas que pudiesen llegar a estar insolventes.

La Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante la, AEE), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante la, AAA) y la Autoridad de Carreteras y Transportación (en adelante la ACT), entidades que proveen agua, luz e infraestructura al país tienen un déficit combinado para el año fiscal 2012-2013 de aproximadamente \$800 millones, todas con un nivel de deuda combinado que alcanza los \$20,000 millones. Las deudas de las corporaciones públicas, como entidades con personalidad jurídica propia, no forman parte de la deuda contada contra el margen prestatario establecido en la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución; por tanto, no están limitadas ni garantizada por dicha disposición constitucional.<sup>89</sup>

En la actualidad, bajo el Capítulo 9 del Código de Quiebras federal, los gobiernos estatales de los Estados Unidos pueden autorizar sus instrumentalidades públicas a acogerse a la ley federal. No obstante, en 1984, Puerto Rico fue excluido del término “estado” para propósitos del Capítulo 9, por lo que el gobierno de Puerto Rico no tiene la potestad para autorizar a sus corporaciones públicas a solicitar esa protección provista por la ley federal.

---

<sup>89</sup> La práctica del ELA es que la deuda emitida por las distintas corporaciones públicas, tales como la Corporación del Financiamiento del Interés Apremiante (COFINA), la AEE, la AAA, la Universidad de Puerto Rico (UPR), entre muchas otras, no son parte de la deuda directa del Gobierno, al ser gobernadas por sus estatutos orgánicos y emitidas directamente por éstas corporaciones públicas. Esta práctica y política pública es reflejada en el hecho de que esta deuda no directa no forma parte de la deuda contada contra el margen prestatario establecido en la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución. Por tanto, la deuda no directa, emitida por las distintas corporaciones públicas, no está protegida ni garantizada por disposición constitucional.

Ante la imposibilidad de optar por el marco legal federal de quiebras, en julio de 2014, la actual administración de Puerto Rico aprobó la Ley 74 del 2015 titulada “Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas”, popularmente conocida como la “Ley de Quiebra Criolla”, mediante la cual buscaba autorizar a ciertas corporaciones públicas a reestructurar sus deudas. Un sinnúmero de compañías que custodian fondos buitre y dueñas de bonos de Puerto Rico demandaron al gobierno en el Tribunal Federal del Distrito de Puerto Rico alegando que la Ley viola tanto la Constitución de Estados Unidos como la de Puerto Rico.

El pasado 6 de febrero de 2015, el Tribunal Federal resolvió a favor de los bonistas en la que concluyó que la Ley de Quiebra Criolla invade lo que es campo ocupado por el Código de Quiebras federal y, por tanto, es inválida bajo la Cláusula de Supremacía de la Constitución de Estados Unidos. Esta decisión judicial tuvo el efecto de detener la implementación del estatuto, o cualquier otro similar, para reestructurar su deuda, dejando a Puerto Rico sin herramientas legales para poder lograr un justo balance entre los intereses de los bonistas, el problema de liquidez de sus corporaciones y su deber de garantizar los servicios esenciales a la ciudadanía.

El gobierno apeló dicha determinación en los tribunales federales, pero la decisión fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos<sup>90</sup> y está ahora bajo consideración del Tribunal Supremo de los Estados Unidos quien tuvo su audiencia oral el pasado 22 de marzo del 2016.<sup>91</sup>

En la alternativa, el gobierno del Estado Libre Asociado<sup>92</sup> como distintos sectores en Puerto Rico y Estados Unidos han solicitado al Congreso federal que incluya nuevamente a

---

90 Id. Véase además, *Apelativo reitera decisión de que quiebra criolla es inconstitucional*, EL NUEVO DIA, 6 de julio de 2015. Disponible en

<http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/apelativoreiteradecisiondequequiebracriollaesinconstitucional-2069777/>

91 Véase, *FRANKLIN CALIFORNIA TAX-FREE TRUST v. COMMONWEALTH OF PUERTO RICO*, et al., Nos. 15-233; Véase además, “Puerto Rico Fights for Chapter 9 Bankruptcy in Supreme Court” New York Times, March 22, 2016. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2016/03/23/business/dealbook/puerto-rico-fights-for-chapter9bankruptcyinsupremecourt.html?ref=collection%2Ftimestopic%2FPuerto+Rico&action=click&contentCollection=us&region=stream&module=stream\\_unit&version=latest&contentPlacement=1&pgtype=collection](http://www.nytimes.com/2016/03/23/business/dealbook/puerto-rico-fights-for-chapter9bankruptcyinsupremecourt.html?ref=collection%2Ftimestopic%2FPuerto+Rico&action=click&contentCollection=us&region=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=1&pgtype=collection)

92 Véase, *Radicado proyecto para incluir a Puerto Rico en protección del Capítulo 9 de Código de Quiebras federal*, MICROJURIS, 11 de febrero de 2015. Disponible en <http://aldia.microjuris.com/2015/02/11/radicado-proyecto-para-incluir-a-puerto-rico-en-proteccion-del-capitulo-9-de-codigo-de-quiebras-federal/>; *Busca apoyo para inclusión de PR en el capítulo 9*, 16 de junio de 2015, WAPA TV Disponible en: [http://www.wapa.tv/noticias/politica/busca-apoyo-para-inclusion-de-pr-en-el-capitulo-9\\_20131122258171.html](http://www.wapa.tv/noticias/politica/busca-apoyo-para-inclusion-de-pr-en-el-capitulo-9_20131122258171.html)

Puerto Rico en el Capítulo 9 de la Ley de Quiebras.<sup>93</sup> Sin embargo, la mayoría de este cuerpo se niega a conceder dicho remedio<sup>94</sup> y en su lugar proponen una “Junta de Control Fiscal” para manejar las finanzas públicas del país, hacer los ajustes necesarios y garantizar el pago de la deuda. Lo anterior con ningún apoyo financiero ni asignación de fondos federales.

La alternativa de una Junta de Control Fiscal se está actualmente evaluando en el Congreso de los Estados Unidos como respuesta a la situación de la isla. El proyecto más reciente, radicado por Rob Bishop, tiene los principales componentes:

- a. Composición de la Junta: Cinco (5) miembros, nombrados por presidente de EEUU. Uno sería residente de Puerto Rico. El gobernador y el Sec. del Tesoro miembros solo con voz.
- b. La Junta tendría poderes absolutos sobre el presupuesto y planes fiscales, por encima de la Legislatura y el gobernador.
- c. Los miembros de la Junta tendrán inmunidad en el desempeño de sus funciones.
- d. La Junta será una dependencia del gobierno de PR, pero no podrá ser supervisada por el gobernador o por la Legislatura.
- e. El gobernador tiene que presentar informe de recaudos/gastos (3 meses).
- f. Incumplir órdenes de la junta puede suponer un delito menos grave, y \$1,000 de multa.
- g. La junta estará en funciones por lo menos cinco años.

De lo anterior se desprende que la propuesta de una Junta de Control Fiscal implicaría un claro retroceso democrático y una alternativa colonial, violatoria de derechos humanos, al delegarse a funcionarios privados, nombrados por el presidente de los Estados Unidos, las funciones de aprobar el presupuesto gubernamental entre otros poderes amplios. Además su principal prioridad es pagar la deuda tal, sin que se contemple el impacto que eso tenga para la ciudadanía. De igual manera, la propuesta no contempla en lo absoluto auditar la deuda, combatir la corrupción, ni imponer responsabilidad por fraude, corrupción ni mala

---

93 Delgado, José. *Capítulo 9 es la alternativa que no cuesta dinero federal: Demócratas insisten en que Puerto Rico tiene que reestructurar su deuda pública*. EL NUEVO DÍA, 28 de enero de 2016. Disponible en:

<http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/capitulo9eslaalternativaquenocuestadinero federal-2156216/>;

Petición para que el Congreso apruebe Capítulo 9 a P.R. NOTICEL, 30 de julio de 2015. Disponible en:

<http://www.notice1.com/noticia/178982/peticion-para-que-el-congreso-apruebe-capitulo-9-a-pr-galeria.html>;

Gonzalez Joanisabel, *Reserva Federal de Nueva York respalda Capítulo 9 para Puerto Rico*, EL Nuevo Día, 26 de agosto de 2015. Disponible en

<http://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/reservafederaldenuevayorkrespaldacapitulo9parapuertorico-2091444/>

94 Rivera Sanchez, Maricarmen. *Rechazo al Capítulo 9 para Puerto Rico*, EL VOCERO, 2 de diciembre de 2016. Disponible en <http://elvocero.com/rechazo-al-capitulo-9-para-puerto-rico/>

administración. En fin, su única finalidad será promover las políticas fiscales necesarias para garantizar el pago de la deuda a los bonistas, sin evaluar el impacto de esto en los derechos humanos de la ciudadanía.

Si se sigue el camino de la austeridad mediante una Junta de Control Fiscal la situación social se agravará. Por ejemplo, una junta de este tipo se implantó en Washington D.C. durante el periodo 1995-2001 y la tasa pobreza aumentó de 16.9% en 1990 a 20.2 en año 2000.<sup>95</sup><sup>96</sup> Asimismo, las políticas de austeridad -la condición del FMI para brindar asistencia económica en países de ingresos bajos y medianos- perjudicaron a los pueblos latinoamericanos, cuyas tasas de pobreza aumentaron en promedio un 2.7% durante las crisis.<sup>97</sup> El equivalente de las políticas del FMI es una Junta de Control Fiscal federal, la cual no se diseña para traer asistencia económica, mecanismos de reestructuración de deuda o de crecimiento económico. Esas juntas austeras están para reducir los servicios públicos y garantizar el pago de la deuda, no es para mejorar la administración pública, ni atajar la corrupción ni diseñar el crecimiento económico.<sup>98</sup> Según Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, los países con problemas de deuda salen mejor de las crisis si las renegocian que si optan por el camino ortodoxo de la austeridad.<sup>99</sup>

Por otro lado, los Principios sobre Deuda Externa y Derechos Humanos adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas disponen que todo Estado tiene el derecho inalienable de poner en marcha un proceso de desarrollo nacional que sea independiente y esté libre de presiones, influencias o injerencias de actores externos, incluidos los Estados y las instituciones financieras internacionales. Para que el proceso de desarrollo nacional sea independiente, los dirigentes legítimos del pueblo deben poseer el control efectivo de la dirección del desarrollo económico del país. Este proceso debería ser transparente, participativo, responsable y flexible.

---

95 Censos Poblacionales (1990, 2000)

96 The Untold Story of the DC Budget: Overall Spending Has Grown Only Modestly Since 1990 but Support for Services to Low-income Residents Has Fallen Sharply. Retrieved on: <http://www.dcfpi.org/the-untold-story-of-the-dc-budget-overall-spending-has-grown-only-modestly-since-1990-but-support-for-services-to-low-income-residents-has-fallen-sharply>

97 Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2014). *Social implications of fiscal policy responses during crises* (No. w19828). National Bureau of Economic Research.

98 Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents* (Vol. 500). Norton: New York.

99 Reinhart, C., Reinhart, V. & Rogoff, K. (2015). Dealing with Debt. *Journal of International Economics*, Forthcoming

Por eso resulta desalentador que el Congreso de Estados Unidos esté desarrollando una legislación para implantar un Junta de Control Fiscal federal que socave aun más la situación colonial de Puerto Rico (al tener mayores poderes sobre el presupuesto que las personas electas) y profundice la depresión económica actual (al reducir el gasto gubernamental que forma parte de la demanda agregada). Resulta aún más indignante que ni tan siquiera hayan permitido el acceso irrestricto a un mecanismo de reestructuración de deuda o hayan presupuestado una partida de asistencia económica, eludiendo su responsabilidad con la crisis actual que sufren las personas residentes en Puerto Rico que en parte fue causada por el mismo Congreso como expusimos en una sección anterior.

La responsabilidad del Congreso en esta crisis es clara al destruir la economía de Puerto Rico quitándole su principal motor económico (sección 936) sin esperar por el resurgir de una estrategia vigorosa alternativa. Los \$3,000 millones ofrecidos en un borrador de proyecto del senador Orrin Hatch deben verse como la compensación por el lucro cesante de la acción congresional de 1996 con las 936. La supervisión federal debe limitarse a los fondos federales.

#### **b. La reestructuración desde una perspectiva de derechos humanos**

El gobierno de Puerto Rico tiene que reducir sustancialmente el gasto relacionado al servicio a la deuda durante los próximos años y usar el dinero producto de la reducción en mantener el gasto corriente o mantener, por lo menos, el actual nivel de servicios gubernamentales. El camino lógico para lograr esto sería una reestructuración consensuada de la deuda con sus acreedores. Sin embargo, esto difícilmente se alcanzará si no existe un régimen legal que la propicia y si el gobierno estadounidense no actúa.

El Consejo de Derechos Humanos de ONU ha expresado que el derecho de todo Estado a reestructurar su deuda, no debe verse frustrado ni obstaculizado por ninguna medida procedente de otro Estado.<sup>100</sup> Además los estándares internacionales de derechos humanos contienen criterios que deben seguir esos procesos de reestructuración. Por ejemplo, el experto independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa, Juan Pablo Bohoslavsky, ha recomendado algunos puntos básicos que los Estados deben tener en cuenta al elaborar un

---

100 Resolución del Consejo de Derechos Humanos 27/30. *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales: las actividades de los fondos buitres* A/HRC/RES/27/30 (3 de octubre de 2014) Disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/181/02/PDF/G1418102.pdf?OpenElement>

marco jurídico para los procesos de reestructuración de la deuda soberana, como, por ejemplo, antes de una reestructuración se hagan (1) las evaluaciones de riesgo y (2) análisis de sostenibilidad, también la (3) necesidad de incluir los derechos humanos en las evaluaciones de impacto; y (4) que los mecanismos internacionales, regionales y locales de protección de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel en el proceso de toma de decisiones de reestructuración de la deuda.

Por su parte, los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015 incluye el Principio de Sostenibilidad (Principio 8) el cual dispone que las reestructuraciones de la deuda deben realizarse de manera oportuna y eficiente y crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez “promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos”.<sup>101</sup>

Una reestructuración de la deuda de Puerto Rico debe contar con un recorte del principal en deuda no menor al 35% (no menos de 65 centavos por dólar), con una tasa de interés que no exceda el 5.5% pagado por la autoridad de energía eléctrica quebrada de Detroit y que la moratoria en los pagos se extienda por varios años para usar ese dinero en obra pública (ejemplo, nuevas generatrices eléctricas amigables al ambiente, nueva represa, entre otros) que reactive la economía (que a su vez asegura el repago de cualquier deuda) y mejore la calidad de vida de PR.

Por otro lado, entre los bonistas o tenedores de deuda hay personas retiradas cuyas pensiones están invertidas en bonos municipales igual que muchos otros cuyos ahorros para su retiro fueron invertidos en esos instrumentos. Además, las cooperativas también tienen muchas de sus inversiones en el financiamiento de la deuda de PR. Esto demuestra la urgencia de la auditoría para poder determinar primero, qué de esa deuda es ilegal o fraudulenta, pero además podemos identificar quienes son los acreedores. Entonces podemos nosotros determinar la prioridad cuando vayamos a negociar y si posible pagar la deuda.

---

<sup>101</sup> Resolución de la Asamblea General. *Principios básicos de los procesos de reestructuración de deuda soberana* A/RES/69/319. (29 de septiembre de 2015). Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/319&referer=http://www.un.org/en/ga/69/resolutions.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/319&referer=http://www.un.org/en/ga/69/resolutions.shtml&Lang=S)

Además, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la renegociación y restructuración de las deudas, y la aplicación de alivio de la deuda cuando proceda. La transparencia exige la plena declaración de toda la información pertinente a los acuerdos sobre préstamos, los pagos de la deuda, la gestión de la deuda, los resultados de las auditorías públicas de la deuda y otras cuestiones conexas. La participación entraña la contribución efectiva y significativa de todos los interesados en las decisiones sobre las políticas de préstamos y la utilización de recursos. La rendición de cuentas entraña la adopción de medidas correctivas para asegurar que los encargados de la adopción de decisiones deben rendir cuentas, en su caso, de sus acciones relativas a los acuerdos o arreglos sobre la deuda pública, así como las estrategias y políticas sobre la deuda externa. La transparencia y la participación exigen también la supervisión por parte de los órganos representativos competentes y las organizaciones de la sociedad civil.

Si en su lugar, se opta por pagar el servicio a la deuda como está dispuesto actualmente, se intensificará la reducción de servicios gubernamentales, incrementando aún más la desigualdad de ingresos en Puerto Rico. Dicho incremento en el servicio a la deuda aumentará la transferencia de ingresos de Puerto Rico a los acreedores no residentes de Puerto Rico, en particular a residentes de EEUU. Contradictoriamente, una región de bajos ingresos (PR) estaría realizando transferencias netas positivas de ingresos a una región de altos ingresos (EEUU). En ausencia de un flujo de ingresos de EEUU (mediante transferencias unilaterales del sector público o mediante la inversión privada) que compense estos egresos de Puerto Rico, la economía de la isla continuará contrayéndose y empobreciéndose.

## **IX. Conclusión y Recomendaciones:**

La política fiscal es una política pública, y como tal debe estar sujeta a las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados. El gobierno de los Estados Unidos y Puerto Rico tienen la obligación internacional de garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

Si un Estado adopta medidas deliberadamente regresivas en el contexto de un ajuste fiscal, éste debe demostrar que “estas medidas aseguran un piso mínimo de protección social y

que son temporales, no-discriminatorias, proporcionales y necesarias, tras el examen más exhaustivo posible de todas las alternativas disponibles, incluso reformas fiscales y una recaudación más eficaz.

El gobierno de Puerto Rico ante la crisis está aplicando un plan de austeridad y medidas fiscales que están exacerbando la pobreza y el disfrute de los derechos humanos como veremos en los próximos capítulos de este informe.

Por su parte, a la fecha, las tres ramas del Gobierno de EEUU no han hecho nada para contrarrestar la crisis que vive Puerto Rico, a pesar de que su presidente ha admitido que esta crisis desembocó en una crisis humanitaria. A esto se añade la amenaza de una posible Junta de Control Fiscal, que según propuesta, representaría un retroceso mayor no sólo a los derechos humanos de la isla sino a la democracia.



## Capítulo II: Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas<sup>102</sup>

---

*En este capítulo señalamos la falta de cumplimiento del gobierno de Puerto Rico y de Estados Unidos con el principio de publicidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la información gubernamental en general, y en particular, sobre la deuda pública. Este incumplimiento ha producido un alto grado de incertidumbre sobre la gestión gubernamental, imposibilitando el derecho de la sociedad civil a participar de manera informada en la discusión y toma de decisiones sobre el manejo de la política fiscal, y limitando la capacidad de supervisión de la población sobre las gestiones de renegociación, reestructuración y manejo de la deuda pública.*

### I. Introducción

De acuerdo con los *Principios Generales de Naciones Unidas sobre Deuda Externa y los Derechos Humanos*, en todo proceso de gestión de la deuda pública, incluyendo los procesos de concertación y negociación de préstamos, ejecución de acuerdos, utilización de fondos, renegociación y reestructuración de las deudas externas, debe existir un “marco jurídico e institucional general que promueva y garantice **la transparencia y rendición de cuentas**.”<sup>103</sup> Este principio fundamental debe ser respetado por todos los actores que toman parte en el proceso, incluyendo los Estados y las instituciones financieras,<sup>104</sup> y exige entre otras cosas, lo siguiente:

- Publicación de toda información pertinente a la gestión de la deuda;
- Publicación de los resultados de las auditorías públicas;
- Asegurar la contribución efectiva de todos los interesados en las decisiones sobre las políticas de préstamos y la utilización de los recursos;
- Adoptar medidas que aseguren que los encargados de tomar decisiones sobre la deuda pública rindan cuentas de sus acciones;

---

102 Este informe fue escrito por la Lcda. Natalia Ramírez Echevarría, con aportes y comentarios adicionales realizados por Carla Minet y Zaira Vallenilla. El estudiante Omar Santiago Reyes de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico asistió en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

103 Resolución del Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Experto Independiente sobre la deuda foránea y otras obligaciones financieras relacionadas de los Estados en el pleno goce de todos los derechos humanos, particularmente los económicos, sociales y culturales*, Cephias Lumina. A/HRC/20/23 (10 de abril de 2011) parr. 28. Disponible en:

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23_en.pdf)

104Id.

- Supervisión por parte de los órganos representativos competentes y las organizaciones de la sociedad civil.

Estas obligaciones surgen como corolario del derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y difundir información pública, garantizado en varios instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.<sup>105</sup>

En el marco jurídico interamericano, el derecho de acceso a la información está garantizado en el art. 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el art. 13 de la Convención Americana, entre otros instrumentos. De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia interamericana, esta protección impone sobre el Estado la obligación de permitir que los ciudadanos tengan acceso a la información que está bajo su control.<sup>106</sup> La CIDH ha señalado que este derecho “es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública” y que además, “es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos.”<sup>107</sup>

De igual forma, la Corte Interamericana (Corte IDH) ha señalado que este derecho fortalece la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas.<sup>108</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, la obligación del estado está definida por la regla general de máxima divulgación, que establece la presunción de que toda información en poder del estado es accesible, salvo en muy limitadas excepciones.<sup>109</sup> En el caso *Claude Reyes vs. Chile*, la Corte IDH expresó que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan

---

105 Véase: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas (1948) Disponible en: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; Véase: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Naciones Unidas (1966). Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

106 CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, párr. 2, 30 de diciembre de 2009.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>; Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Serie C No. 151, párr. 58 a y b.

107 Ibid. al párr.5

108 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

109 Ibid., al párr.92.

cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”<sup>110</sup>

Al tratarse del manejo presupuestario de un país, la obligación positiva del Estado exige poner a disposición del público datos fiscales completos, confiables, actualizados y accesibles electrónicamente, así como elaborar herramientas eficientes que expliquen, en lenguaje sencillo y comprensible, las medidas y estrategias fiscales a ser implantadas.<sup>111</sup> Además, debe garantizarse la accesibilidad continua de información sobre las decisiones que toma el aparato gubernamental referentes a cómo se invierte el dinero público, de forma tal que la ciudadanía pueda “evaluar la posición financiera en la que se encuentra el gobierno, los costos y beneficios reales de sus actividades, incluyendo sus implicaciones sociales y económicas presentes y futuras.”<sup>112</sup>

## **II. Marco normativo sobre acceso a la información pública en Puerto Rico:**

La Constitución de Puerto Rico, en su Artículo II, Carta de Derechos, Sección 4, protege el derecho a la libertad de expresión, y de éste se deriva el derecho a la información pública<sup>113</sup>. En el caso *Soto vs. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982), el Tribunal Supremo estableció que, aunque el derecho constitucional de acceso a la información no es absoluto, el Estado “no puede negar caprichosamente y sin justificación razonable la información recopilada en su gestión pública. [...]”<sup>114</sup> Señaló además, que “toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano [...] debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado.”<sup>115</sup> En su jurisprudencia reiterada, el Tribunal Supremo ha resuelto también que toda persona tiene derecho a la información pública, sin necesidad de demostrar cuál es su interés en obtenerla.<sup>116</sup>

---

110 Ibid. al párr. 86

111 Ibidem.

112 Guillermo M. Cejudo, “Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto”, Alianza para el Gobierno Abierto Construcción del Plan de Acción 2013-2015, pp.4-5.

113 *Soto vs. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982)

114 Ibidem.

115 Ibidem.

116 Ibidem; Dicho argumento se justifica con lo dispuesto en el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, el cual dispone: “todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley.” De esta forma, es suficiente determinar que la información es de carácter público para que pueda accederse.

A pesar de que existe este derecho constitucional, el mismo aún no ha sido respaldado mediante la adopción de legislación apropiada que le imparta efecto útil.<sup>117</sup> Como señala la Licenciada Albieli Carrasquillo Torres en su artículo *¿Está Puerto Rico listo para rendir cuentas y transparentar su obra de gobierno?*, las leyes existentes son muy laxas y fragmentadas, lo que no permite “al ciudadano hacer efectiva la solicitud de [información] oportunamente.”<sup>118</sup>

Algunas piezas legislativas que atienden este asunto son: la Ley de Gobierno Electrónico,<sup>119</sup> Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales<sup>120</sup> y la Ley del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico.<sup>121</sup> Sin embargo, según Carrasquillo Torres:

en algunos de estos casos el requerimiento de información es de forma paralela, esto es, de una rama de gobierno a otra y no necesariamente del gobierno hacia sus constituyentes. En otros casos, como pasa con la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales,<sup>122</sup> su efectividad se ha pospuesto y sus propósitos no necesariamente van en concordancia con el objetivo primordial de una ley sobre transparencia que es la apertura y divulgación oportuna de la gestión pública hacia todos los ciudadanos.<sup>123</sup>

En cuanto a la información sobre política fiscal, la legislación vigente no provee las herramientas necesarias para promover eficazmente la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal.<sup>124</sup> Por ejemplo, la Ley de Reforma Fiscal de 2006:<sup>125</sup>

---

117 Carrasquillo Torres, Albieli. *¿Está Puerto Rico listo para rendir cuentas y transparentar su obra de gobierno?* Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico Vol. XLVII : 1 : 71-86.

118 *Ibidem*.

119 Ley Núm. 151-2004, 3 L.P.R.A. Sec. 991-998 (West 2011).

120 Ley Núm. 236-2010, 3 L.P.R.A. Sec. 891 et seq. (West 2011).

121 Ley Núm. 42-2010, 3 L.P.R.A. Sec. 8851 et seq. (West 2011).

122 3 L.P.R.A. Sec. 891 et seq. (West 2011).

123 Carrasquillo Torres, Albieli. *¿Está Puerto Rico listo para rendir cuentas y transparentar su obra de gobierno?* Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico Vol. XLVII : 1 : 71-86.

124 Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de la Universidad del Turabo. Sumario *Estudio de Investigación “Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico”*. Disponible en: <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-Gobza-Resp-Fiscal.pdf>

125 Ley para la Reforma Fiscal de 2006, Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, según enmendada, 3 L.P.R.A. Sec. 8751 et seq.

es clara al establecer la prohibición del uso de deudas, préstamos o cualquier mecanismo de financiamiento para cubrir gastos operacionales y para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno; sin embargo, en varias ocasiones las disposiciones de este artículo han sido suspendidas y todavía no han sido puestas en práctica.<sup>126</sup>

Otro ejemplo es la Ley que crea el Fondo de Interés Apremiante<sup>127</sup>, “un fondo especial cuyo dinero se utilizaría para cubrir los déficits presupuestarios, pero no identifica claramente la procedencia de los fondos.”<sup>128</sup>

Nuestro marco normativo adolece de mecanismos jurídicos formales que atiendan los principios de transparencia y rendición de cuentas de forma integrada y coherente. Sin transparencia y rendición de cuentas el gobierno no puede elaborar políticas fiscales efectivas que permitan a sus funcionarios asumir la responsabilidad por sus acciones en la gestión pública.

De acuerdo con el Dr. Efrén Rivera Ramos, algunos obstáculos para la efectividad de estos derechos en Puerto Rico son<sup>129</sup>:

1. *La actitud de los funcionarios.* Cabe resaltar que muchos funcionarios públicos no entienden que se trata de un derecho de todas las personas y deben reconocerlo ante todos y todas por igual, sin distinción alguna. Sin embargo, la cultura de opacidad prevaleciente “convierte en respuesta casi automática la negativa a divulgar la información que se solicita.”<sup>130</sup>
2. *La ausencia de una ley de acceso a la información pública* que establezca un procedimiento sencillo que fije términos para la entrega expedita de la información y establezca sanciones de algún tipo por el incumplimiento del deber de informar.<sup>131</sup>
3. *La abundancia de leyes y reglamentos que decretan la confidencialidad de gran cantidad de información.* Un estudio del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico identificó más de 130 disposiciones legales de ese tipo.<sup>132</sup>

---

126 Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de la Universidad del Turabo. Sumario *Estudio de Investigación “Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico”*. Disponible en: <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-Gobza-Resp-Fiscal.pdf>

127 Ley del Fondo de Interés Apremiante, Ley Núm. 91 de 13 de mayo de 2006, según enmendada 13 L.P.R.A. Sec. 11a et seq.

128 *Ibídem*.

129 Rivera Ramos, Efrén. Conferencia: *Aspectos constitucionales del derecho a la información y la confidencialidad de los documentos gubernamentales* para el Seminario *Casos y cosas del acceso a la información en Puerto Rico* ofrecido por Espacios Abiertos el 24 de octubre de 2015.

130 *Ibídem*.

131 *Ibídem*.

132 *Ibídem*.

4. *Litigar constantemente para obtener documentos que deben estar fácilmente disponibles.* Por ejemplo, el Centro de Periodismo Investigativo (CPI), el medio digital, Sin Comillas, la Asociación de Periodistas de Puerto Rico y otras organizaciones, entidades y personas han tenido que presentar múltiples casos en los tribunales para lograr acceder la información gubernamental. De hecho, Rivera Ramos indica que “la extensa jurisprudencia que existe en Puerto Rico sobre el tema se debe precisamente a que las personas han tenido que acudir a los tribunales con frecuencia para vindicar su derecho.”<sup>133</sup> De la misma forma afirma que este proceso resulta muy oneroso, pues ello “implica que hay que incurrir en gastos, invertir tiempo y esfuerzo que deberían ser innecesarios, contratar abogados y hacer todo lo que hace falta para litigar exitosamente en nuestro sistema de tribunales.”<sup>134</sup>

### **III. Falta de acceso a la información sobre deuda pública y política fiscal, identidad de los acreedores y los procesos de negociación de la deuda pública**

Ante la ausencia de información pública y accesible sobre diversos aspectos de la política fiscal y la deuda pública de Puerto Rico, varias organizaciones se han visto en la obligación de acudir a los tribunales exigiendo la entrega y, en su caso, producción de esta información.

Un ejemplo reciente de esta situación ha sido el caso que presentó la Asociación de Periodistas de Puerto Rico Inc., y el diario digital Sin Comillas Inc. para obtener copia de un estudio sobre reforma contributiva preparado por la compañía KPMG para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.<sup>135</sup> La falta de conocimiento del alcance del derecho a la información reconocido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico dio lugar a que el Tribunal de Primera Instancia concluyera que determinadas partes del informe no tenían que divulgarse porque, a su juicio, no eran pertinentes.<sup>136</sup>

Del mismo modo, el CPI presentó otra demanda similar para obtener información acerca de la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron los bonos del gobierno de Puerto Rico en 2014, la cantidad de bonos que adquirió cada una, cuáles de éstas componen el Comité Ad Hoc de bonistas de Puerto Rico y cuáles son las propuestas y condiciones que presentaron. De acuerdo con el CPI, con este litigio buscaban “informar a la ciudadanía sobre

---

<sup>133</sup> *Ibídem.*

<sup>134</sup> *Ibídem.*

<sup>135</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de San Juan, Puerto Rico, sobre Auto de Mandamus *ASPPRO/Sin Comillas vs. Secretario de Hacienda/ELA*, Caso Civil Núm. SJ2014CV00237. Sentencia emitida el 3 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/44a26af69c880adcccfeb7d89f7c0bb1.pdf>

<sup>136</sup> *Ibídem.*

información que revela los contornos de las negociaciones con bonistas que el gobierno ya comenzó a puertas cerradas.”<sup>137</sup>

***“El gobierno le dijo a sus ciudadanos que este proceso de negociación de la deuda sería transparente, pero se niega a revelarles quiénes compraron la deuda pública. ¿Por qué se oculta esta información? ¿Qué confianza podemos tener en este proceso, si se maneja a oscuras? [...]”***

*Carla Minet, Directora Ejecutiva del CPI*

*Expresiones publicadas el 1 de septiembre de 2015, en el siguiente enlace:*

*<http://periodismoinvestigativo.com/2015/09/bgf-quiere-pasar-la-papa-caliente-de-la-informacion-sobre-los-bonistas/>*

El CPI ha presentó varias solicitudes de información al Banco Gubernamental de Fomento (BGF) para conocer la identidad de los actuales tenedores de la deuda de Puerto Rico. En respuesta a estas solicitudes, el BGF indicó que la compañía Bond Holder Communications Group (“Bondcom”) había sido contratada para elaborar una “Base de Datos para la Comunicación con los Bonistas”<sup>138</sup> que contendría información sobre los tenedores de bonos de Puerto Rico. Además señaló que ya se había “producido la identidad de varios tenedores de deuda relacionada con el Banco Gubernamental de Fomento, la Corporación para el Financiamiento Público de Puerto Rico y la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico.”<sup>139</sup> Sin embargo, la presidenta del BGF respondió al CPI que estaba analizando cuál de esta información haría pública, “debido a la existencia de ciertos acuerdos de confidencialidad con Bondcom y con otras entidades subcontratadas por dicha compañía y debido a que no se puede afectar los derechos de terceros.”<sup>140</sup>

---

137 Centro de Periodismo Investigativo (CPI). “CPI apela decisión judicial sobre acceso a la información sobre bonistas”. 12 de octubre de 2015. Disponible en: <http://periodismoinvestigativo.com/2015/10/cpi-apela-decision-judicial-sobre-acceso-a-la-informacion-sobre-bonistas/>

138 Centro de Periodismos (CPI), “BGF ya sabe quiénes son los bonistas pero no suelta la información”. (28 de octubre de 2015. Disponible en: <http://periodismoinvestigativo.com/2015/10/bgf-ya-sabe-quienes-son-los-bonistas-pero-no-suelta-la-informacion/>

139 Id.

140 Id.

Tras meses de seguimiento, la posición del BGF seguía siendo la misma: “Continuamos con el análisis de información de tenedores de bonos para propósitos de llegar a una oferta y transacción con los acreedores como parte de la restructuración de la deuda contemplada en el Plan de Ajuste Fiscal. Como es conocimiento de todos dicho proceso no ha culminado. Por otra parte es importante recalcar que se trata de una información de carácter privado de individuos particulares”. De acuerdo con Carla Minet, Directora Ejecutiva del CPI, “este es un claro ejemplo en el cual la falta de información en el momento apropiado conlleva una ausencia de debate público, una falta de participación de la ciudadanía y por ende, la toma de decisiones de gubernamentales a puerta cerrada, de manera arbitraria y sin el consenso de los actores sociales.”<sup>141</sup>

Esta misma información ha sido solicitada también por la recién creada Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público, cuyos integrantes fueron seleccionados por el gobierno, pero tampoco la han obtenido.<sup>142</sup>

#### **IV. El saldo de la falta de una ley de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas**

El ejercicio de la democracia participativa exige amplia libertad de expresión y eso no puede lograrse si siguen vigentes mecanismos que obstaculizan el ejercicio generalizado de la misma. En Puerto Rico, la falta de una ley que atienda los reclamos de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas ha restringido la capacidad de participación de la ciudadanía en los diversos procesos decisionales del gobierno.

El periodista y abogado Oscar Serrano, en su conferencia *Aproximaciones a una ley de transparencia*, identificó varias de las áreas en las que se limita la participación de la ciudadanía:

1. *Límites a la información sobre el proceso de evaluación y escogencia de candidatos a la judicatura.* No podemos conocer quiénes serán los jueces que formarán parte del sistema judicial porque la legislación sobre el *Sistema de Evaluación de Jueces y Candidatos a Jueces*<sup>143</sup> prohíbe que se divulguen las solicitudes de entrada a la legislatura y tipifica como delito la divulgación de esa información. Específicamente establece que “todo el proceso de evaluación de jueces y aspirantes a jueces estará sujeto a normas de

---

141 Entrevista a Carla Minet, Directora Ejecutiva del CPI, el 9 de marzo de 2016.

142 Noticel. “Sin chavos para auditar la deuda de Puerto Rico. 7 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.noticel.com/noticia/187550/sin-chavos-para-auditar-la-deuda-de-puerto-rico-documento.html>

143 Art. 15 de la Ley Núm. 78 de 14 de agosto de 1997, 3 L.P.R.A. § 2512.



estricta confidencialidad, así como toda la información que se recopile y los documentos e informes que se produzcan como consecuencia de éste.”<sup>144</sup>

2. *Límites en el acceso a los informes financieros de empleados públicos.* No podemos examinar los informes financieros que someten los funcionarios públicos a la Oficina de Ética Gubernamental, porque no se le garantiza al público el acceso a esa información. En específico, la legislación sobre *Informes financieros bajo la Ley de Ética Gubernamental*<sup>145</sup> establece que “[el] Director deberá mantener la estricta confidencialidad de los procesos de revisión con anterioridad al informe final [...]”.<sup>146</sup>
3. *Límites sobre información relacionada a las funciones del gobernador.* No tenemos acceso a la agenda del Gobernador ni al libro de visitas de la Fortaleza, por lo que no podemos saber con quién el Gobernador se reúne, ni a dónde viaja y con quién.
4. *Límites adicionales a información sobre acuerdos de exenciones tributarias a empresas.* Diariamente se asignan millones de dólares y se aprueban acuerdos de créditos, decretos de exenciones contributivas y deducciones para promover que empresas se establezcan en Puerto Rico con el fin de que éstas creen empleos e incentiven la economía del país. Sin embargo, al catalogar estos datos como “información confidencial” o “secreto de negocio”, no podemos saber si se logran los beneficios que se prometen y cuál es la verdadera aportación al crecimiento económico de Puerto Rico.

Asimismo, la crisis económica actual ha puesto de manifiesto la incapacidad del gobierno de elaborar políticas fiscales sustentables que promuevan la competitividad, la prosperidad, el bienestar común y estén basadas en los principios de transparencia y rendición de cuentas. Así se desprende del *Estudio de Investigación Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico*<sup>147</sup> realizado en el 2014 por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (Centro de Gobernanza) de la Universidad del Turabo. El estudio señala que la falta de una política de transparencia permite la continuidad de prácticas contrarias a la buena administración del erario público.

En Puerto Rico “no tenemos un presupuesto público formal y ejecutado balanceado,”<sup>148</sup> en otras palabras, no se cumple con la norma de que el gasto público no exceda los recaudos fiscales. Como bien señala la investigación, “la práctica recurrente de subestimar gastos y sobreestimar ingresos constituye una práctica fiscal altamente negligente propiciada por la falta

---

144 *Ibíd.*

145 Art. 12 de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, 3 L.P.R.A. § 1467b

146 *Ibíd.*

147 Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de la Universidad del Turabo. Sumario *Estudio de Investigación “Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico”*. Disponible en: <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-Gobza-Resp-Fiscal.pdf>

148 *Ibíd.*

de apertura, transparencia y acceso a la información pertinente, veraz y entendible a la ciudadanía durante la formulación presupuestal y su ejecución”.<sup>149</sup>

Por otro lado, la mala administración gubernamental ha propiciado el cuadro de los presupuestos anuales por medio de préstamos y el continuo refinanciamiento de la deuda próxima a vencer.<sup>150</sup> Estas estrategias han incrementado el total de la deuda pública de la isla,<sup>151</sup> la cual asciende a \$72 billones, lo que equivale el 103% del Producto Nacional Bruto (PNB).<sup>152</sup>

Es menester destacar que dichas consecuencias también se deben a la falta de planificación estratégica en las agencias públicas, la falta de una formulación de un presupuesto real y en última instancia, la falta de rendición de cuentas de los resultados obtenidos, “donde el desempeño alcanzado determine las asignaciones fiscales y se destinen los recursos públicos al uso más apropiado.”<sup>153</sup> Como resultado, “esta desarticulación desincentiva la rendición de cuentas porque el gasto público no está alineado a los resultados esperados por lo cual el funcionario evade el ser evaluado por la ciudadanía por el logro de objetivos trazados y menos asumir responsabilidad por su incumplimiento”.<sup>154</sup>

Por otra parte, el estudio del Centro de Gobernanza resalta un dato sumamente importante:

Durante el proceso de articulación del presupuesto público el ciudadano es un simple observador de la limitada y resumida información que los formuladores de la política pública proveen. Esto le impide al ciudadano ejercer su derecho democrático a señalar sus prioridades previo a la formulación presupuestal. **El ambiente de secretividad que rodea el proceso presupuestario** permite la formulación de presupuestos desvinculados de los gastos reales que habrá de incurrir el gobierno.<sup>155</sup> [énfasis suplido].

Un ejemplo de ello es la reciente noticia de que el Gobierno de Puerto Rico notificó que el informe financiero que publicó el pasado 6 de noviembre de 2015 tiene un error. Según el

---

149 Ibídem.

150 Ibídem.

151 Ibídem.

152 Marxuach, Sergio M. Testimonio ofrecido en la Vista Pública del Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos sobre Los retos financieros y económicos en Puerto Rico. 29 de septiembre de 2015 en Washington, D.C.

153 Ibídem.

154 Ibídem.

155 Ibídem.

aviso de errata publicado por el BGF,<sup>156</sup> “el error “inadvertido” consiste en que reportaron menos gastos que los reales, específicamente, unos \$2.3 billones menos.”<sup>157</sup>

## **V. La necesidad de realizar una auditoría de la deuda pública mediante procesos participativos y transparentes**

Un reclamo importante del sector sindical y de otras organizaciones no gubernamentales así como de economistas y expertos en finanzas, ha sido la necesidad de auditar rigurosamente la deuda pública de Puerto Rico.

En ese espíritu se aprobó la Ley 97 de julio de 2015 de Puerto Rico que mandata la creación de una comisión que audite de manera rigurosa y transparente la emisión de deuda de Puerto Rico, las condiciones bajo las que se pactaron, el uso de los recursos obtenidos, las personas que intervinieron y las circunstancias legales y financieras que guiaron los procesos de endeudamiento en el país. La Comisión rendiría entonces informes a la legislatura y al gobernador, con sus recomendaciones.

Sin embargo, cinco meses después de aprobada, la Ley 97 no había sido implementada ni figuraba entre las medidas a ejecutar por parte del gobierno, al tiempo que la crisis continuaba profundizándose. Por tal razón, el Movimiento Ciudadano VAMOS alertó en diciembre de 2015 que se proponía acudir a los tribunales para solicitar una orden al gobierno que le obligara a nombrar la comisión a cargo de su ejecución.

Así fue como en enero de 2016, el Presidente del Senado nombró la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público, con la encomienda de llevar a cabo los trabajos de la auditoría. La misma está compuesta por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, de los partidos políticos y está presidida por el presidente del Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores (SPT), Roberto Pagán Rodríguez.

Lamentablemente, en días recientes Pagán reveló que la Comisión enfrenta una seria limitación de recursos para poder llevar a cabo su trabajo por lo que comenzarán auditando, en un proyecto piloto, las emisiones de deuda más recientes y así comenzar a responder preguntas

---

156 Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). Aviso de Errata titulado: “Commonwealth of Puerto Rico Errata Notice Dated November 24, 2015 To Commonwealth Report Dated November 6, 2015”.

Disponible en: <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/12ba729de0000a9fa70dce9caabc5370.pdf>

157 Noticel. “Errorcito de 2,300 millones en el BGF”. Disponible en:

<http://www.noticel.com/noticia/183813/errorcito-de-2000-millones-en-el-bgf-documento.html>

importantes que se hace el país, como quiénes son los tenedores de la deuda, el uso que se le dio a las emisiones y si se cumplió con los límites constitucionales y legales de las mismas.

De acuerdo con la postura sostenida por una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil, es indispensable que se realice una auditoría de la deuda como parte de una solución integral a la crisis que vive el país. Sin embargo, esta auditoría debe ser efectiva, llevarse a cabo con transparencia, y permitir la amplia participación de la sociedad civil en el proceso.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones:**

A la luz de los argumentos y la evidencia mostrada en el presente informe, se concluye que en Puerto Rico no existe una política de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en la elaboración de estrategias de desarrollo económico. La “negligencia fiscal es propiciada porque el proceso presupuestario carece de apertura y transparencia, lo que a su vez no permite el desarrollo de una cultura de cuestionamiento respecto a la eficiencia del gasto público.

Por otro lado, el carácter constitucional del derecho al acceso a la información pública no ha sido suficiente para hacer efectivo este derecho. Como ha señalado Rivera Ramos “[t]ienen que construirse garantías, tanto normativas como institucionales, que permitan el disfrute efectivo del derecho así reconocido.” Además, se debe revisar toda la normativa de confidencialidad, que ha servido como justificación para negar información de carácter público, educar e incentivar a nuestros funcionarios públicos para que cumplan con su deber de informar, desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en Puerto Rico en el que todos y todas podamos ser partícipes de la elaboración de una política fiscal y económica sustentable, de manera que se garantice el derecho de acceso a la información de toda la población sin discrimen de tipo alguno. Dentro de la presente crisis, la voluntad de exigir transparencia y rendición de cuentas no puede ser sino la mejor alternativa política, social y económica para Puerto Rico.

### Capítulo III: Derecho al trabajo digno en Puerto Rico<sup>158</sup>

---

*Este capítulo atiende cómo las medidas fiscales implementadas por el gobierno afirmando la existencia de un estado de emergencia fiscal han creando un retroceso en los derechos humanos de la población puertorriqueña, en especial los derechos adquiridos de la clase trabajadora. Entre las políticas adoptadas destacamos: (1) el despido masivo de empleados públicos, (2) las reformas unilaterales al sistema de personal público, (3) la suspensión de los convenios y la práctica efectiva de la negociación colectiva, (4) reducción significativa de los sistemas de pensiones, (5) la desvalorización del respeto a los derechos adquiridos exclusivamente para los trabajadores y (6) la reducción al tamaño del gobierno con impacto negativo en los servicios básicos. Finalmente, señalamos con ejemplos concretos el impacto de la crisis fiscal en el derecho al trabajo de grupos en especial estado de vulnerabilidad como mujeres, niños, pobres, personas de edad avanzada, entre otras.*

#### I. Introducción:

La Organización Internacional del Trabajo<sup>159</sup>, organismo especializado de las Naciones Unidas y creado para promover las mejores relaciones laborales y atender los asuntos relativos al trabajo en el mundo ha aprobado ocho principios fundamentales en materia de derechos laborales: garantizar la libertad sindical, derecho a negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil, eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y el destaque de la importancia de manejar los conceptos de “trabajo digno” ante un mundo globalizante y poco democrático.<sup>160</sup>

A su vez, ante la perspectiva de un prolongado incremento mundial del desempleo, la pobreza y la desigualdad, la Organización Internacional del Trabajo en su nonagésima octava

---

158 Este capítulo fue escrito por María Teresa Rodríguez, la Lcda. Eva Prados, la Lcda. Mariana Iriarte, y recomendaciones del Lcdo. Daniel Garavito. Los estudiantes Aleida Yebenes y Giovanni Maysonet Cabrera de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico aportó en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

159 El organismo rector de la OIT es la *Conferencia Internacional del Trabajo* que está integrada por miembros de gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores, elegidos por ellos mismos, en un concepto tripartita. Se reúnen una vez al año en Ginebra(sede de la OIT). Les corresponde examinar la aplicación de las normas internacionales y vigilar que se respeten los Convenios Internacionales en materia de derecho internacional del trabajo. El objetivo principal de la OIT es promover empleos adecuados en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

160 “Trabajo Digno sin Libertad Sindical?” MSICG (Movimiento sindical, indígena y campesino guatemalteco). Trabajo reciente 2015 del MSIG en reclamos ante la OIT.

reunión en Ginebra el 19 de junio del 2009, adoptó el Pacto Mundial para el Empleo donde hace un llamado urgente a la recuperación económica centrada en la inversión, el empleo y la protección social.<sup>161</sup>

Se abordaron temas específicos como: mantener el empleo, respaldar a la pequeña y mediana empresa, apoyar la creación de empleo en sectores económicos intensivos en empleos, incluidos los empleos verdes, proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres y ancianos afectadas por la crisis, fortaleciendo los sistemas de protección social como la seguridad de las pensiones.<sup>162</sup>

Por su parte, se reafirmó en la protección y promoción del trabajo digno reconocido como parte integral de los sistemas de protección de derechos humanos. El concepto de “Trabajo Digno” está recogido en las normas de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las cuales deben ser respetados por todos los países del mundo. En los artículos 23, 25 y 28 se declaran esas normas y se declara el “derecho al trabajo” como un derecho humano que asegure al trabajador o trabajadora y su familia una existencia conforme a la dignidad humana.<sup>163</sup>

Esto se refiere a que las relaciones laborales deben ser mecanismos de acceso a condiciones equitativas y satisfactorias como a: “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a seguros por desempleo, enfermedad, invalidez viudez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.”<sup>164</sup> Añadido a esto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 8 establece el derecho a fundar sindicatos para lograr objetivos económicos y sociales que le garanticen una vida digna y de equidad.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su Carta de Derechos, recoge mucho de los derechos reconocidos por la ONU y la OIT en sus Convenios Internacionales. Por ejemplo, en su Artículo II, Sección 16, reconoce el derecho a organizarse y

---

161 Véase, “Un Pacto Mundial para el Empleo”(Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 19 de junio de 2009). Disponible en: <http://www.ilo.org/jobspact/about/lang--es/index.htm>

162 Id.

163 Véase, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas. (1948) Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

164 Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

negociar colectivamente; el derecho a la huelga y a establecer piquetes (sección 18), etc. De igual manera, nuestra Constitución, en su Sección 20 reconoce: el derecho de toda persona a obtener trabajo, a un nivel de vida adecuado que garantice su existencia digna. Además, establece que es deber del gobierno proteger esos derechos y buscar el desarrollo económico adecuado para conseguirlos. A su vez, el movimiento de trabajadores y trabajadoras en Puerto Rico a través de los años había logrado reivindicar esos derechos y había logrado ampliarlos estatutariamente con luchas sindicales y sociales.

Sin embargo, hoy día esos beneficios y derechos adquiridos para la clase trabajadora han ido en retroceso ante las medidas fiscales implementadas por el gobierno afirmando existir un estado de emergencia fiscal y creando un estado de excepción en su deber de garantizar de los derechos humanos en la isla.

Las políticas fiscales adoptadas en los pasados diez (10) años en Puerto Rico han tenido un impacto dispar y discriminatorio en la clase trabajadora y sindicalizada, siendo uno de los sectores más afectados por los recortes y medidas de austeridad, representando un claro debilitamiento del marco legal protector de derechos laborales adquiridos y un retroceso en el cumplimiento del derecho humano al trabajo en la isla.

Entre las políticas adoptadas destacamos: (1) el despido masivo de empleados públicos, (2) las reformas unilaterales al sistema de personal público, (3) la suspensión de los convenios y la práctica efectiva de la negociación colectiva, (4) reducción significativa de los sistemas de pensiones, (5) la desvalorización del respeto a los derechos adquiridos exclusivamente para los trabajadores y (6) la reducción al tamaño del gobierno con impacto negativo en los servicios básicos.

Como veremos a continuación en Puerto Rico se han visto violados el principio de igualdad y no discriminación y el disfrute de otros derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como (i) el derecho al trabajo y a una justa retribución (art. XIV) y (ii) derecho de asociación (art. XXII). De igual manera, el Estado ha adoptado medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas que suponen el deterioro del nivel de cumplimiento de derechos humanos y laborales reconocidos en el marco constitucional y estatutario de Puerto Rico. Como resultado de las políticas fiscales implementadas fuera de un marco de derechos humanos, en la isla reina la pobreza, el desempleo y la precariedad laboral.

## II. Violaciones del derecho humano al trabajo digno en Puerto Rico

### A. Adopción de políticas fiscales que significaron el deterioro del marco legal protector del derecho al trabajo en Puerto Rico en violación del principio de no discriminación y de no regresividad en derechos ya garantizados

#### i. *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización fiscal para salvar el Crédito de Puerto Rico (Ley #7 del 2009)*

Desde los años 2009-2012 comienza un período particularmente trágico para los derechos humanos en Puerto Rico. Desde el comienzo del año 2009 y la asunción del Gobernador Luis G. Fortuño Burset se anticipó un paquete de medidas de austeridad que impactaría de manera sustancial los derechos la ciudadanía especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la realidad superó cualquier tipo de especulación sobre el impacto de éstas en el empobrecimiento de la población de Puerto Rico.

El gobierno informa un descuadre de 3,200 millones y que el gasto en nómina era la causa principal.<sup>165</sup> Así, la primera gestión del entonces Gobernador de la Isla fue aprobar, el 8 de enero de 2009, un día después de asumir como primer ejecutivo, la *Orden Ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para decretar un estado de emergencia fiscal e implantar medidas iniciales de control fiscal y reconstrucción económica*.<sup>166</sup> La Orden Ejecutiva, decretó de manera inmediata un estado de emergencia fiscal, ordenó la congelación de puestos vacantes, prohibió la creación de puestos nuevos, se redujeron los gastos operacionales de las agencias en un diez por ciento (10%), entre otros.<sup>167</sup>

Posteriormente, el 4 de marzo de 2009 el proyecto de administración F-007 se convirtió en el Proyecto de la Cámara 1326 para crear la *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización fiscal para salvar el Crédito de Puerto Rico*. En tiempo récord dicho proyecto de ley se aprobó en la Cámara de Representantes y en el Senado y **cinco días después**, el 9 de marzo de 2009, se convirtió en la Ley 7-2009.<sup>168</sup>

---

165 Entrevista a María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de noviembre de 2015.

166 Véase, Orden Ejecutiva OE-2009-001.

167 Id.

168 Ley Num. 7 de 9 de marzo de 2009, Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, disponible en <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009007.htm>



En la conocida Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009, el gobierno intentaba llegar a los siguientes objetivos generales:

- restaurar la estabilidad fiscal,
- eliminar el “déficit estructural” de \$3,200 millones,
- evitar una clasificación de bono chatarra de las obligaciones de carácter general, y
- promover un plan económico de desarrollo integral.

Entre las medidas tomadas para conjurar esta situación estaba el aumento de impuestos y la reducción del gasto público o tamaño del gobierno, por la vía del despido de empleados públicos, entre otras.<sup>169</sup> Estas medidas no sólo implican la pérdida de empleos públicos sino un disgusto enorme y casi generalizado dentro de la ciudadanía local pues se soslayaron derechos adquiridos por muchos trabajadores y trabajadoras; y colocaron en precario la salud y el bienestar social del pueblo, al reducirse el servicio brindado por las agencias del Estado.<sup>170</sup> Se añaden los efectos colaterales generados en las agencias encargadas de la seguridad de empleo; bienestar social – programas del PAN, WIC, servicios de salud mediante el sistema de salud estatal – entre otras.<sup>171</sup>

Así, el plan no fue uno de reestructuración del gobierno y sus servicios, sino de reducción contable del gasto público, en particular de la nómina gubernamental.<sup>172</sup> La diferencia estriba que en una reestructuración se estudia sistemáticamente los recursos para hacer una reasignación de sus tareas y labores sin perder la cantidad y calidad de los servicios.<sup>173</sup> En el segundo, se basa sólo en la reducción del número de empleados para ahorrar nómina, sin considerar los efectos adversos al servicio público.

---

169 Cortes Chico, Ricardo. “El problema con el despido de empleados públicos”. El Nuevo Día. 21 de abril de 2015. Disponible en:

<http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/elproblemaconeldespidodeempleadospublicos-2037036/>

170 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

171 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

172 Id.

173 Id.

**a. Impactos socio-económicos generales:**

En un estudio realizado por el doctor en economía, José Alameda y el abogado laboral y CPA Daniel Garavito sobre el “*Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*”, se prueba que “la política pública de reducir el tamaño del gobierno pudiera haber generado costos sociales y efectos laterales que impliquen una cantidad sustancial de daños socio-económicos mayores, si se compara con el ahorro en nómina, la reducción del gasto público y el déficit fiscal que se deseaba resolver, adicionalmente a la meta final de mantener la clasificación del crédito a niveles de excelencia”.<sup>174</sup> Además dicho estudio concluyó que la llamada Ley 7 y Plan de Estabilización Fiscal tuvo los siguientes impactos socio-económicos<sup>175</sup>:

- (a) Lejos de promover el crecimiento económico, las políticas públicas de corte económico adoptadas para aquel entonces, incluyendo la Ley Núm. 7, anularon el mismo.
- (b) En cuanto al nivel de empleo se refiere, la Ley Núm. 7 estaba predicada en una pérdida de 31 mil empleos en el 2009 y 14 mil empleos en el 2010, si no se atendía el problema fiscal. **La realidad es que con la Ley Núm. 7 el escenario fue mucho peor, pues se perdieron 82 mil empleos en el 2009 (no 31 mil) y 38 mil en empleos en el 2010 (no 14 mil). O sea, es claro que la Ley Núm. 7 y las políticas económicas del gobierno de turno, lejos de mejorar las condiciones de la economía, las empeoró.**
- (c) Cuando se aprobó la Ley Núm. 7 – la Exposición de Motivos de la misma catalogaba como “Depresión” al período de cuatro años consecutivos de descenso en el crecimiento económico y postulaba que la ley era el antídoto para la misma. Ahora, a pesar de que los resultados actuales son peores que los proyectados, se catalogó el período económico como uno en “recuperación”, incluso con indicadores económicos peores que los anteriores, los cuales se mantienen – en ocasiones – hasta en terreno negativo.
- (d) Los efectos macroeconómicos de corto plazo de la Ley Núm. 7 se pueden resumir con una reducción de la tasa de crecimiento económico de Puerto Rico por casi 0.7% para el 2009 y 2010.
- (e) La Ley Núm. 7 pudiera explicar el 59% del total del aumento del desempleo, lo que equivale a añadir a la tasa de desempleo un total de puntos de 2.5% adicionales para el 2009 y de 3.1% adicionales para el 2010. Esto equivale a casi 37 mil desempleados adicionales.
- (f) El efecto de la Ley Núm. 7 sobre el mercado laboral implicó una pérdida de \$1,174.4 millones de nómina por producción perdida en la economía en el corto plazo.

---

174 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

175 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

(g) La Ley Núm. 7 suponía que con su aprobación nuestra economía retomará la tendencia de crecimiento económico del país, así como un aumento en los niveles de empleo. A manera de ejemplo, el gobierno estimó que sin la aprobación de la Ley Núm. 7, el crecimiento económico sería de un -3.4% y un -2.0% para el 2009 y 2010, respectivamente. Sin embargo, con la aprobación de la ley, el crecimiento económico para dichos años fue de -4.0% y -3.8%, respectivamente.

(h) La Ley Núm. 7 tuvo efectos, intencionados y no intencionados. Estos efectos, los autores del estudio citado los identificaron para propósitos de su estudio y concluyeron que hubo once (11) costos o efectos socioeconómicos asociados con el Plan de Estabilización Fiscal, 6 directos y 5 indirectos.

(i) Entre los efectos más significativos se encuentran, los intereses que se deberán pagar – por los sobre \$9,000 millones que se tomaron prestados – a través de COFINA, los cuales en su mayoría se utilizaron para el Plan de Estabilización Fiscal. Además, la Ley Núm. 7 tuvo efectos negativos sobre los ingresos de la Universidad de Puerto Rico y sobre los activos y los ingresos del Sistema de Pensiones de los Empleados del Gobierno, entre otros impactos socioeconómicos.

(j) Se estimaron los efectos de los impactos antes mencionados y el resultado reflejó que los costos o impactos directos se estiman en \$4,416 millones y los costos o impactos indirectos en \$1,115 para un total de \$5,532 millones.

Los propios autores resaltan que lo anterior excluye el efecto emocional y psicológico que tuvo el despido de los empleados públicos en sus vidas y en las familias.<sup>176</sup> Por lo que los efectos realmente podrían ser mayores a los estimados en su estudio.

En el estudio, además, se evalúa si los objetivos de la Ley Núm. 7 al presente se han cumplido y se llega a la conclusión que el déficit fiscal no se ha eliminado ni reducido significativamente, principalmente porque el gobierno no logró los aumentos en recaudos que estimó ni ha logrado reducir el gasto público en las cantidades que éste esperaba. Más importante aún es que el objetivo pretendido de “salvar el crédito” o promover un mayor nivel de clasificación crediticia, no fue logrado y lo vemos en la crisis que enfrentamos todavía en el 2016.<sup>177</sup>

---

176 Para una ilustración sobre el tema, véase Orsini García v Departamento de Hacienda, 177 D.P.R.596 (2009).

177 Ya a principios de agosto de 2011, la casa evaluadora Moody's emitió documento señalando que reducía la clasificación de los bonos de obligación general de A3 a Baa1, y además, se acompañaba con una perspectiva (outlook) negativa. De acuerdo con Moody's, varios factores incidieron en la degradación, entre ellos: el déficit actuarial en los sistemas de retiro, la debilidad de la economía y en las finanzas públicas y la experiencia histórica repetida de que el gobierno utilice préstamos para cerrar la brecha entre ingresos y gastos (“déficit”). Precisamente, esta última razón aducida por Moody's fue una de las descritas por esta administración como causante de los problemas fiscales que heredó. Siguiendo la reducción en clasificación en el 2012, véase, también:

***b. Violaciones al derecho al trabajo, derecho a la organización sindical y negociación colectiva, debido proceso y barreras de acceso a la justicia***

La Ley 7-2009 supuso un enorme golpe a los derechos humanos de los trabajadores y de las trabajadoras.<sup>178</sup> El plan de despidos masivos que impuso la Fase II y III de esta legislación citada dejó sin empleo a quienes contaran con una antigüedad menor a trece años y seis meses dentro del servicio público al 27 de abril de 2009.<sup>179</sup> En el Departamento de Educación, por ejemplo, ocurrieron 5,600 despidos entre personal profesional, administrativo, secretarial, de oficina y mantenimiento, según informó el Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores, organización obrera que representa al personal no docente del Departamento de Educación.<sup>180</sup>

**Caso Ilia Vanessa**

Ilia Vanessa, puertorriqueña, reside en Tampa, Florida desde el 2011. Ilia no tenía en sus planes de vida mudarse fuera de Puerto Rico. Trabajó durante 12 años para el Departamento de Salud como asistente de sistemas de oficinas en el centro del Hospital de Adultos del Centro Médico. Ella recibió una carta de notificación de despido en el 22 de abril de 2010, explicándole que tenía un mes para dejar su puesto.

Al momento de su despido, Ilia tenía 32 años aproximadamente, era madre soltera, con 2 hijas menores de edad, que asistían a escuela pública. Luego del despido recibió una nueva oferta por parte del Departamento de Salud, pero para trabajar con una compañía privada llamada Cardona y Asociados, empresa privada de servicios profesionales en enfermería. Ella aceptó la oferta, para salir del desempleo. Cuando el gobierno era su patrono directo, su jornada era a tiempo completo con beneficios marginales y cobraba \$1,700 al mes. Con esta compañía privada trabajaba en una jornada a tiempo parcial, sin beneficios marginales y cobrando mitad del salario, pero haciendo el mismo trabajo. Incluso Ilia fue contratada como auxiliar del mismo Hospital del que fue despedida. Ante esto, ella se sintió utilizada: la despidieron y luego la contratan para hacer el mismo trabajo pero con una compañía con menos remuneración y sin beneficios. Después de un año en estas condiciones, ella renunció y se mudó a Tampa, Florida. Ilia nos expresó que “fue un proceso muy difícil porque al ser madre soltera tuve que recortar gastos para poder alimentar y mantener a mis hijas.” Su trabajo era su único ingreso, ya que ella no recibía ningún apoyo como pensión alimenticia. Ilia explica, que hasta el día de la entrevista, sus hijas todavía no entienden o aceptan por qué tuvieron que irse de Puerto Rico.

Aunque toda su familia está en Puerto Rico, ella no se ve regresando por el problema de la estabilidad del Gobierno, la criminalidad y su pobre sistema educativo. Según Ilia, en su Hospital, alrededor de 100 personas sufrieron lo mismo que ella. El Gobierno nunca brindó ayuda psicológica a las personas cesanteadas. Ilia comentó que bastante de sus compañeros emigraron al igual que ella a los E.U.

El proceso de notificación de la antigüedad que los trabajadores y trabajadoras tenían al 27 de abril de 2016, fue defectuoso y atropellado.<sup>181</sup> La mayoría se vio impedido de impugnar la

---

[https://www.moody.com/research/Moody-downgrades-Puerto-Rico-general-obligation-and-related-bonds-to--PR\\_262231](https://www.moody.com/research/Moody-downgrades-Puerto-Rico-general-obligation-and-related-bonds-to--PR_262231).

178 Entrevista a Lcda. Mariana Iriarte, abogada del Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores, 15 de marzo de 2016.

179 Véase, Capítulo III, Ley Num. 7 de 9 de marzo de 2009, *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*, disponible en <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009007.htm>

180 Entrevista a Lcda. Mariana Iriarte, abogada del Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores, 15 de marzo de 2016.

antigüedad notificada o fueron inducidos e inducidas a error por las autoridades gubernamentales. Trabajadores y trabajadoras con una antigüedad mayor a la mínima requerida para permanecer en el servicio público fueron despedidos por no haber impugnado la antigüedad notificada y quedaron sin remedio alguno ante los foros judiciales.<sup>182</sup> A septiembre de 2012, es decir poco más de tres años después de que la Ley 7-2009 se promulgara, existían cientos de casos de impugnación de despidos sin resolverse ante el foro administrativo con jurisdicción para hacerlo.<sup>183</sup>

La Ley 7-2009, también dejó sin efecto decenas de convenios colectivos del sector público, cambió el contenido de las conquistas económicas garantizadas en los mismos, arrebatando millones de dólares a estos trabajadores y trabajadoras, y prohibió la organización sindical hasta marzo del 2013.<sup>184</sup> Todo esto en profunda contradicción con el mandato constitucional de la sección 7 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico de que no se menoscaben las relaciones contractuales y de las disposiciones del Comité de Organización Sindical de la OIT que hace tiempo resolvió que los órganos del gobierno no deben cambiar el contenido de un convenio colectivo de contenido legal.<sup>185</sup>

***c. Impacto desproporcionado en grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, personas de edad avanzada, entre otros.***

Las mujeres fueron el grupo más impactado por los despidos masivos promovidos por el gobierno a través de la Ley 7 del 2009.<sup>186</sup> En general, las mujeres son empleadas más proporcionalmente en el servicio público de Puerto Rico que en el sector privado.<sup>187</sup> Por ejemplo,

---

181 Id.

182 Id.

183 Id.

184 Ley Núm. 7, Artículo 38.02 (a) 1-7. Véase también, Carlos Ala Santiago Rivera. *Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009: ¡Adiós a la Utopía Democrática*. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2010. La congelación de todos los aumentos de sueldo, beneficios marginales y cualquier aumento y beneficio económico, independientemente de la fuente del mismo, incluyendo aquellos negociados bajo los convenios, significó 186 millones de dólares que perdieron los trabajadores por el incumplimiento gubernamental.

185 Id.

186 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012). Pág. 75

187 Id.

a diciembre 2008 el 56% del empleo en el gobierno era ocupado por mujeres mientras que en el sector privado era 45%<sup>188</sup>.

Entre diciembre de 2008 a febrero de 2010, el gobierno (incluyendo tanto el central, corporaciones públicas y municipios), despidió trece (13) mil personas.<sup>189</sup> De este total, unos cuatro (4) mil eran hombres pero nueve (9) mil eran mujeres.<sup>190</sup> Es decir, un treinta (30%) por ciento de la reducción en el gobierno fueron hombres mientras que el setenta (70%) fueron mujeres.<sup>191</sup> Nótese que estas proporciones superan a la estructura de empleo anteriormente discutida pues la mujer representa sólo el 56% del empleo de gobierno<sup>192</sup>. Esto implica que el grupo de las mujeres estaba sobrerrepresentada en la estructura de los despidos, con el agravante que la probabilidad de encontrar empleo en el sector privado es a todas luces limitadas pues tan sólo el 45% de los empleados en el sector privado son mujeres a diferencia del gobierno en donde es un 56%.<sup>193</sup>

Por otro lado, la Lcda. Mariana Iriarte, abogada del Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores, señaló que cuando ella comenzó a laborar para la unión vio casos de despidos bajo la Ley 7-2009 de personas de edad avanzada, madres solteras, de personas sin transportación para trasladarse al foro administrativo para ver su caso, matrimonios y familias rotas por los despidos, entre otros.

Recordó, especialmente dos casos. Uno era el de una madre soltera que quedó sin hogar luego de perder la casa donde vivía con su hija preuniversitaria.<sup>194</sup> Juntas pasaron tiempo viviendo en la plaza pública del pueblo y, posteriormente, la niña fue diagnosticada con cáncer. El otro fue el de un envejeciente que informó que luego de la audiencia de su caso se dirigía a solicitar empleo para remover asbesto de un edificio gubernamental enfermo.<sup>195</sup> Estos son solo algunos ejemplos, pero las historias se repiten una y otra vez. Algunos de los despedidos han

---

188 Informe Financiero y Operacional del ELA (2010), página 17.

189 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

190 Véase, Empleo y Desempleo en Puerto Rico, Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, Tabla 5 página 8.

191 Garavito, Daniel & Alameda, José. “Análisis del caso de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico y otras leyes (2012)

192 Id.

193 Id.

194 Entrevista a Lcda. Mariana Iriarte, abogada del Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores, 15 de marzo de 2016.

195 Id.

sido recontratados por el Gobierno, sin embargo, se ha utilizado la contratación transitoria o de tiempo en tiempo lo cual no sólo hace aún más precarias las condiciones laborales sino que, además, crea una gran inestabilidad con el impacto que ello conlleva en los derechos humanos.<sup>196</sup>

***ii. Ley para establecer la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico referente a las Alianzas Públicos Privadas***

La Ley Núm. 7 del 2009 estuvo acompañada con la Ley para establecer la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico referente a las Alianzas Públicos Privadas, mejor conocida como Ley Núm. 29 de 8 de junio de 2009. Esta Ley se caracterizó por establecer contratos ventajosos a largo plazo para que el sector privado administre, para su lucro, bienes públicos que son realmente rentables. La misma incluye disposiciones que afectan la seguridad de empleo y los beneficios adquiridos de los empleados transferidos del sector público al privado.<sup>197</sup>

***iii. Reformas a los sistemas de pensiones con recortes sustanciales al pago de pensiones violando el derecho a una vejez digna***

Pese a la fuerte oposición social, las medidas de austeridad en menoscabo de los derechos humanos en Puerto Rico no se detuvieron con el cambio de administración pública, todo lo contrario. Para el 2013 se adopta como nueva medida de austeridad, una reforma abarcadora a los sistemas de pensiones o Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el “Sistema de Empleados Públicos” o el “Sistema”).<sup>198</sup> Según el Estado, el fondo de pensiones confrontaba una deficiencia de recursos, estaba en precario y solo había dinero para pagar las pensiones hasta una fecha específica.<sup>199</sup> Sin embargo, la reforma a los sistemas de retiro enfrentó gran oposición de los pensionados, sindicatos y clase trabajadora activa.<sup>200</sup>

Como parte de la discusión sobre la crisis actuarial de los sistemas de pensiones se descubre que por décadas el gobierno no estaba cumpliendo con su deber legal de hacer la

---

196 Id.

197 Véase, Carlos Alá Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

198 Véase, Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013, Para enmendar la Ley Núm. 447 de 1951, Ley del Sistema de Retiro y otras Leyes Relacionadas. Disponible en <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2013/lex12013003.htm>

199 “Se convierte en ley la reforma al Sistema de Retiro” EL NUEVO DÍA. 4 de abril de 2013. Disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/seconvierteenleylareformaalsistemaderetiro-1483759/>

200 “Fueres críticas al gobierno por reforma de Retiro” EL NUEVO DÍA, 5 de abril de 2013. Disponible en [http://www.elnuevodia.com/videos/noticias/locales/fueres\\_criticasal gobiernoporreformaderetiro-145917/](http://www.elnuevodia.com/videos/noticias/locales/fueres_criticasal gobiernoporreformaderetiro-145917/)

aportación patronal,<sup>201</sup> por lo que el gobierno adeuda a los sistemas de pensiones de los empleados públicos más de \$9,000 millones de dólares.<sup>202</sup> Al no cumplir con las aportaciones patronales, obliga a que el sistema de retiro tenga que incurrir en emisiones de bonos para sostener el gasto, agravando la situación actuarial y deficitaria.<sup>203</sup>

Sin un análisis adecuado de las consecuencias, el Estado determinó que hay que reestructurar el Sistema y se crea la Ley 3 del 2013 que enmienda sustancialmente la Ley 447, la Ley 1 del 1991 y la Reforma 2,000.<sup>204</sup> Estas leyes suponían ir reformando el Sistema, para según el Estado, ya mejorar el problema actuarial. Finalmente no resolvieron nada porque el problema era uno de mala administración y mal uso de los fondos públicos.<sup>205</sup>

La Ley Núm. 3 fue la enmienda más significativa a los sistemas de pensiones porque ha tenido un impacto trascendental en la cotización del retiro.<sup>206</sup> El número de años necesarios para retirarse se aumentó abruptamente de 30 a 40 años, lo que impulsó a que miles de trabajadores se vieran forzados a acogerse al retiro sin haber cumplido con la edad original y para evitar tener que trabajar por 10 años adicionales. Esto significó la pérdida de entre 20 al 40% del monto de sus pensiones, resultando en el virtual empobrecimiento de servidores públicos que en promedio tenían más de dos décadas de antigüedad en su trabajo.<sup>207</sup>

Las nuevas reformas del sistema de pensiones llevará a la indigencia a los futuros pensionados del sistema público en clara violación a su derecho humano a una vejez digna.<sup>208</sup> Dicha reforma incluyó:

- Reducción de la pensión de un setenta y cinco (75%) de su salario al momento de retiro a menos de la mitad. Ahora recibirán una anualidad de sus aportaciones individuales que equivaldrá entre un 42 a 48% de lo que sería su pensión anteriormente.

---

201 Véase, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Informe: *Rescatando los Sistemas de Retiro de Puerto Rico: Implantando soluciones permanentes*. 27 de febrero de 2003

202 Id.

203 Id.

204 En esta reforma 2000 se privatizó la administración de las aportaciones de los trabajadores que llegaban nuevos al gobierno y se convirtieron en 401K.

205 Marxuach, Sergio. “El insólito déficit de \$25,000 millones” Disponible en: [http://www.periodicolaperla.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2870:sistemas-de-retiro-un-problema-de-25000-millones&catid=93:analisis-economico&Itemid=300](http://www.periodicolaperla.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2870:sistemas-de-retiro-un-problema-de-25000-millones&catid=93:analisis-economico&Itemid=300)

206 Véase, Carlos Ala Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

207 Id.

208 Acevedo Denis, Ely. *Reformas a Sistemas de Retiro traen más pobreza*. Noticel. 23 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.noticel.com/noticia/150211/reformas-a-sistemas-de-retiro-traen-mas-pobreza-documentos.html>



- Se les aumentó la edad de retiro entre 2 y 8 años y los años de servicio de 30 a 40 años.
- De igual manera, se aumentó las aportaciones en un 10.5 % sin obtener beneficio de dichos aumentos en su pago de pensión.

También se eliminó el plan médico, el bono de navidad y beneficios. Este desmantelamiento de pensiones sumirá en la extrema pobreza a muchos servidores públicos que tendrán que vivir con una mensualidad de 200 a 500 dólares.<sup>209</sup>

Esta legislación fue considerada por el liderato sindical como una violación crasa a sus derechos adquiridos y una apropiación ilegal de dinero de los trabajadores pertenecientes al sistema de pensiones.<sup>210</sup> Actualmente se aporta más que antes y se congelan y reducen las pensiones a la fecha de la firma de la Ley 3. Además, el Gobierno continúa sin pagar las aportaciones patronales y la deuda con los sistema de retiro sigue creciendo<sup>211</sup>. Se incumple con el fideicomiso creado para la administración del sistema de pensiones y se violan los derechos de los trabajadores a un retiro digno.

El impacto mayor en el derecho a una vejez digna fue contra aquellos trabajadores y trabajadoras a punto de pensionarse y con hasta 27 años de servicios que no podrán hacerlo.<sup>212</sup> Por otro lado, el patrón de acciones hasta el momento, incumbe cambios dramáticos que han provocado que miles de empleados públicos hayan adelantado, sin mayor evaluación, su retiro para no ser penalizados por las aceleradas reformas que han impuesto mayores contribuciones, más años de cotización y menores beneficios.<sup>213</sup>

---

209 Id.

210 Entrevista a María T. Rodríguez, Presidenta Unión Independiente del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de enero de 2016.

211 Acevedo Denis, Ely, *Gobierno atrás y no avanza con aportaciones a Retiro Central*. Noticel, 23 de abril de 2015. Disponible en <http://www.noticel.com/noticia/174749/gobierno-atras-y-no-avanza-con-aportaciones-a-retiro-central.html>

212 Acevedo Denis, Ely, *Reformas a Sistemas de Retiro trae más pobreza*. Noticel, 23 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.noticel.com/noticia/150211/reformas-a-sistemas-de-retiro-traen-mas-pobreza-documentos.html>

213 " Decenas dejan Justicia por Ley 3" EL NUEVO DIA, 8 de julio de 2013. Disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/decnasdejanjusticiaporley3-1546884/>

Entrevista a William Fuentes:

(56 años de edad y 29 años de servicio en el Banco Gubernamental de Fomento.)

Cuando surge el proyecto para reformar los sistemas de pensiones, William llevaba 28 años trabajando en el gobierno y ya planificaba su vida con la ilusión de retirarse en dos (2) años más, recibir la pensión resultado de sus años de servicio al gobierno y dedicarse a su pasión que es la agricultura. Tenía el sueño de irse a su finca en San Sebastián y pasar su tiempo allá. Además de trabajar en cualquier otra cosa. “Tenía ánimos en un momento que todavía me quedaban fuerzas y entusiasmo para seguir laborando”, decía.

Pero la Ley 3 del 2013 le trastocó su vida completamente ya que ahora su patrono (el Gobierno) le decía que tenía que trabajar más años para como quiera recibir menos dinero para su manutención durante su vejez. Su esposa paso por su misma situación, pero el efecto fue peor para ella debido a que es más joven y empezó a trabajar antes. A William le añadieron 6 años más de trabajo sin ninguna garantía real sobre cuál será su pensión de retiro. A ella le añadieron 8 años, cuando le quedaban también 2 años, por lo tanto 10 años más de trabajo para poder retirarse. William expresa que todavía es un proceso frustrante, fuerte y difícil de digerir. “Todavía es un proceso continuo de presión y confusión, me encuentro en una transición.”

Ahora William no sabe bien cuánto va a recibir del retiro, solo que tiene que trabajar más. Hay mucha incertidumbre por lo que William ya no planifica su vida, ni piensa en qué va hacer cuando cumpla el tiempo extendido. Vive en total inseguridad y con el miedo de que vuelvan a cambiar la ley. Tiene una falta de confianza en su futuro que lo único que contempla es el sobrevivir el día a día.

***iv. Ley 66 del 2014 para la Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico***

Cinco años después y con una nueva administración política gobernando se aprueba la ‘*Ley de Sostenibilidad Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*’, mejor conocida como la Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014, (en adelante Ley 66 del 2014). Dicho estatuto sería otra política pública que amparada en la crisis fiscal, al igual que la Ley 7 del 2009, crea un nuevo estado de excepción declarando un estado de emergencia fiscal que suspende garantías laborales y restringiendo sustancialmente el proceso de negociación colectiva y derecho a la sindicalización.<sup>214</sup>

Según expresó el gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, en declaraciones a la prensa: “la Ley 66 del 2014 hará los ajustes necesarios para atender la crisis fiscal y

---

214 Véase, Carlos Alá Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

operacional del gobierno. Esta Ley establece un marco legal que nos posibilitará garantizar la continuidad de la gestión pública en las áreas esenciales de salud, seguridad, educación, trabajo social y desarrollo. De esta forma adoptamos un plan para manejar las consecuencias de la degradación del crédito y establecer una gerencia estructurada que permite cumplir con los compromisos del país sin despedir empleados ni reducir la jornada laboral .”<sup>215</sup> Nada más lejos de la realidad, dicho estatuto, al igual que la Ley 7 del 2009, ha tenido un impacto nefasto promoviendo fuertes recortes en servicios esenciales, en el acceso a la justicia y en la garantía de derechos ya reconocidos.

Los propósitos dispuestos en la Ley era la “recuperación fiscal y económica”, tras la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afecta la liquidez del Gobierno, salvaguardando el pago de intereses y amortización de la deuda pública, a costa, como vemos a través de este informe, del retroceso de derechos sociales y económicos reconocidos, como el de educación, salud, trabajo, seguridad social y en particular, al derecho humano a un trabajo digno. Incluyendo fuertes barreras de acceso a la justicia.

#### *a. Nuevos retrocesos en el derecho al trabajo digno y la negociación colectiva*

“El resultado de la puesta en vigor de esta Ley 66 es el despojo de derechos humanos reconocidos constitucionalmente, adquiridos por los trabajadores y trabajadoras en sus luchas por décadas, mediante leyes progresistas y por medio de la negociación colectiva. Derechos también reconocidos por los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. Por otro lado, los recortes a ingresos de la clase trabajadora, debido a esta Ley #66 y como ocurrió con la Ley #7, tienen un impacto negativo en la economía del país porque tienen el efecto de reducir ingresos al fisco a través de los impuestos sobre ingreso y la disminución en el gasto y como consecuencia reducción en los recaudos de Hacienda. El gasto de los trabajadores es lo que mueve la economía por el lado del consumo” **María Teresa Rodríguez, Presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento**

En lo que respecta a su impacto en el derecho al trabajo, mediante esta ley se establecieron nuevas restricciones a la negociación de los convenios colectivos de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva haciéndola casi inoperante.<sup>216</sup> En las corporaciones públicas que

---

215 Firmada la Ley de Sostenibilidad Fiscal, MICROJURIS, 18 de junio de 2014. Disponible en <http://aldia.microjuris.com/2014/06/18/firmada-la-ley-de-sostenibilidad-fiscal/>

216 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.

se rigen por sus leyes orgánicas se suspenden los convenios colectivos en sus cláusulas económicas vigentes y muchas de las no económicas.<sup>217</sup> Además, por ley se prohíbe negociar beneficios económicos como<sup>218</sup>:

1. Aumentos de sueldo.
2. Aumentos en aportaciones patronales para beneficios marginales, tales como plan médico, seguro de vida y otros seguros.
3. Aumentos en aportaciones a planes de retiro, bono de navidad.
4. Pago de diferencial en salario por condiciones extraordinarias o interinatos.
5. Liquidación en efectivo de licencia de vacaciones en exceso por liquidación final en caso de separación de empleo.
6. Liquidación en efectivo de licencia por enfermedad.

Además de la prohibición de aumentos antes mencionados, través de un mecanismo de “negociación alterna” que impone la ley, los sindicatos del Gobierno Central y las corporaciones públicas tuvieron que reducir sus beneficios económicos ya negociados en todas sus cláusulas de los convenios colectivos.<sup>219</sup> Por ejemplo, hubo casos donde se redujo el bono de navidad a menos de la mitad de la cantidad dispuesta por años en los convenio colectivo hasta un máximo de \$600, eliminación de licencias, etc.<sup>220</sup> La reducción de los beneficios económicos, ya negociados, se estima ha tenido un impacto que ha superado los \$1,000 millones para los empleados públicos.<sup>221</sup>

Los artículos 11, 12, 13 y 17 de la Ley 66 del 2013 tienen un efecto discriminatorio en las relaciones laborales porque se interviene directamente en la negociación colectiva, tanto en sus procesos como en sus efectos<sup>222</sup>. El Artículo 11 tiene dos grandes efectos. Por una parte, el resultado neto de la prohibición de no conceder aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria es la reducción del salario de los empleados públicos

---

217 Ley 66 del 2014, Artículo 17.

218 Ley 66 del 2014, Artículo 11.

219 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.

220Entrevista a María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de noviembre de 2015.

221 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.

222 Véase, Carlos Ala Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

anualmente por el efecto de la inflación.<sup>223</sup> Por la otra, como indica el Dr. Santiago Rivera, en las letras (i), (j) y (k) del Artículo 11 de la Ley limita sustancialmente la negociación colectiva para convertirla principalmente en un instrumento de ahorro y para adelantar los intereses del gobierno contra los derechos de los trabajadores.<sup>224</sup>

Las uniones tienen, a propósito de lo dispuesto en la Ley, que aprobar enmiendas a los convenios colectivos que establezcan modificaciones a las condiciones económicas de empleo y ratificados por sus matrículas en o antes del 31 de agosto del 2014. Es decir, la aceptación del propuesto ahorro es acelerada y tiene que cumplirse en el plazo de 2 meses y medio después de la aprobación de la ley. La meta del ahorro que es necesario alcanzar sería determinada por el patrono de la entidad de la Rama Ejecutiva. **El sindicato es mero recipiente de la misma.** Si el sindicato no negocia las enmiendas y logra acuerdos que puedan sustituir las prohibiciones contenidas en las letras (a), (b), (c) y (d) del Artículo, éstas se le aplicarán retroactivamente al 1ro. de julio del 2014. El mensaje implícito en este diseño, mal llamado Proceso Participativo Alterno (PPA), **es que o aceptas “voluntariamente” ahorrar o te impongo el ahorro.**<sup>225</sup>

Esta legislación también suponía medidas tales como reducción en la contratación de servicios profesionales; reducción en el gasto de nómina de empleados de confianza, pago de escoltas a jefes de agencias con fondos públicos, pago de viajes no esenciales al extranjero, contratación de servicios profesionales y adquirir equipos tecnológicos personales como (PDAs). Otras disposiciones son la disminución en gastos de arrendamiento y utilidades. Se proveen medidas de reducción de presupuesto en otras ramas del gobierno, como la rama judicial, legislativa, Universidad de Puerto Rico y otras.<sup>226</sup>

Sin embargo, la experiencia en las agencias y corporaciones ha sido disfuncional y diversa.<sup>227</sup> Por un lado, en áreas de supuestas economías, liderato sindical ha denunciado que “despojan a los trabajadores sindicalizados de sus derechos adquiridos por medio de convenios colectivos, y por otro no cumplen con la reducción de gastos gerenciales como aumento en la contratación de empleados de confianza y mantienen los contratos onerosos por servicios

---

223 Artículo 11, (a), (b) [(i) al (iiv)] y (c) [(i) al (iiv) y (d)]; Véase además, Carlos Ala Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

224 Id.

225 Id.

226 Ley 66 del 2014. Disponible en <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-66-17-Jun-2014.pdf>

227Entrevista a María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de noviembre de 2015.

profesionales con empresas privadas”.<sup>228</sup> Según María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, “cumplen con la Ley en las disposiciones que les parece y juegan con los números que deben informar a la legislatura, sin que exista transparencia, acceso a información ni una debida y justa fiscalización sobre los recortes y verdaderas economías.”<sup>229</sup>

Por otro lado, en su Artículo 12 se dispone que los convenios colectivos expirados durante la vigencia del estatuto serán extendidos en relación a cláusulas no económicas y otras cláusulas no afectadas por la Ley. La extensión dispuesta impide la celebración de elecciones de representación sindical, es decir, que la organización sindical no tendrá efectos en el país por los próximos años.<sup>230</sup> El Artículo 17 dejó sin efecto las cláusulas no económicas de los convenios colectivos que tengan efectos económicos directos o indirectos, es decir todas, de las disposiciones de los convenios colectivos de las Corporaciones Públicas. Esto hace para algunos estudiosos del tema y liderato sindical entiendan que hace prácticamente inefectiva o inoperante la administración del convenio colectivo por parte del sindicato.<sup>231</sup>

Finalmente, la Ley 66 del 2014 promueve la impunidad en el contexto laboral e incluye fuertes barreras de acceso a la justicia con impacto discriminatorio para la clase trabajadora sindicalizada. En el Artículo 13, se dispone que los empleados no podrán querellarse contra las acciones del patrono fundamentados en la violación de las prácticas ilícitas contenidas en sus convenios. Es decir, la Ley establece que cualquier medida autorizada “no constituirá una violación a los convenios colectivos existentes ni constituirá una práctica ilícita.” Esto representa la total indefensión de los empleados y la incapacidad de sus sindicatos de defenderlos invocando el convenio colectivo<sup>232</sup>. Los convenios entran nuevamente en el mismo limbo legal que sufrieron en con el gobierno anterior.

---

228 Entrevista a María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de noviembre de 2015.

229 Entrevista a María Teresa Rodríguez, presidenta de la Unión del Banco Gubernamental de Fomento, 15 de noviembre de 2015.

230 Véase además, Carlos Alá Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

231 Véase además, Carlos Alá Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

232 Véase además, Carlos Alá Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

Para muchos analistas la Ley 66 del 2014 es la segunda parte de la Ley 7 del 2009, aunque de distintas administraciones públicas, ambas son políticas dirigidas a salvar el crédito de Puerto Rico.<sup>233</sup> En cuanto a la efectividad de la Ley Núm. 66, para lograr la pretendida recuperación fiscal y económica que la justificó, existe mucha incertidumbre. El golpe a la esencia y estabilidad de la negociación colectiva es desafortunado y algunos expertos advierten que sus consecuencias se verán en las relaciones sociales del trabajo, tanto en el ámbito público como el privado.<sup>234</sup> Su propuesta, como la de su antecesora, tiene el efecto dispar de penalizar a los más pobres, directamente a los trabajadores y poco hay dispuesto para reducir la brecha porcentual discriminatoria entre las contribuciones económicas de los pobres que trabajan y los ricos.<sup>235</sup>

#### ***v. Amenazas de más reformas a las leyes laborales***

Asimismo se han advertido nuevas medidas y posibles reformas laborales con impacto negativo en el derecho al trabajo digno tanto en el sector público como en el privado como la eliminación del salario mínimo, ampliación de los periodos de probatoria, eliminación de beneficios marginales como licencias por vacaciones, enfermedad, maternidad, etc.<sup>236</sup> Lo que se vislumbra es una inminente aumento en la precariedad laboral si se aprueban proyectos de “reforma laboral” que están latentes y circundan.

A pesar del fracaso evidente de las políticas neoliberales, el sector sindical ha reclamado que la administración del gobernador Alejandro García Padilla insiste en la reducción del sector gubernamental, la venta de bienes públicos y la llamada “reforma laboral”, que no es más que un intento de devaluar el trabajo, arrebatar derechos a los trabajadores y subsidiar indirectamente a la clase patronal abaratando el costo de la mano de obra<sup>237</sup>.

---

233 Id.

234 Id.

235 Id.

236 Rivera Quiñonez Ivelisse. *Atentos los sindicatos a posibles cambios laborales*. El Nuevo Día. 17 agosto 2015. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/atentoslossindicatosaposiblescambioslaborales-2087493/>

237 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.

Particularmente, los sindicatos en Puerto Rico han rechazado las recomendaciones del Informe Krueger, que apuntan a que serán adoptadas por el Gobernador como su “plan de acción” o reforma laboral que en esencia son<sup>238</sup>:

1. Reducir o eximir a Puerto Rico del salario mínimo federal de \$7.25 por ser demasiado alto en relación con los ingresos locales y competidores regionales. Se recomienda buscar una exención hasta que el ingreso de Puerto Rico per cápita se acerque al del estado más pobre de Estados Unidos, que actualmente sigue siendo 50% más que el de Puerto Rico. Se propone además que si una exención total no es posible, una alternativa podría ser establecer una tasa especial para Puerto Rico que sea un tercio de la tasa general (el ingreso per cápita de Puerto Rico es aproximadamente un tercio del de los Estados Unidos).
2. Reformar las leyes laborales locales por sus costos de empleomanía. Para reparar esto proponen: (i) redefinir las horas extras en el exceso de 40 horas a la semana, no 8 horas al día; (ii) reducir los días de vacaciones de 30 días a 15 días; (iii) la eliminación del bono de navidad; (iv) la reducción de los requisitos para probar justa causa por despidos; (v) extender el periodo probatorio de los empleados nuevos de 3 meses a 1-2 años; y (vi) flexibilizar las leyes laborales para los jóvenes/nuevos participantes durante los primeros años.

Como se destaca, las reformas laborales propuestas, constituyen una seria amenaza a las conquistas alcanzada por los trabajadores y trabajadoras y cuyos resultados han beneficiado, además, a toda la sociedad puertorriqueña<sup>239</sup>.

Aunque todavía no se han aprobado ninguna reforma, el 9 de octubre del 2015 se radicó el Proyecto de la Cámara 2696 que pretende flexibilizar el mercado laboral. Este proyecto busca enmendar 9 estatutos neurálgicos de contratos de trabajo y relaciones laborales en el sector privado para restar derechos a los trabajadores y trabajadoras. Esto se describe como un Plan de 5 años de Austeridad, Ajuste Fiscal y Económico.

## **B. Crisis fiscal, estado de excepción y principio de no regresividad.**

Los estándares internacionales establecen que toda acción que suprima, restrinja o limite el contenido de derechos ya garantizados constituye una violación prima facie de los derechos humanos.<sup>240</sup>

---

238 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.

239 Coalición Sindical, “Propuestas de la Coalición Sindical ante la Crisis Económica, Social y Política” , 5 de octubre de 2015.



La prohibición de regresividad significa que no les está permitido a los estados adoptar medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas que supongan el deterioro del nivel de cumplimiento de un derecho.<sup>241</sup> Si un estado adopta medidas deliberadamente regresivas en el contexto de un ajuste fiscal, éste debe demostrar que “estas medidas aseguran un piso mínimo de protección social y que son temporales, no-discriminatorias, proporcionadas y necesarias, tras el examen más exhaustivo posible de todas las alternativas disponibles, incluso reformas fiscales y una recaudación más eficaz”.<sup>242</sup>

El reclamo de los trabajadores y de las trabajadoras por la violación crasa a sus derechos humanos, tanto por la Ley 7 del 2009 como por la reforma del sistema de pensiones llegó al Tribunal Supremo de Puerto Rico mediante el mecanismo procesal de Certificación Intrajurisdiccional que permite que un tribunal de mayor jerarquía lleve ante sí, motu proprio o a pedido de parte, un litigio que está un foro inferior.

Dado este tratamiento inusual hasta ese momento por parte del más alto foro judicial, como no se sigue el tracto procesal y descubrimiento de prueba normal, el Estado se ve eximido de probar que, efectivamente, existía la emergencia fiscal contenida en la exposición de motivos de la Ley 7-2009 y que las medidas de reducción de gastos eran las medidas menos onerosas para atender la alegada crisis fiscal. En una decisión cuatro a tres, es decir una escueta mayoría, declaró constitucionales las disposiciones de la Ley 7-2009 y validó los despidos masivos, entre otras disposiciones.

En todos los casos posteriores se aplicará la noción de que existía una “emergencia fiscal” o estado de excepción por la situación crediticia del gobierno y que en el examen de los intereses en conflicto se justificaba la suspensión de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y reclamados por los y las trabajadoras. En el caso de la Ley 3 del 2014 y la reforma del sistema de retiro el Tribunal Supremo citando su precedente de la Ley 7 expresa:

Al suscribir esta decisión, somos conscientes del efecto de esta reforma sobre los planes de retiro de las partes demandantes y otros empleados públicos. Todos los que estamos en el servicio público tenemos familiares, compañeros y compañeras y amigos y amigas cercanos que se afectarán por esta legislación. Por otro lado,

---

240 “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos” (Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos, Washington D.C., Octubre de 2015). Recuperado en:

[http://www.cesr.org/downloads/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf)

241 Id.

242 Id.

sabemos la importancia que tiene la resolución de estos casos sobre la situación económica del país, particularmente, **sobre la deuda del Estado que le permite acceso a fondos para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura** y de otros programas de singular importancia para todos los que vivimos en Puerto Rico. Esta Curia tiene la obligación de adjudicar los casos ante nos y de hacer ese delicado balance entre unos intereses en conflicto de extrema importancia en nuestra vida como pueblo.<sup>243</sup>

Es decir, el mismo Tribunal Supremo de Puerto Rico, aceptando como cierto los datos ofrecidos por el Estado y reconociendo que existió un menoscabo sustancial de obligaciones contractuales, confirma como razonable la medida de austeridad por su relevancia sobre la deuda pública aunque en claro retroceso de derechos humanos constitucionalmente protegidos.

Estudios posteriores demuestran que el Estado tenía otras alternativas menos lesivas a la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, el estudio del Dr. Alameda y Garavito cierran su análisis considerando otras alternativas que el gobierno tuvo ante sí, antes de despedir empleados públicos, y se concluye que, a manera de ejemplo, reducir en un 10% de la jornada de trabajo a los empleados cubiertos por la Ley Núm. 7, los cuales rondaban los 70,000, hubiese producido un ahorro similar a los despidos. Además, el gobierno descartó como medida para generar nuevos ingresos para el fisco la imposición de una contribución de hasta un 10% a las empresas cubiertas por la legislación especial sobre incentivos contributivos, a pesar de que dicha medida impositiva, en esencia, se aprobó a través de la Ley Núm. 154 de 25 de octubre de 2010, según enmendada.

Por otro lado, doctor Carlos Alá Santiago estima que las medidas de austeridad como la Ley 7 del 2009, la Ley 3 del 2013 y la Ley 66 del 2014 han fracasado en el ajuste fiscal y económico que se pretendió. Al contrario la deuda pública ha crecido y se ha multiplicado.<sup>244</sup> Sin embargo todas las iniciativas han incluido reformas laborales que han sido muy efectivas eliminando o suspendiendo derechos laborales, derogando derechos adquiridos y enmendando importantes leyes laborales que han impactado negativamente la estabilidad de empleo y el sistema comprensivo de relaciones laborales, a sus interlocutores e instituciones.<sup>245</sup>

---

243 Trinidad Hernández v. ELA, 188 D.P.R. 828 (2013)

244 Véase además, Carlos Ala Santiago Rivera, Derecho Laboral: Leyes Laborales en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM, 2015.

245 Id.

### **C. Impacto de medidas de austeridad en el trabajo de defensores de derechos humanos y trabajadores de organizaciones no gubernamentales que adelantan derechos humanos en Puerto Rico.**

Las medidas de austeridad y políticas fiscales del gobierno también han representado la pérdida de empleos o precariedad laboral de muchos defensores de derechos humanos que laboran en organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales que su fin principal es adelantar los derechos sociales y económicos en la isla.<sup>246</sup>

“Al igual que la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro y particularmente, las organizaciones que ofrecen servicios a las mujeres, hemos sufrido las consecuencias de la crisis económica por la cual atraviesa el país. Como resultado de las dificultades económicas los servicios ofrecidos, se han afectado directamente. En el 2014 nos vimos en la obligación de cerrar el Albergue de Ponce, lo que disminuye los números de mujeres, niños y niñas a quienes podemos brindar servicios.

Además, de la situación económica, los cambios en las normas establecidas por las entidades donantes de fondos han colocado a muchas organizaciones sin fines de lucro en condiciones de precariedad. En el 2014 hubo una serie de recortes presupuestarios en el cual se vieron afectados alrededor de 10 empleos necesarios para el buen funcionamiento de los servicios que se ofrecen. También, representan menos oportunidades de contratar, adiestrar y retener personal capacitado y sensibilizado para trabajar con la población atendida desde Casa Julia. “

**Ivette del Valle, Directora Ejecutiva de Casa Julia de Burgos, albergue de emergencia para mujeres víctima de violencia doméstica y sus hijos.**

Muchas organizaciones no gubernamentales ofrecen servicios directos que son esenciales para el bienestar de grupos en situación de vulnerabilidad en Puerto Rico como son la niñez, personas con diversidad funcional, víctimas de violencia de género, personas privadas de su libertad, de edad avanzadas, pobres, inmigrantes, entre otros. Estas organizaciones no gubernamentales cumplen un papel vital en el ejercicio de derechos humanos importantes como son el derecho a la educación, salud, acceso a la justicia, vivienda, entre otras. Además, este

---

246 Motion For Leave To File Brief As *Amici Curiae* And Brief Of Fundación Ángel Ramos, Inc.; Fundación Comunitaria De Puerto Rico, Inc.; Miranda Foundation; Titín Foundation, Inc.; Iniciativa Comunitaria De Investigación, Nc.; Puerto Rico Down Syndrome Foundation, Inc.; Corporación De La Fondita De Jesús; Asesores Financieros Comunitarios, Inc.; Create, Inc.; Alianza Laura Aponte Por La Paz Social (Alapas), Inc.; Fundación Chana Goldstein Y Samuel Levis, Inc.; Politécnico Amigó, Inc.; Instituto Especial Para El Desarrollo Integral Del Individuo, La Familia Y La Comunidad, Inc.; And Proyecto Nacer, Inc., As *Amici Curiae*, In Support Of Petitioners. Commonwealth of Puerto Rico, v. Franklin California Tax-Free Trust, et al. No. 15-233

sector ofrece mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia del gobierno y proporcionar un análisis independiente para informar al debate público.

De acuerdo con el *Estudio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico*, 2015, dicha organizaciones emplean un estimado de 150,410 personas en Puerto Rico.<sup>247</sup> Esto representa el 16% del total el empleo en Puerto Rico<sup>248</sup>. Aproximadamente el 38.0% de las ONG reciben fondos de municipios, la Asamblea Legislativa o el gobierno central. Esto hace que el gobierno de Puerto Rico sea la tercera fuente más frecuente de fondos para las ONG.<sup>249</sup>

Las ONGs ya se han visto gravemente afectadas por la crisis económica y fiscal. Los programas de austeridad fiscal adoptada por el gobierno de Puerto Rico para hacer frente a la crisis han producido importantes recortes en los fondos consignados para las ONGs en el presupuesto 2015-2016. Las ONGs se han visto obligadas a invertir tiempo y esfuerzo en la defensa de su financiación pública ante un gobierno que prioriza en el pago de la deuda pública dejando de lado la necesidad de garantizar los servicios esenciales para las poblaciones más vulnerables.

Esta situación ha provocado el recorte de servicios y despido de muchos trabajadores y trabajadoras o la precarización de su situación laboral. En el caso de organizaciones como la Sociedad para la Asistencia Legal, que brinda servicios legales para la personas de escasos recursos acusadas de delitos, anunció que [d]e continuar el patrón de atraso en las transferencias gubernamentales que nutren su presupuesto, la Sociedad para la Asistencia Legal (SAL) podría poner en vigor en 2016 un plan que dejaría sin empleo a 40 abogados y abogadas de su plantilla de 118 letrados.<sup>250</sup>

Por su parte, la Coordinadora Paz para la Mujer, organización que brinda apoyo técnico a las organizaciones de servicio, albergues y grupos de activistas que abogan por los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia de género, afirmó que en sus 26 años de existencia, la Coalición ha sido testigo del empobrecimiento y precariedad con la que operan la mayoría de las

---

247 Id.

248 Estudios Técnico. “Estudio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico, 2015” Disponible en <http://flamboyantfoundation.org/wp/wp-content/uploads/2015/05/Informe-Final-Estudio-OSFL-2015.pdf>

249 Id.

250 López Caban, “Asoman despidos en la Sociedad para la Asistencia Legal” EL NUEVO DIA, 30 de diciembre de 2015.

organizaciones.<sup>251</sup> Sin embargo, según reportan, esta parece ser una crisis económica sin precedentes:

Los recortes a fondos provenientes del gobierno y los atrasos por meses, y hasta años, en el desembolso de fondos aprobados obligan a que las organizaciones que atienden la violencia de género tengan que tomar decisiones que laceran la salud fiscal y debilitan sus estructuras. Muchas veces tienen que endeudarse y tomar líneas de crédito que luego no pueden reponer. El peor escenario, es que en el último año, tres programas no han tenido más alternativa que cerrar y operan con un mínimo de personal que no cobran por meses.<sup>252</sup>

Así son muchos los defensores y defensoras de derechos humanos que viven bajo la continua amenaza e inestabilidad de no recibir su salario el día de pago estipulado, esperando hasta meses, haciendo malabares para pagar sus deudas y con el miedo de que en cualquier momento pierdan su empleo.

#### **D. Impacto de la crisis fiscal en el derecho al trabajo de grupos en especial estado de vulnerabilidad**

Como ya indicamos en secciones anteriores, las medidas de austeridad adoptadas han tenido un impacto adicional en grupos en situación de especial vulnerabilidad como mujeres, niños, pobres, personas de edad avanzada, entre otras.

La crisis económica ha afectado también de manera especial a las mujeres inmigrantes. De acuerdo al Centro de la Mujer Dominicana esta situación ha creado un efecto dominó, ya que la mayoría de las mujeres inmigrantes se encuentran insertadas en el trabajo doméstico.<sup>253</sup> Al verse sin empleo la empleadora, o su salario o jornada disminuir, lo primero que recortan es el trabajo doméstico.<sup>254</sup> Reportan que muchas de las mujeres que acuden al Centro de la Mujer Dominicana, si contaban con 5 días de trabajo en una casa, ahora se encuentran con solo 2 o 3 días.<sup>255</sup> A esto se le suma que las mujeres se ven obligadas a hacer la misma cantidad de trabajo por menos paga.<sup>256</sup>

---

251 Entrevista a Vilma González, Coordinadora General, Coordinadora Paz para la Mujer, 20 de marzo de 2016.

252 Id.

253 Entrevista a Vilma González, Coordinadora General, Coordinadora Paz para la Mujer, 20 de marzo de 2016.

254 Id.

255 Id.

256 Id.

Las mujeres inmigrantes han visto disminuido su ingreso personal.<sup>257</sup> En muchos casos, se les dificulta la posibilidad de enviar remesas para poder cumplir con sus seres queridos en el exterior.<sup>258</sup> Esta situación obliga a depender económicamente de sus agresores y hacer mucho más difícil salir de las relaciones de violencia en las que se encuentran.<sup>259</sup> De igual manera, es importante destacar que al incrementarse la crisis económica en Puerto Rico, la situación que enfrentan los y las inmigrantes en cuanto al prejuicio, racismo y xenofobia se agudiza lo que contribuye también a reforzar la precariedad<sup>260</sup>.

---

257 Id.

258 Id.

259 Id.

260 Id.

## **Capítulo IV:**

### **Políticas fiscales y sus efectos en el derecho al desarrollo integral de la niñez y al derecho a la educación<sup>261</sup>**

---

*En este capítulo señalamos cómo las condiciones socioeconómicas ya críticas de la niñez y juventud del país se agrava con las medidas de austeridad al afectar su derecho a la educación. Demostramos cómo se eliminan recursos destinados al sistema de educación pública, desde la escuela elemental hasta la Universidad del estado. La privatización de algunos servicios educativos se ha incrementado, pero la política gubernamental ha sido el pago preferencial a bonistas y acreedores de la deuda pública por encima de los proveedores subcontratados. Este impago a contratistas ha interrumpido los servicios esenciales a esta población. Las soluciones propuestas de espaldas a las comunidades servidas implican cierres y abandono. Demostramos cómo estas medidas darán al traste con las ya mermadas oportunidades de desarrollo integral que la niñez y juventud tuvo en algún momento.*

## **I. Introducción**

Comenzamos nuestra exposición con uno de los ejemplos más cínicos en el tema de deuda pública de Puerto Rico. Puerto Rico es una de 47 jurisdicciones estadounidenses que se nutre, desde 1998, de los fondos provenientes del Acuerdo de Transacción Global ("Master Settlement Agreement") con las compañías de la industria tabacalera de Estados Unidos. Como parte de ese acuerdo, Puerto Rico es acreedor del 1.1212774% de los miles de millones de dólares que estas compañías deben desembolsar anualmente.

En 1999, el Gobierno de Puerto Rico decidió crear un Fondo Especial en Fideicomiso en el que se depositarían todos los ingresos provenientes de dicho acuerdo de transacción. Ese fideicomiso llevaría por nombre "Fideicomiso de los Niños", y se dedicaría (originalmente) a auspiciar iniciativas dirigidas a mejorar el acceso a los servicios de salud y prevención de problemas de salud, además de las instalaciones físicas de salud, escuelas, entre otros proyectos de bienestar para la familia puertorriqueña.

Esta iniciativa desarrollará programas dirigidos a promover el bienestar de niños y jóvenes, en especial en las áreas de educación, recreación y salud. Por ejemplo, en el área educativa, el Fideicomiso promoverá iniciativas dirigidas a la educación

---

261 Este informe fue escrito por la Lcda. Ataveyra Medina Hernández, con aportes y comentarios adicionales realizados por el Lcdo. Armando S. Pintado, el Dr. Manuel Muñiz, Karla Rivera, la Dra. Lina M Torres, Gabriel Díaz del CAEL-UPR. El estudiante Efraín Guadalupe y Charline Jiménez de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico asistió en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

temprana, desarrollar destrezas y acceso a computadoras por nuestros niños y jóvenes, programas educativos a lo largo de la carrera académica del niño o joven (desde 0 a 18 años de edad o hasta concluida su carrera educativa universitaria). Igualmente, en el área de salud, el Fideicomiso promoverá iniciativas de prevención de enfermedades y/o promoción de la salud tales como: prevención del fumar en jóvenes, prevención y rehabilitación de jóvenes que consumen alcohol y/o drogas, prevención de embarazos en adolescentes, educación sexual y prevención del S.I.D.A. Otras iniciativas que se promoverán con los fondos del Fideicomiso serán programas de visitas prenatales y neonatales a madres, establecimiento de centros de cuidado de niños de 0 a 5 años y programas para estilos de vida saludable y desarrollo familiar en el entorno social.<sup>262</sup>

Luego de su creación, la ley habilitadora del Fideicomiso de los Niños fue enmendada en tres ocasiones, cada vez expandiendo y distorsionando más los proyectos y las iniciativas que estaría autorizado a auspiciar. Eventualmente se convirtió en un subterfugio para emitir deuda a nombre de empresas públicas con pobre calificación crediticia, altos niveles de endeudamiento público, y recién nacionalizadas tras intentos fracasados de privatización.

En el 2002, el Fideicomiso de los Niños se usó para emitir más de mil millones de dólares en deuda nueva a utilizarse para financiar proyectos de mejoras capitales, infraestructura y obras permanentes del gobierno central puertorriqueño y de su empresa de agua potable y alcantarillado, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. El repago de esta deuda compromete el 70% de los ingresos proyectados provenientes del acuerdo de transacción, y genera a los prestamistas 158% en intereses a la fecha de su saldo.

En el 2005, el Fideicomiso de los Niños emitió deuda que se utilizó para financiar gastos recurrentes de las operaciones del gobierno central (déficit) y para refinanciar deuda de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillado que vencía ese año sin contar con fuente de repago suficiente. El repago de esta deuda, y la emitida en el 2002, compromete el 96% de los ingresos proyectados provenientes del acuerdo de transacción. La deuda emitida en el 2005 genera a los prestamistas una ganancia 22 veces más grande que el préstamo recibido, en concepto de intereses.

En el 2008, el Fideicomiso de los Niños emitió más deuda para financiar el déficit en las operaciones del gobierno central, y una porción no definida de esa deuda también sería destinada para financiar las operaciones o refinanciar las obligaciones de terceras personas no identificadas. El repago de esta deuda, y la emitida entre 2002 y 2005, compromete el 241% de

---

<sup>262</sup> Ley 173 del 30 de julio de 1999. Fideicomiso de Niños.



los ingresos proyectados provenientes del acuerdo de transacción. La deuda emitida en el 2008 genera a los prestamistas una ganancia 43 veces más grande que el préstamo recibido, en concepto de intereses.

Este es un ejemplo claro de cómo en un país en el que un 57% de la niñez está bajo nivel de pobreza, los mercados de capital, en alianza con el Gobierno de Puerto Rico, han logrado captar recursos destinados a atender las necesidades de nuestra población más vulnerable, carente de portavocías, capital económico y fuerza política- nuestra niñez y juventud.

## **II. Pobreza**

Según estudios realizados por el Instituto de Desarrollo de la Juventud de Puerto Rico (IDJ), en Puerto Rico 475,000 niños y jóvenes son víctimas de la pobreza. Por los pasados 5 años, el 57% de la población menor de 21 años de la isla vive en estas condiciones. Los resultados de este estudio ubican a Puerto Rico en peor posición que cualquier estado de los Estados Unidos. Según el IDJ, en muchos de estos indicadores, especialmente en los de la categoría de bienestar económico Puerto Rico es peor que Mississippi, que es el estado más pobre de los Estados Unidos. Los municipios con mayores porcentajes de jóvenes y niños bajo nivel de pobreza de la isla son: Guánica (63.2%), Lares (62.3%), Lajas (61.2%), y Orocovich (60.4%). Para el 2013, el 6.4% de los y las jóvenes, entre 16 y 19 años, no estaban matriculados en la escuela y estaban desempleados. La mediana de ingreso familiar para familias con menores de 18 años en el hogar es de \$20,499, esta cifra coloca a Puerto Rico en la jurisdicción con mediana de ingreso más baja de todas las jurisdicción de EEUU, la próxima es Mississippi con \$44,421.00 de mediana de ingreso familiar.<sup>263</sup>

En cuanto al indicador de mortalidad en jóvenes por todas las causas de 15 a 19 años, la tasa en el 2011 fue de 72 muertes por cada 100,000. En comparación con las demás jurisdicciones en el 2011, esta cifra ubica a Puerto Rico en la quinta posición más alta de este indicador. La tasa de mortalidad para EEUU en el 2011 fue de 49, un 32% menor a la tasa de Puerto Rico para el mismo año. En comparación con la tasa de mortalidad del 2010, se pudo observar un aumento de un 15% en la mortalidad en jóvenes de Puerto Rico. Por otra parte, de

---

263 Datos provienen del Instituto de Desarrollo de la Juventud, [www.juventudpr.org](http://www.juventudpr.org)

acuerdo a datos suministrados por el Departamento de Salud de Puerto Rico en su Boletín de Mortalidad, entre el 2010 y el 2012, 304 menores entre 15 y 19 años fueron asesinados.<sup>264</sup>

### **III. Derecho a la educación**

El derecho a la educación pública en Puerto Rico se encuentra resguardado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, específicamente en su Artículo II, Sección 5 de la Carta de Derechos<sup>265</sup>:

Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario. La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios gubernamentales.<sup>266</sup>

Igualmente, el Reglamento General de Estudiantes del Departamento de Educación, en su artículo 3 sección 3.1 garantiza esa accesibilidad a la educación pública a todo ciudadano: “La educación en las escuelas públicas en el nivel primario y secundario será gratuita, no sectaria y accesible a todo aquél que desee estudiar”.<sup>267</sup>

No obstante estas disposiciones legales y otras que establecen que el sistema público no puede mantener sistemas de educación privados, en los pasados años ha habido intentos gubernamentales para debilitar esta disposición constitucional de manera tangencial, privatizado servicios educativos, subcontratando proveedores de servicios privados y auscultando reformas al sistema educativo para implantar sistemas mixtos de inversión público privados. En la medida en que la inherencia de los valores del mercado se inmiscuyen en los servicios esenciales a la población, se agrava la brecha entre los sectores necesitados y los recursos públicos. A continuación veremos cómo varios factores estructurales promovidos por políticas públicas o por ausencia de acción o interés gubernamental, tanto local como Federal, han lacerado las

---

264 Datos del 2005 al 2010 provienen del Departamento de Salud de Puerto Rico, Secretario Auxiliar de Planificación y Desarrollo, División de Análisis Estadístico, según publicado en el Kids Count Data Center, <http://datacenter.kidscount.org>. Los datos del 2011 y 2012 provienen de la misma fuente, sin embargo son preliminares, según indicado en el informe especial solicitado y recibido en Noviembre 2014 por el Instituto del Desarrollo de la Juventud.

265 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, art.II § 5.

266 *Id.*

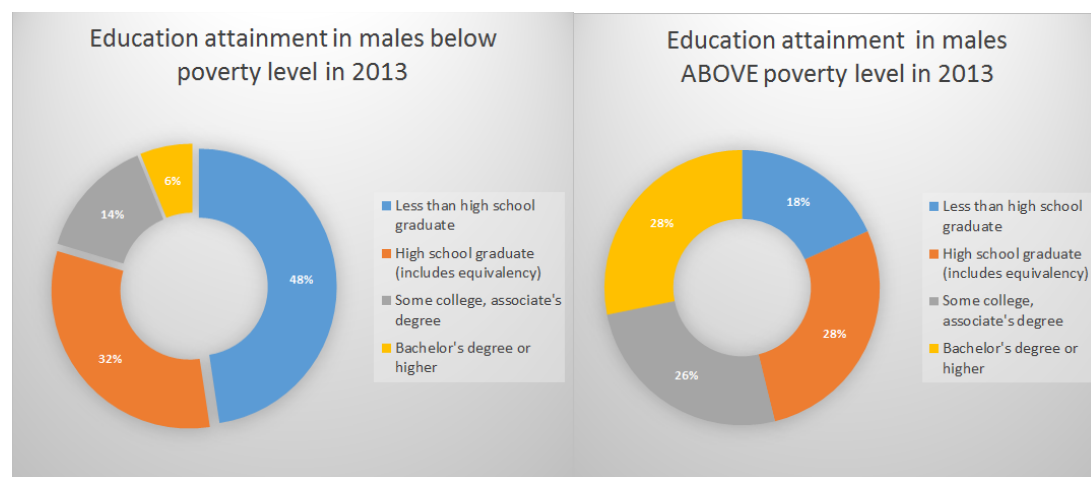
267 Reglamento General de Estudiantes, Departamento de Educación de Puerto Rico, Art.3 sec.3.1.

oportunidades reales y el acceso a una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes de Puerto Rico.

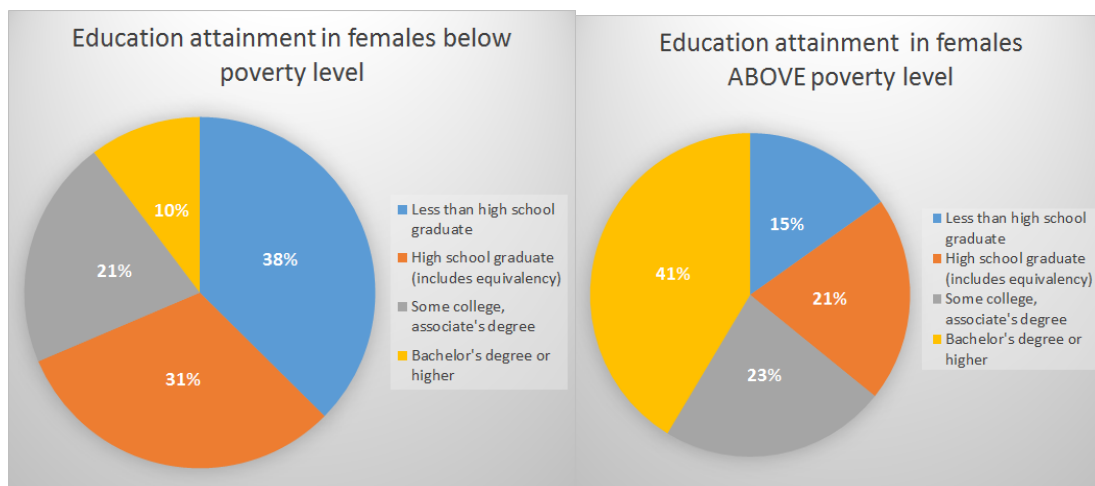
#### IV. Acceso a la educación

La pobreza en Puerto Rico es el elemento dominante que impide que los estudiantes del sistema público de enseñanza del país puedan tener oportunidades reales y justas que les aseguren un buen desarrollo profesional futuro.

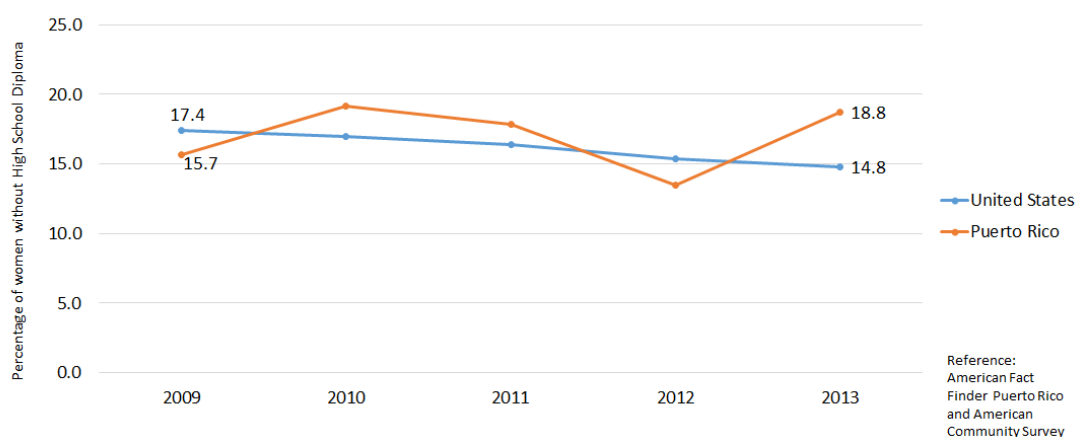
Estas condiciones socioeconómicas se reflejan directamente en los logros académicos de nuestra población infantil y joven. Un 44% de niños y niñas, entre 3 y 4 años, no están matriculados en la escuela. El 48% de los varones y 38% de las mujeres adolescentes que viven bajo nivel de pobreza no obtienen diploma de escuela superior en comparación con un 18% de varones y un 15% de mujeres adolescentes que viven sobre el nivel de pobreza que no obtienen diploma de escuela superior.<sup>268</sup>



268 Instituto de Desarrollo de la Juventud de Puerto Rico; Community Survey, 2013



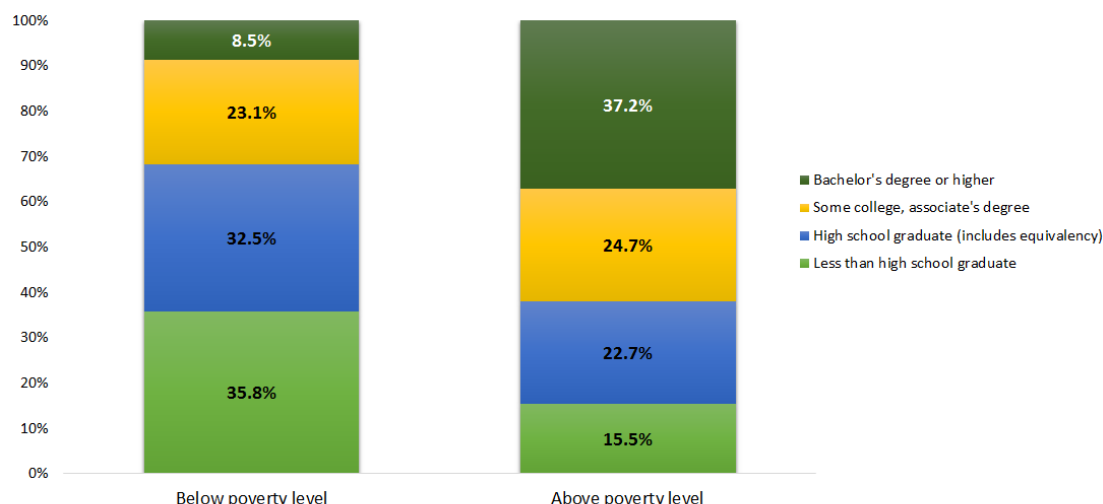
El ciclo generacional se perpetúa. Un 18.8% de las mujeres que dieron a luz en el 2013 no tenían diploma de escuela superior. Esto constituye una cifra de cuatro puntos mayor a la cifra de Estados Unidos que está en 14.8%<sup>269</sup>:



Solo un 8.5% de las personas en jefatura de familia bajo nivel de pobreza obtienen grados universitarios mientras que un 37.2% de las personas sobre nivel de pobreza posee grados universitarios<sup>270</sup>:

<sup>269</sup> American Fact Finder; Puerto Rico and American Community Survey Table B13014

<sup>270</sup> Householder Educational Attainment by Poverty Level in Puerto Rico, Puerto Rico Community Survey 2011, B17018.



Para el año 2013, el 20.1% de los Niños, niñas y jóvenes tenía al menos padre o madre fuera del campo laboral o está desempleado.

## V. Reestructuración de escuelas

Para encarar la presente situación fiscal y sus efectos en el sistema educativo público de Puerto Rico de cara a la presente situación fiscal, el Gobierno de Puerto Rico contrató a la firma Boston Consulting Group a un costo aproximado de \$5 millones anuales. Ya este contrato le ha costado cerca de \$15 millones al erario público. Según informado por la prensa:

El reporte de The Boston Consulting Group concluyó que en Puerto Rico cerca de la mitad del presupuesto del Departamento de Educación se utiliza en gastos asociados con la instrucción, mientras que en Estados Unidos el promedio es de 65%. El resto se destina a cubrir costos administrativos. Asimismo, señala que la población de alumnos del Programa de Educación Especial constituye alrededor del 30% del universo estudiantil, y ello aumenta los costos para el DE. La firma asesora también reveló que en la Isla hay, en proporción, un maestro por cada 12 estudiantes, lo que es inferior al promedio de Estados Unidos, donde hay un docente por cada 16 alumnos. No obstante, el documento advierte que los salones de clase con menos estudiantes no necesariamente han resultado en un mejor aprovechamiento.<sup>271</sup>

<sup>271</sup>El Nuevo Día, "Proyectan cierre de 580 escuelas para el 2020". 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/proyectancierrede580escuelasparael2020-1890898/>

“Sobre la primera fase de consolidación de escuelas, los ejecutivos precisaron que el cierre de las 70 instituciones, que originalmente se había contemplado serían 100, representó una reducción de 2,450 puestos en el DE entre maestros regulares y transitorios, así como personal de consejería y trabajadores sociales. Se estima que los ahorros producto de la consolidación y la reducción de posiciones docentes totalizarán \$109 millones anualmente.”<sup>272</sup>

Según el informe de Boston Consulting Group, durante el presente año escolar se deben consolidar 300 escuelas, y para el año académico 2020-2021 el total ascendería a 580: 415 de nivel elemental, 80 intermedias y 85 de nivel superior. Ello, generaría en seis años cerca de \$249 millones en economías para el DE.

Ante dicha situación, la líder magisterial de la organización EDUCAMOS expresó lo siguiente:

Resulta inmoral que se anuncie como un logro el recorte de 122 millones de dólares al Departamento de Educación cerrando cerca de 100 escuelas y afectando otras 500. Peor aún es que se le regalen 15 millones de dólares a la Boston Consulting Group (BCG), según se informa en los medios, en los últimos dos años para que dicha empresa le diga al DE cuáles son las escuelas a cerrarse o reestructurarse porque supuestamente no hay dinero...La BCG encontró en el cierre de escuelas una mina de oro para apropiarse de millones de dólares que se le arrebatan a nuestros estudiantes. Ahorran dinero cerrando escuelas y plazas para ellos y otros similares llevárselo.<sup>273</sup>

Según la líder magisterial, la empresa nunca visitó las escuelas, desconoce cuál es la realidad de las comunidades impactadas y oculta información solicitada por las propias comunidades escolares que interesan conocer su porvenir. “Lo peor es que no se trata simplemente del cierre de las ... escuelas, sino que entre las que supuestamente no se cierran, a muchas se les quita matrícula, se le eliminan grados o niveles y se le restan recursos como parte de una transición que prepara el terreno para un próximo cierre”, expresó Ayala.<sup>274</sup>

Según el Departamento de Educación de Puerto Rico, dicha reestructuración es una estrategia para mejorar los servicios, agrupar recursos y cerrar escuelas por supuesta baja en la matrícula estudiantil como resultado de la merma poblacional. La realidad es que estos cambios

---

<sup>272</sup> Id.

<sup>273</sup> Telemundopr. “Aseguran que sigue ‘fiesta de contratos en Educación a pesar de los recortes’”. 2 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.telemundopr.com/noticias/Denuncian-sigue-fiesta-de-contratos-en-DE-a-pegar-de-recortes-305802811.html>

<sup>274</sup> Notiuno. “Denuncia educación otorga millonario contrata a empresa” 2 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.notiuno.com/denuncian-educacion-otorga-millonario-contrato-empresa/>

han traído hacinamiento, más carga a los maestros, mayor escasez de los recursos necesarios y un grave problema de acceso a la educación para las poblaciones que no tienen transporte privado.

En cuanto al plan de reestructuración de escuelas opina la Sra. Aida Diaz:

Si tú cierras una escuela y la escuela próxima le queda a una distancia al estudiante tiene que ir en automóvil ese padre que no tiene automóvil y no tiene con qué pagar la transportación, ¿Ese niño va a volver a la escuela? Ese niño se va a quedar en su casa. Así que hemos visto cómo esto está afectando la educación de país.

El problema de acceso de estudiantes a sus escuelas se agrava por la política pública del Departamento de Hacienda de Puerto Rico y la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico de retener partidas presupuestarias destinadas a pagar contratos externos de servicios en las agencias mientras subsistan problemas de solvencia económica. Esta determinación es una que ambas agencias justifican de acuerdo a la disposición Constitucional que les permite establecer un sistema de prelación con respecto a las obligaciones contractuales en las que incurre el Gobierno.<sup>275</sup>

La política pública del Gobierno de Puerto Rico ha sido anteponer las obligaciones contraídas con los bonistas y acreedores de la deuda pública por encima de los pagos a contratistas y proveedores de servicios como lo son las compañías que proveen transporte escolar a las niñas y niños del sistema público de educación. En varias ocasiones, los transportistas han amenazado con cesar operaciones.<sup>276</sup>

Hasta la semana pasada, la deuda ascendía a \$15 millones de dólares. Los municipios que han enfrentado mayores problemas de pago por transportación son San Juan, Guaynabo, Arecibo, Bayamón, Carolina, Trujillo Alto, Barceloneta, Florida, Manatí y Camuy. El presidente de la Federación de Porteadores de Puerto Rico, José Rosado alegó que el impago corresponde a servicios prestados y facturas vencidas hace más de cinco meses.

---

275 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo VI, Sección 8:

“Cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.”

276 Diario de Puerto Rico. “Educación espera tomar acción hoy sobre posible paralización de transportistas”. 23 de marzo de 2016. Disponible en: <http://diariodepuertorico.com/2016/03/educacion-espera-tomar-accion-hoy-sobre-posible-paralizacion-de-transportistas/>

El problema es grave, ya que madres y padres sin transporte privado tienen que hacer malabares para llevar a sus hijas e hijos a la escuela. Muchas comunidades que han sufrido cierres de escuelas ahora tienen que llevar a sus hijos e hijas a escuelas que les quedan a gran distancia. Como ejemplo de lo anterior, presentamos el testimonio de Rosaned Rivera Ortiz. El año pasado, cuando iba a matricular a su hija menor en kindergarden se topó con que la escuela de su comunidad la habían cerrado. Tuvo que ir a cuatro escuelas antes de matricular a su hija en la escuela Virgilio Morales en el pueblo de Toa Alta. Sin embargo, la menor estuvo dos meses sin maestra de salón hogar. De otra parte, la reorganización llevada a cabo por el Departamento de Educación de integrar los grados séptimo y octavo al nivel elemental y el grado noveno al nivel superior provocó que la hija mayor de Rosaned tuviera que dejar de estudiar en la escuela cercana a su comunidad para matricularse en la escuela del centro del pueblo de Toa Alta. Como la madre no la puede llevar a su escuela, para poder llevar a la más pequeña, la joven de 14 años tiene que estar en la parada de transporte público desde las 5:30 am para llegar a su escuela.

## **VI. Reclamos magisteriales:**

La fuerza laboral magisterial ha mermado a pesar de que las necesidades de la población van en aumento. El Dr. Roamé Torres González Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras, ha indicado que son varios los factores que han lacerado la al magisterio en Puerto Rico. La Ley 160 de la Reforma del Sistema de Retiro para Maestros y la insolvencia de dicho sistema de retiro según reseñamos en capítulos anteriores, entre otros factores, han encarecido la calidad de vida del magisterio llevándolos a unos estándares económicos de insolvencia. Por otro lado, el éxodo de maestros que se mudan fuera de la isla y el envejecimiento de dicha población son factores que afectan la disponibilidad de los maestros necesarios para llenar las necesidades de la escuela pública en Puerto Rico.<sup>277</sup> Si a esta problemática le aplicamos una perspectiva de género, tenemos que considerar que la fuerza laboral del magisterio está compuesta mayoritariamente por mujeres. Por lo que los

---

277 XIII Congreso Puertorriqueño de Investigación en la Educación llevado a cabo en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (UPRRP) <http://www.uprrp.edu/?p=2880> (última visita, 19 de febrero de 2017).



golpes a la clase magisterial pueden considerarse como golpes al grupo de mujeres trabajadoras en Puerto Rico.

La Sra. Aida Diaz de la Asociación de Maestros de Puerto Rico añade:

Los maestros en Puerto Rico tienen un salario básico de \$1,750.00 y llevan ocho años sin un aumento, se les cortó su retiro, se le cambió, se trastocó, se le cortaron unos beneficios adicionales que tenían, se le aumentó la carga académica porque en vez de atender 20 estudiantes, ahora atienden 38. Tengo una escuela que atiende 52, una maestra en un sólo grupo atiende 52 estudiantes. A los maestros se les eliminó el periodo que tenían para planificar la clase del día siguiente y así por el estilo en el caso de los maestros la situación ha sido crítica, por eso es que vemos tanto maestro que está buscando abandonar la isla cada vez que vienen que vienen a entrevistarlos desde EEUU, buscando mejores oportunidades económicas. Hay maestros que se quedan por su vocación. Yo administré la Cooperativa de la Asociación de Maestros por varios años y yo llegué a ver maestros que el sobrante de su cheque mensual eran \$19.00 quincenales y ayudé a muchos que no tenían para hacer la compra ese fin de semana. Esa misma situación se mantiene aún porque cuando tú eres un maestro con un sueldo de \$1,750.00 no puede sostener una familia, no puedes comprarte un carro, no tienes con que comprar una casa porque no cualificas y eso mismo los desmotiva y afecta negativamente el deseo de ellos de dar lo mejor de sí. Uno de los problemas graves que tiene la educación en Puerto Rico es primero las condiciones laborales no son las mejores. Un maestro que está seis horas sin poder tomar su hora de almuerzo porque tiene que atender a sus niño o porque tiene que llevarlos al comedor en su hora de almuerzo y demás, a la sexta hora ya está extenuado.<sup>278</sup>

## VII. Falta de materiales e infraestructura adecuada

Cándida Pagán Domínguez, maestra de primer grado de la Escuela Zoilo Gracias de Juana Díaz, con 20 años de experiencia, tiene que hacer prácticamente milagros para poder realizar su trabajo:<sup>279</sup>

Yo tengo que comprar, tizas, marcadores, decoraciones para motivar a los estudiantes, cosas que se supone nos brinde el Departamento y aquí (a la escuela) no llegan, tengo compañeras que han gastado hasta \$200 en fotocopias para los niños porque nos preocupamos por la enseñanza. Si yo quiero que mis estudiantes aprendan de verdad no puedo esperar por el Departamento de Educación, por eso

---

<sup>278</sup> Entrevista realizada por el estudiante Efraín Guadalupe de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico a la Sra. Aida Díaz de la Asociación de Maestros de Puerto Rico el 18 de marzo de 2016.

<sup>279</sup> CRISTINA L. PAGAN TORRES, ¿EDUCACIÓN DEL SIGLO 21 EN PUERTO RICO?, *disponible en* <http://persagrado.blogspot.com/2013/05/educacion-de-siglo-21-en-puerto-rico.html> (última visita, 23 de febrero de 2016).

yo saco copias con mi dinero y me las invento para que mis estudiantes tengan los recursos que no se les están ofreciendo.<sup>280</sup>

Juana Díaz no es el único pueblo con problemas en sus escuelas, en el municipio de Moca la escuela elemental Marías III, lleva 15 años en plan de mejoramiento y los recursos que provee el Departamento de Educación no dan abasto. La maestra de Ciencias de dicha escuela, Maritza González, cuenta cómo la tecnología brilla por su ausencia en el plantel:

En muchas ocasiones por falta de materiales, como copias, libros y otros mecanismos de enseñanza he tenido que cambiar por completo la clase y poner a los niños a hacer otras cosas que yo no tenía programadas, lo que hace que los estudiantes se me atrasen en el material.<sup>281</sup>

Nos explica Aida Díaz que:

El maestro puertorriqueño, a pesar del sueldo limitado, tiene que invertir en los materiales que utiliza en el salón de clases, tiene que sacar copias, tiene que comprar láminas, tiene que comprar aquello que necesita, porque la educación no es una pizarra, una tiza y unos pupitres, es mucho más que eso.

María Mangual, maestra de tercer grado del municipio de Juana Díaz nota como el Departamento de Educación (DE) ha ido deteriorándose por falta de recursos económicos: “Esto no es un problema de hoy, esto es un problema de hace años, es lamentable ver que lo más importante de Puerto Rico se esté perdiendo, porque si nuestros niños no se educan correctamente por culpa de negligencias y mala administración del DE, que va a pasar”.

Los padres y madres también palpan día a día el deterioro físico de los planteles del país, Romarie Morales, madre de una estudiante de primer grado expresa su frustración y preocupación al respecto.<sup>282</sup>

Para mí es vergonzoso tener que llevar a mi hija a esta escuela, pero esta es la que está cerca de mi casa, no se por que no la arreglan, me preocupa que mi nena, para poder ir al baño, tenga que bajar una cuesta medio rocosa, eso es bien peligroso.<sup>283</sup>

Los estudiantes son las víctimas directas de este deterioro de los planteles y sus equipos. Alejandra Negrón, estudiante de primer grado de la escuela Zoilo Gracia, describe su

---

280 *Id.*

281 *Id.*

282 *Id.*

283 *Id.*

experiencia con las polillas que se han apoderado de los pupitres en los que tiene que sentarse todos los días: “No es que estén feos, es que están rotos y hay animalitos que pican”.<sup>284</sup>

## VIII. Plazas vacantes

La problemática de la falta de maestros en los planteles del país crece cada día más, por la falta de fondos para pagar nuevos educadores necesarios para cubrir las plazas disponibles. La Sra. Aida Díaz, presidenta de la Asociación de Maestros de Puerto Rico (AMPR), explica como la falta de compromiso por nombrar maestros en sus plazas resulta en falta de maestros suficientes para responder a la demanda.<sup>285</sup>

Es un problema viene de hace muchos años, pero se ha profundizado con la situación fiscal del país. Yo recuerdo hace unos años, 2005/2006, nosotros teníamos 45,000 maestros en el sistema educativo. En estos momentos hay 32,000. De esos 32,000 vas a notar que alrededor de 5,000 no tienen permanencia, así que están a la merced de un contrato anual de 10 meses. El Departamento de Educación está aprovechando precisamente cuando se jubilan los profesores o renuncian y esa plaza se queda vacante y ese niño no recibe esa materia por el resto del año. Se han dejado de nombrar maestros de bellas artes, maestros de educación física y los estudiantes están perdiendo la oportunidad de esas materias que ayudan a sensibilizar al ser humano y nos hemos enfocado únicamente en las materias básicas, así que la oferta educativa para los estudiantes es muy limitada. Hemos visto también como en la medida en la que se van retirando maestros se van congelando las plazas y no se nombran y eso hace que muchos estudiantes pasen el año sin recibir cursos básicos. Hay escuelas que hoy, a mediados de semestre (marzo, 2016) no se le han nombrado maestros de las materias básicas.<sup>286</sup>

La preocupación principal de la Sra. Aida Díaz y su gremio es que cuando estudiante se queda por meses sin un maestro o maestra, surge un desfase de enseñanza difícilmente subsanable: “Un estudiante que pasa meses sin clases pierde todo el interés, puede ser un posible desertor escolar si no recibió muchas de las clases, se atrasa totalmente en ese tiempo”.

---

284 *Id.*

285 CRISTINA L. PAGAN TORRES, *¿SIN MAESTROS, ¿QUIEN ENSEÑA?*, *disponible en* <http://persagrado.blogspot.com/2013/05/educacion-de-siglo-21-en-puerto-rico.html> (última visita, 23 de febrero de 2016).

286 *Id.*

Según las estadísticas del Departamento de Educación para el año 2010 habían 3000 plazas disponibles. Para el 2013, el panorama continuaba básicamente igual, las plazas de mayor demanda son: maestros de bellas artes, vocacionales, educación especial, historia y bellas artes.

## **IX. Falta de recursos para estudiantes de Educación especial**

La situación de plazas vacantes e insuficiencia de maestras y maestros también trastoca los servicios destinados a la población más vulnerable del sistema educativo en Puerto Rico. Nos explica la líder magisterial Aida Díaz, Presidenta de la Asociación de Maestros de Puerto Rico<sup>287</sup>:

De 389,000 estudiantes en el sistema público, 145,000 están identificados en educación especial, eso es casi la mitad. Yo tengo maestros que me dicen “Yo tengo en el salón 24 estudiantes y de esos 15 son de educación especial con distintas condiciones y necesidades”. Muchos maestros nuestros dominan su profesión, dominan sus materias pero los cursos que le dan para atender educación especial son muy limitados. Si la población es tan grande, los currículos de preparación de maestros tienen que ir cambiando para que contengan un elemento de un peso mayor en educación especial. De tal manera que si a mí me llega un niño con dislexia o me llega un niño autista, por lo menos tengo los elementos básicos para atenderlo. El Estado no ha querido entender eso, en varias ocasiones le hemos mostrado cómo reeducar a los maestros para que estos tengan conocimiento básico, porque aquí no hay maestros que no tengan un estudiante de educación especial en su salón de clase. Me parece a mí que el Estado por la situación fiscal en la que se encuentra ha empeorado su atención hacia la educación especial.

Puerto Rico es la jurisdicción de Estados Unidos con la cifra más grande de niños, niñas y jóvenes diagnosticados con alguna discapacidad física o mental que afecte adversamente su aprovechamiento académico. El 25% de todos los niños, niñas y jóvenes en Puerto Rico han sido diagnosticados, más del doble de la cifra estadounidense que ronda en un 12% de la población menor.

Nos explica Aida Díaz:

No estamos preparados para atender los problemas de la educación especial, el Estado no está preparado. Tienes una población alta que ronda el 45% del estudiantado y el costo de la educación especial es altísimo. Me parece a mí que el Estado no ha evaluado la necesidad de atender la educación especial desde otra perspectiva. La educación especial tiene que atenderse desde la formación del

---

287 Entrevista a Aida Díaz el 18 de marzo de 2016.

niño en el vientre de la madre porque a veces muchos de los problemas que tenemos son problemas causados por el ambiente en el hogar. Si eso se empieza a atender desde que esa pareja joven va a tener al niño ese niño va a tener un núcleo familiar más estable, más feliz y va a presentar menos problemas en el salón de clases. Probablemente se evitaría que llegue a la corriente de educación especial.<sup>288</sup>

Con una multa diaria de \$10,000.00 por incumplir con los servicios y parámetros adecuados para los niños y niñas de educación especial, la situación fiscal del Departamento de Educación se va agravando. Las políticas públicas de austeridad han afectado el renglón de la educación especial. Para atender la escasez de recursos del Departamento de Educación, el Gobierno de Puerto Rico aprobó en el 2014 la Ley 73/2014 que creó un “Fondo de Servicios y Terapias a Estudiantes de Educación Especial” que se nutre de un cuatro por ciento (4%) del total de los ingresos brutos generados por concepto de las primas cobradas el año económico anterior por la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles. No obstante, este fondo se creó para el año fiscal pasado. Para el año corriente 2015-16, los fondos provienen del Fondo General de Puerto Rico que administran el Departamento de Hacienda y la Oficina de Gerencia y Presupuesto. A raíz de los problemas de liquidez que enfrenta el Gobierno, decenas de profesionales llevan desde el semestre pasado sin cobrar, pues los cheques que el Departamento de Educación autoriza no salen del Departamento de Hacienda por falta de liquidez. El portavoz del Movimiento de Profesionales de la Salud, Josué Pérez indicó que: “En este momento se nos deben millones de dólares. Para el Gobierno, los terapistas somos una deuda y los estudiantes sólo un número, pero esto es una crisis”, indicó Pérez.<sup>289</sup>

La portavoz principal del Comité Timón de Familiares de Personas con Impedimentos, Carmen Warren, indicó que hay más de 300 proveedores en la lista de remedio provisional que dan servicios a más de 6000 estudiantes, pero ninguno ha recibido el pago total por los servicios prestados por los pasados meses. A manera de ejemplo, a raíz de esta situación, los empleados de ProInfo, Inc. encargada de procesar las peticiones de servicios, terapias y evaluaciones a los menores dejaron de asistir a sus puestos de trabajo por falta de pago. La directora ejecutiva de la Alianza de Autismo, Joyce Dávila, denunció la situación:

---

288 Entrevista a la Sra. Aida Díaz, Presidenta de la Asociación de Maestros de Puerto Rico el 18 de marzo de 2016

289El Nuevo Día. “Paralizarán las terapias a niños de educación especial”. 29 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/paralizaranlasterapiasaninosdeeducacionespecial-2179805/>

Los empleados de ProInfo son los que reciben las querellas para iniciar los procesos para pedir las terapias, las evaluaciones, y hay unos términos que hay que cumplir. Si las querellas no se suben al sistema, todo se atrasa y ahora mismo no se están atendiendo adecuadamente a los padres porque no hay empleados.

Por su parte, los terapistas han cesado de brindar el servicio por falta de pago. La Asociación de Profesionales y Proveedores de Servicios de Terapia, en voz uno de sus miembros el Sr. Víctor Moreno aseguró que siempre han buscado la forma de continuar brindando el servicio pero la falta de pago por meses encarece su posición económica al punto en que ya es insostenible. Estos profesionales de la educación especial marcharon en el mes de febrero de 2016 hasta la casa del gobernador (La Fortaleza) para reclamar el pago por sus servicios brindados en el 2015, no obstante aún no han recibido sus pagos.

Para abonar a la problemática de la disponibilidad de servicios a esta población tan vulnerable, los servicios de Educación Física Adaptada que recibe esta población de Educación Especial también han sufrido recortes. La presidenta de la organización magisterial EDUCAMOS, Eva Ayala, indica que:

[...] se está reduciendo la frecuencia en los servicios de Educación Física Adaptada (EFA) que son los que reciben nuestros estudiantes especiales y que están consignados en el Programa Educativo Individualizado (PEI). En ese sentido, no tan solo se le están recortando servicios, sino que se violenta el PEI, que es un documento que tiene fuerza de ley.

Lo anterior viola la carta circular de Educación Física vigente donde se establece que todos los estudiantes tienen derecho a por lo menos tres horas de Educación Física a la semana. Ayala establece:

Al dejar a nuestros alumnos especiales con solo uno o dos días, se le está reduciendo los servicios en un 33% y hasta un 66% con el propósito también de que los maestros y maestras atiendan una mayor cantidad de escuelas y reducir a su vez el personal de Educación Física Adaptada. Encima de eso, si el maestro o maestra tiene que atender a los estudiantes en grupos mayores, el impacto del servicio se reduce todavía más, declaró.

El impacto en la población puertorriqueña de estos incumplimientos en cuanto a servicios esenciales de salud y educación no se puede medir sin tomar en cuenta el entorno familiar de esta población. Urge asumir no solo el Enfoque Basado en Derechos Humanos

(EBDH) sino también la perspectiva de género al analizar las distintas formas de discriminación a las que son expuestas las personas con discapacidad y sus familias.

El cuidado y atención a familiares con discapacidades son culturalmente asignados, en particular, a las madres. La revisión de literatura evidencia que en Puerto Rico, al igual que en numerosos países del mundo, muchas mujeres con trabajos remunerados fuera del hogar “experimentan conflicto de roles con los cuales los hombres no se topan al tratar de combinar el trabajo y la familia”<sup>290</sup>. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres jefas de familia y sobretodo, de aquellas con hijas e hijos con discapacidad.

Este aspecto fue traído a la luz pública por la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico en su Informe sobre discrimen en el acceso a educación de menores con condiciones especiales de aprendizaje<sup>291</sup>. En dicho informe se señala que hay que “incorporar una perspectiva de género en todos los esfuerzos encaminados a promover y proteger el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas con discapacidad”

Advierte además que:

En el caso específico de las madres de estudiantes con condiciones especiales de aprendizaje, éstas confrontan desafíos particularmente discriminatorios en su acceso a la educación y al empleo. Son las mujeres quienes asumen la responsabilidad mayor por el cuidado de estos menores, situación que les dificulta, y en muchas ocasiones les impide, continuar sus estudios y mantener sus trabajos. Muchas confrontan estas responsabilidades como jefas de familia a consecuencia del divorcio o la obligación de emigrar a los Estados Unidos en búsqueda de servicios para sus hijos e hijas.<sup>292</sup>

Hay quienes advierten que las mujeres a cargo de niños, niñas, jóvenes o adultos(as) con discapacidad han sido las olvidadas en políticas de igualdad de género.<sup>293</sup> Por lo tanto, estamos ante un sector que ha sido invisibilizado, discriminado y enviado a la pobreza.

---

290 Dra. Lina M. Torres Rivera, Necesidades educativas, laborales, de mujeres-madres a cargo de niños, niñas, jóvenes y adultos (as) con impedimentos múltiples en Puerto Rico que no trabajan fuera del hogar ni poseen trabajo remunerado, pág 3.

291 Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, Informe sobre discrimen en el acceso a educación de menores con condiciones especiales, pág 4.

292 *Id.*, pág. 80.

293 Dra. Lina M. Torres Rivera, Necesidades educativas, laborales, de mujeres-madres a cargo de niños, niñas, jóvenes y adultos (as) con impedimentos múltiples en Puerto Rico que no trabajan fuera del hogar ni poseen trabajo remunerado, pág 4.

En su Informe Mundial sobre Discapacidad (2011), la Organización Mundial de la Salud (OMS) sostiene que la carga de la atención provoca en muchos casos un coste directo en las familias, sobretudo en las mujeres, traducido en estrés, en un mayor tiempo de dedicación a la atención de las personas con discapacidad, un aumento de las labores domésticas, la perturbación del sueño y el efecto emocional de la atención, además del aislamiento y la sensación de soledad (p. 158).

El empobrecimiento de este sector de la población es evidente. Como indica una experta en el tema, “[...]cuando el empleo podría ser una opción válida, el hecho de cuidar a un familiar con discapacidad probablemente provocará una pérdida de ganancias económicas, ya que las personas que se encargan de dichos cuidados tendrán que reducir su trabajo remunerado o incluso se abstendrán de buscarlo.”<sup>294</sup>

Las madres de personas con discapacidad han expresado su preocupación y reclaman se atienda su situación con equidad, justicia y sensibilidad. De esto da cuenta el Informe de la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, citado antes (CDC, 2006).

Estos reclamos se dirigen a la necesidad de cambiar nuestra mirada hacia lo que tradicionalmente se ha entendido como familias. De igual modo, se aboga por la democratización de las relaciones familiares y la eliminación de la sobrecarga impuesta especialmente a las mujeres-madres que cuidan a las personas con impedimentos.

Las repercusiones sociales, económicas y emocionales para las cuidadoras de personas con discapacidad se reflejan en aspectos tales como su salud, que se manifiesta en cansancio y depresión, no poder trabajar fuera del hogar, problemas económicos derivados de esa limitación, reducción de su tiempo de ocio o haber tenido que prescindir de viajar de vacaciones, no tienen tiempo para visitar a sus amistades y muchas no tienen tiempo ni siquiera para cuidar de sí mismas.<sup>295</sup>

En Puerto Rico no se ha realizado investigación alguna para conocer esta realidad. Mucho menos un estudio que ausculte la situación de las mujeres-madres de menores con discapacidad. Ante el incremento en la población con diversidad funcional en el País, y en la cantidad de estudiantes de educación especial, es menester conocer tales situaciones. De este

---

294 *Id.* En la pág 5.

295 Dra. Lina M. Torres Rivera, Necesidades educativas, laborales, de mujeres-madres a cargo de niños, niñas, jóvenes y adultos (as) con impedimentos múltiples en Puerto Rico que no trabajan fuera del hogar ni poseen trabajo remunerado, pág 5.



modo, se podrán hacer recomendaciones para el desarrollo de políticas sociales dirigidas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias y atender sus necesidades, lo que redundará en beneficio de nuestra sociedad.

Si a las carencias anteriores se le suma el hecho de que muchos de los servicios de apoyo a familias, niños y niñas con necesidades especiales o bajo nivel de pobreza es provisto por las organizaciones dentro del sector sin fines de lucro. Este sector ha sufrido recortes sustanciales durante los pasados años. El año pasado, el Gobierno de Puerto Rico eliminó del presupuesto 21 millones del erario público destinados a financiar servicios a estas poblaciones.

A la problemática fiscal, se le suman las complicaciones en la implementación de programas diseñados en EEUU para poblaciones con necesidades y cultura distinta a las de Puerto Rico. La Dra. Giselle Muñoz Marrero, ex subsecretaria del Departamento de Educación, ha hablado sobre el fenómeno de la federalización de la educación pública que responde políticas públicas establecidas por el gobierno federal ajenas a las realidades y necesidades de la isla. La siguiente reseña periodística del 28 de marzo de 2016 ilustra en resumidas cuentas el problema fiscal en combinación con el problema que surge de la relación con los EEUU:<sup>296</sup>

El gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, dijo hoy que el Departamento de Educación de la isla adeuda a sus proveedores 257 millones de dólares, tras recibir al secretario del Departamento de Educación de Estados Unidos, John King. Tras la reunión con King, que responde a los esfuerzos de la administración local por asegurar una implementación adecuada de los cánones federales educativos pese a la falta de liquidez del Gobierno caribeño, García Padilla aprovechó para dar a conocer las graves dificultades por las que atraviesa la agencia. El jefe del Ejecutivo señaló que la extrema falta de liquidez ha impedido que se puedan realizar todos los pagos a los proveedores del sistema educativo, acumulándose deudas por concepto de limpieza, transporte de estudiantes y en los servicios que se le ofrecen a la población de educación especial. García Padilla aseguró que pese al trabajo del Departamento de Hacienda local por aumentar la recaudación con una agresiva campaña fiscalizadora se mantienen deudas que ponen en riesgo tanto el proceso educativo como la salud de los estudiantes del sistema público.

## **X. Universidad de Puerto Rico**

---

296 Diario Las Américas. “ El Departamento de Educación de Puerto Rico adeuda 257 millones de dólares a proveedores”. 28 demarzo de 2016. Disponible en: [http://www.diariolasamericas.com/5051\\_portada-americ-latina/3714513\\_el-departamento-de-educacion-de-puerto-rico-adeuda-257-millones-dolares-a-proveedores.html](http://www.diariolasamericas.com/5051_portada-americ-latina/3714513_el-departamento-de-educacion-de-puerto-rico-adeuda-257-millones-dolares-a-proveedores.html)

La Universidad de Puerto Rico (UPR) pertenece al Estado y su educación a nivel de costo por crédito está muy por debajo del sistema de universidades privadas en el país.

Los problemas que enfrenta la Universidad de Puerto Rico hoy día, y que han provocado movilizaciones masivas y acciones concertadas de los estudiantes y parte de los componentes de su comunidad, son una reproducción casi intacta de los problemas que se han planteado por los últimos dos lustros.

En el año 2005, la Universidad de Puerto Rico impuso un aumento de matrícula escalonada y automática a todos los estudiantes de nuevo ingreso, sin contar con un estudio que validara la capacidad de pago de los estudiantes que eran admitidos, y sin tomar en consideración el efecto que tendría en el acceso de las clases sociales menos privilegiadas a la Universidad del Estado. Lo anterior, sumado a que Puerto Rico desde ese mismo 2005 comenzaba a contraerse económicamente, tuvo como consecuencia la inevitablemente reducción de estudiantes en la Universidad.

Por otro lado, y ocurriendo de manera paralela, la Universidad de Puerto Rico modificó estructuralmente su operación en cuanto a la contratación del personal docente: reduciendo y eliminando plazas regulares de profesores, mientras contrata docentes por tiempos determinados como profesores adjuntos. Estos profesores a pesar de tener carga completa, cobran un salario anual que fluctúa entre \$10,710.00 y \$12,600.00, colocándolos por debajo o al borde de la pobreza según los propios estándares del gobierno federal. Un profesor con la misma carga académica, y realizando las mismas labores, pero con una plaza regular en la Universidad puede cobrar anualmente \$63,000.00. A los profesores adjuntos, a pesar de pagarles un salario inferior, no acumulan días de vacaciones o enfermedad, no tienen cubierta médica, plan de retiro, ni ningún otro beneficio laboral que sus pares con plazas regulares sí disfrutan.

Además, desde el año 2010 ha habido una merma del 16% de la plantilla de profesores, ocasionando que se eliminen programas completos y cientos de secciones académicas en todos los Recintos de la Universidad, reduciendo dramáticamente el ofrecimiento académico a los estudiantes, y minando la capacidad de investigación de profesores. Según el “QS ranking”, la Universidad de Puerto Rico bajó de la escala #48 en el 2014 entre las universidades de Latinoamérica, a la escala #62 en el año 2015.

Se le suma a lo anterior que desde el año 2010, las dos administraciones de gobierno han pasado legislación para alterar el presupuesto que se le asigna a la Universidad de Puerto Rico

para poder operar. Según las cifras dadas a conocer por los estudiantes encargados de analizar los datos económicos, dichas reducciones han significado operar en medio de una crisis fiscal, sin profesores, y con una considerable merma de estudiantes, con por lo menos \$542 millones de dólares menos. La reducción en el presupuesto de la Universidad, solamente para el año 2014, significó 89 millones menos. De esas partidas reducidas, en el 2015 el Departamento de Hacienda retuvo más de 100 millones de dólares que todavía adeuda.

Para fin de año fiscal, y según la propia información que ha brindado el gobierno, no habría dinero para operar la Universidad. Los planes que se han discutido preliminarmente, pero de manera pública, son reducir Recintos de la Universidad, o consolidarlos. Las propuestas de los docentes y de los estudiantes se invalidado de manera consistente, y el panorama que se discute ampliamente por los componentes de la comunidad universitaria es, realizar una huelga indefinida que obligue al Gobierno y a la Universidad, a participar de una gobernanza compartida, y utilizar los propios recursos docentes y estudiantiles de la Universidad para atajar la crisis.

Una de las propuestas que se han planteado, es imponer una contribución del 1% adicional a las corporaciones foráneas, se recaudarían fondos suficientes para sufragar los restantes \$30 millones necesarios para hacer las operaciones del sistema universitario uno sostenible y accesible. La carga que impone el Estado a los estudiantes como alternativa al déficit presupuestario se une al recorte del 10% del presupuesto de la UPR. Dicho recorte según la Senadora María de Lourdes Santiago trastoca las operaciones de todos los recintos universitarios y concurre en que el dinero que hace falta debe ser identificado en los que más capacidad económica tienen:

Los nuevos recortes a la UPR representan lo desacertado de las políticas de austeridad que esta administración ha preferido imponer antes que buscar los recaudos que necesitamos en los bolsillos de los que más riqueza generan. La interferencia con nuestra Universidad pública, menoscaba uno de nuestros principales haberes del país e implicará terribles consecuencias a largo plazo, de las que será difícil recuperarse.

**Capítulo V:**  
**Deuda pública, política fiscal y sus efectos sobre el derecho**  
**a una vivienda digna<sup>297</sup>**

---

*En este capítulo señalamos cómo la crisis fiscal y medidas de austeridad afectan e impiden el pleno disfrute del derecho a una vivienda digna. En específico, atendemos la situación precaria de las personas que no pueden pagar sus hipotecas o servicio de energía eléctrica ante la crisis fiscal que enfrenta el país; la agilización e incremento en los procesos sumarios de ejecuciones de hipotecas y desahucio, las poblaciones más afectadas por expropiación sin justa compensación así como el alza en la cantidad de personas sin hogar. Finalmente, presentamos ejemplos concretos en los que incluimos cifras que evidencian el detrimento de este derecho.*

## **I. Desahucios por desconexión del servicio de energía eléctrica**

El derecho a la vivienda de miles de puertorriqueños y puertorriqueñas se ha visto afectado debido a la crisis atribuida a la deuda pública que enfrenta el país. Para algunas personas ello ha significado perder un empleo gubernamental lo cual a su vez contribuyó a que no pudieran hacer los pagos de la hipoteca de sus viviendas, por lo que enfrentan un proceso de ejecución de hipoteca y la subsiguiente pérdida de su vivienda. Para otras, la pérdida de empleo o condiciones laborales cada vez más precarias, tiene como resultado un proceso de desahucio en los tribunales por no poder pagar su canon de arrendamiento.

Para uno de los sectores más pobres de la Isla, las personas que habitan en vivienda pública, la deuda de las instituciones públicas que proveen servicios de energía eléctrica y agua potable ha resultado en políticas agresivas contra aquellas personas residentes a quienes se les han desconectado los servicios por falta de pago. Por ejemplo, muchas familias a quienes se les ha desconectado el servicio de energía eléctrica por falta de pago enfrentan procesos de desahucio iniciados por las compañías que administran los proyectos de vivienda pública. Las compañías sostienen que la reglamentación federal requiere conexión de energía eléctrica en las unidades de vivienda. Sin embargo, por años algunas de estas compañías se habían hecho de la vista larga en cuanto a esta situación.

---

<sup>297</sup> Este capítulo fue escrito por el Lcdo. Luis José Asencio Torres y la Lcda. Myrta Morales Cruz. La estudiante Jeniffer Cruz Moreno de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, asistió en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

En años recientes la práctica de presentar acciones de desahucio ante los tribunales por desconexión del servicio de energía eléctrica ha aumentado significativamente. Algunas de estas familias han sido desahuciadas, otras enfrentan la incertidumbre de perder su vivienda por esta situación. La Autoridad de Energía Eléctrica permitió que las deudas de muchas familias aumentaran al punto de que actualmente muchas de las deudas son virtualmente impagables.

Además, se ha utilizado lo que algunos líderes comunitarios consideran como una “doble vara” en contra de las personas residentes en vivienda pública:

El líder comunitario de residenciales públicos, Papo Christian, tronó contra la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) luego de que la corporación pública anunciara cortes de servicio y hasta desahucios comenzando en febrero próximo a residentes de complejos de vivienda pública que no cumplan con su responsabilidad de pago por el servicio. Para el líder, el Gobierno está utilizando una doble vara en lo que respecta a fiscalizar clientes morosos. Si le van a cortar el agua y la luz a los residentes de los caseríos, se la van a tener que cortar al Departamento de Educación, al Departamento de Salud y a las agencias federales que se están robando el agua y la luz porque no la pagan, sentenció Papo Christian. ¿Qué fecha le dieron a estas agencias para que se pongan al día? ¿Por qué a los residentes se le pone una pauta y ellos, que bregan con tanto dinero, no?, cuestionó.<sup>298</sup>

Mirta Colón Pellecier, una de las portavoces de la Coalición de Residenciales Públicos del Área Metropolitana, expresó ante la prensa del país, en relación con un proyecto de ley que proponía eliminar los subsidios de energía eléctrica y agua potable que reciben las personas que habitan en vivienda pública:

Colón Pellecier destacó que el costo total de los subsidios es de unos \$81.9 millones, que es mucho menos que el dinero que diez corporaciones le adeudan a las AEE y que asciende a \$150.1 millones. ¿Por qué no ir al cobro de esas deudas en vez de ir tras la gente más vulnerable? preguntó.<sup>299</sup>

De acuerdo a la Doctora Linda Colón Reyes, profesora de sociología y experta en el tema de la pobreza en Puerto Rico, el Departamento de la Vivienda informó en el 2006 que en los

---

298 “Mientras cuestionan cortes de servicio y desahucio, AEE extiende plazo de pago”, reportaje de Agustín Criollo para Noticel con fecha del 19/1/2016:

<http://www.noticel.com/noticia/185633/mientras-cuestionan-cortes-de-servicio-y-desahucio-ae-extiende-plazo-de-pago.html>

299 “Residentes de Vivienda Pública piden no se elimine subsidio energético”, reportaje de Eva Laureano para Noticel con fecha de 25/08/2014:

<http://www.noticel.com/noticia/165009/residentes-de-vivienda-publica-piden-no-se-elimine-subsidio-energetico.html>

residenciales públicos de Puerto Rico habitaban 134, 418 personas y cerca de 49,413 familias.<sup>300</sup> 81% de estas familias estaban encabezadas por mujeres.<sup>301</sup> El ex Secretario de Vivienda, Rubén Ríos, ofreció información más reciente al indicar a los medios de comunicación que existen 332 residenciales públicos y que “albergan a cerca de 160,000 personas.”<sup>302</sup>

Resulta sumamente preocupante que tantas personas de escasos recursos económicos, particularmente mujeres, estén sufriendo procesos de desahucio o amenazas de desahucio, lo cual las hace vulnerables a perder su vivienda y quedar sin techo, en la calle, desprotegidas. Estas familias no solo enfrentan la desconexión de servicios que son básicos para cualquier ser humano, sino la pérdida de su vivienda. Se ha utilizado la “crisis” causada por la deuda pública para atropellarlas todavía más en su diario vivir.

### III. Ejecuciones de Hipotecas

Las ejecuciones de hipotecas han aumentado de manera astronómica. Tan solo en 2014 hubo cerca de 4,500 ejecuciones hipotecarias.<sup>303</sup> Mientras que en 2015 la cantidad de ejecuciones aumentó a 11,000.<sup>304</sup> Casi 15,000 hipotecas están en riesgo de ejecución por haber pasado 90 días sin que si hiciera un pago. Según los datos del Censo del 2010 de los Estados Unidos,<sup>305</sup> sobre 100 mil unidades de vivienda se encuentran vacantes.

Los casos de ejecución de hipoteca son procesos sumarios. En muchos casos, es en el momento del emplazamiento en que las personas deudoras se enteran de quién es el/la dueño/a de la deuda ya que esta se vende en numerosas ocasiones, haciendo más difícil la comunicación de la persona deudora con la acreedora.

---

300 “Hacia una ética para el desarrollo: El Rol de la Universidad en la Comunidad”, ponencia de Linda Colón Reyes en la Universidad del Turabo con fecha de 2 de abril de 2011 y publicada en internet el 25 de abril de 2015: <https://lindacolnreyes.wordpress.com/2015/09/25/hacia-una-etica-para-el-desarrollo-el-rol-de-la-universidad-en-la-comunidad/>

301 *Id.*

302 “Miles en lista de espera para obtener un hogar”, reportaje de Cindy Burgos para Metro, con fecha de 21 de abril de 2014:

<http://www.metro.pr/locales/miles-en-lista-de-espera-para-obtener-un-hogar/pGXndu!8ZLTiMFBYSe42/>

303 Datos de la Oficina de Instituciones Financieras.

304 “Ejecutan 11,000 propiedades”, reportaje de Rebecca Banuchi para El Nuevo Día con fecha de 5 de mayo de 2015:

<http://www.elnuevodia.com/negocios/banca/nota/ejecutan11000propiedades-2043409/>

305 Datos del Censo 2010.

## IV. Desahucios

En los pasados 6 años (2009 – 2015) en el Tribunal de Primera Instancia se han presentado 63,357 casos de desahucios. De estos, 9,376 se atendieron el pasado año fiscal, lo que representó un incremento de 441 casos en comparación con el periodo 2013 – 2014.<sup>306</sup> La profunda crisis económica por la que atraviesa el país hace ya más de 10 años tiene un impacto significativo en el derecho internacionalmente reconocido a una vivienda digna. Este derecho se ha reconocido como el derecho a no tan solo tener un techo, sino a poder tener una vivienda y una comunidad en la que se pueda vivir en paz y desarrollarse con dignidad.<sup>307</sup>

Como es conocido, el proceso de desahucio sumario es un procedimiento especial de naturaleza cuyo fin principal es recuperar la posesión de una propiedad inmueble mediante el lanzamiento o expulsión, ordenado por un/a juez/a, del/la arrendatario/a o inquilino/a que la ocupa.<sup>308</sup>

Los procesos de desahucio sumario tienen términos extremadamente cortos los cuales se hacen prácticamente imposibles de cumplir para personas que no cuentan con transportación privada, tienen menores de edad o personas de edad avanzada a su cuidado, y no cuentan con los medios necesarios para obtener una representación legal (que el gobierno no ofrece de manera gratuita), ni los conocimientos necesarios para lograr una negociación justa cuando logran comparecer. “De un mes para otro te puedes quedar en al calle.”<sup>309</sup>

La disposiciones legales que establecen el procedimiento sumario de desahucio<sup>310</sup> señalan que se presenta la demanda y el/la juez/a debe establecer fecha para una vista dentro de los siguientes diez (10) días. Una vez se realiza esta vista, el juez o la jueza tiene diez (10) días para tomar una decisión. Después que se dicta sentencia, las partes tienen cinco (5) días para apelar la decisión. El término para el lanzamiento será de veinte (20) días improrrogables, los cuales empiezan a contarse a partir de la fecha de la notificación. Este proceso tan atropellado afecta especialmente a personas de escasos recursos. “Hay que cambiar la filosofía completa de cómo

---

306 Datos de la Oficina Administración de los Tribunales.

307 Declaración de Derechos para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas.

308 Ley Núm 142 de 13 de julio de 2011, Para enmendar el Artículo 623 de la “Ley de Procedimientos Legales Especiales”.

309 Entrevista realizada a la Licenciada Verónica González, abogada en la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico

310 Ley Núm. 86 de 5 de junio de 2011, según enmendada.

esta hecha la ley de desahucio cuyo propósito es promover el mercado inmobiliario. Se protegen los derechos del arrendatario por encima del arrendador cuando de lo que estamos hablando es de la vivienda de la persona, estamos hablando de la vida de la persona, un derecho básico.”<sup>311</sup>

Las alegaciones que se pueden hacer ante un desahucio son mínimas y no se toma en cuenta la razón del impago, ya se trate de enfermedades o pérdida del trabajo. La ley dicta que cuando hay menores envueltos en un desahucio se procede a notificar al Departamento de la Familia. Esto se convierte en arma de doble filo ya que esta situación podría darles prioridad para lograr que se le otorgue una unidad de vivienda pública, pero el proceder del Departamento de la Familia suele ser retirar la custodia de los padres que no pueden proveerles un techo a sus hijos/as.

Durante los pasados años, se observa un aumento significativo en la cantidad de casos de desahucio presentados en el Tribunal de Primera Instancia (TPI): Sala Municipal. La ley que establece el procedimiento de desahucio sumario dispone que, si el canon del arrendamiento adeudado o la reclamación legal no excede de los \$5,000, la demanda puede presentarse ante la Sala Municipal del Tribunal de Primera Instancia de la Región Judicial donde se encuentra ubicada la propiedad. Los casos en los que la reclamación exceda esa cantidad deberán verse en la Sala Superior del Tribunal de Primera Instancia de la Región Judicial en que esté localizada la propiedad.

Al analizar los datos sobre la cantidad de casos de desahucios presentados en los últimos años, no solo se observa el vertiginoso ascenso de estos casos, sino que también podemos constatar que la mayoría de los casos presentados son por cantidades pequeñas, lo cual nos hace inferir que son las personas más pobres quienes se están viendo afectadas. En el periodo fiscal 2008 – 2009 se presentaron 553 desahucios en la sala Superior, y 808 en la sala Municipal. En el periodo de 2012-2013 se presentaron 7,122 casos de desahucios en la sala Superior y 5306 en la Sala Municipal. Estos casos representan el 10% y el 5.5% de los casos presentados en cada sala. Analizando los datos estadísticos<sup>312</sup> notamos que han sido los casos que más han aumentado en los tribunales de Puerto Rico.

---

311 Entrevista realizada a la Licenciada Verónica Gonzalez, abogada en la Corporación de Servicios Legales

312 Anuarios Estadísticos del Informe Anual de la Rama Judicial de Puerto Rico correspondientes a los años 2008 - 2009, hasta 2012 -2013



En la mayoría de las ocasiones hay desinformación y no se busca ayuda por parte de las personas afectadas. Cuando se procura, ya es demasiado tarde o los recursos de ayuda disponibles no son los mejores.

A pesar de que las recientes enmiendas a la regulación del proceso de desahucio expresan en sus propósitos que buscan agilizarlo y prevenir daños para los/as arrendadores/as y garantizar un proceso justo y el bienestar de los/as arrendatarios/as, la realidad es que estas enmiendas han convertido el proceso de desahucio en uno atropellado en el que se priva a las personas más necesitadas del derecho fundamental a una vivienda digna. Es recomendable realizar cambios a las disposiciones legales que establecen el procedimiento sumario de desahucio de manera que se extiendan los términos para comparecer a la vista y para poder apelar y se le provean abogados/as de oficio a las partes que no puedan costearse representación legal para poder garantizar que sea un proceso más justo.

## **V. Vivienda Pública**

La vivienda publica se ha visto afectada por la falta de liquidez del Gobierno. En la década de los 90's, se privatizó la administración de los residenciales públicos. Las personas residentes en vivienda pública destacan que aunque algunas de estas compañías que administran los proyectos de vivienda pública proveen ayuda genuina a las personas residentes. Sin embargo, hay muchas otras que funcionan como un puro negocio privado. Sin tener en cuenta la función social primordial que cumplen los residenciales públicos y sin tomar en consideración condiciones personales excepcionales, han desahuciado a residentes por atrasarse en algún pago del canon de arrendamiento ("la renta") o de utilidades.<sup>313</sup>

## **VI. Expropiación y Estorbo Público**

Uno de los problemas principales que pone en riesgo el derecho a la vivienda es el hecho de que los tribunales han relajado en exceso lo que se entiende como un fin público,<sup>314</sup> permitiendo que el Estado expropie sin tener planes específicos, para luego pasar la propiedad a

---

313 Entrevista a líder Comunitaria del Residencial Nemesio Canales, Sachelle Pagán.

314 Véase, por ejemplo, Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005)

otras manos privadas con el propósito de obtener una ganancia económica. De esta manera, comunidades históricas, como la comunidad Vietnam en Guaynabo, enfrenta un proceso de expropiación por el gobierno municipal, que tiene planes de desarrollar allí una marina, varios locales comerciales, así como complejos de vivienda a los que los/as actuales residentes de la comunidad no podrían acceder por ser de alto costo.<sup>315</sup>

La justa compensación históricamente no toma en cuenta el aumento de valor en el mercado que han tenido las propiedades de personas de escasos recursos económicos con el paso de los años. La tasación se enfoca más en la estructura y otorga un valor bajo al terreno como tal. Por ejemplo, la antigua comunidad Mainé en Guaynabo era una comunidad muy pequeña de casas muy humildes en su mayoría construidas en madera y zinc que se encontraba en un terreno ubicado a tan solo pasos de una de las principales avenidas del Municipio con acceso directo a centros comerciales y áreas residenciales de gran valor económico. Esta comunidad fue expropiada y sus residentes fueron desplazados/as del lugar donde habitaron con su familia y en comunidad por años. Las tasaciones iniciales de las propiedades fueron por cantidades extremadas bajas.

En contraste con esta situación, destacamos el caso de los terrenos en que se iba a construir el proyecto Costa Serena entre Loíza y Piñones. En este caso, al momento de calcular al justa compensación, no solo se tomo en consideración el valor actual del terreno, sino que se entró en consideraciones del proyecto que había planificado un desarrollador que no pudo construir debido a la expropiación, y el valor que este habría tenido una vez construido. De una tasación inicial de unos 5 millones de dólares, el gobierno aceptó pagar una compensación que asciende a más de 30 millones de dólares. La evidente disparidad en el trato de estos casos revela la importancia de establecer unos parámetros claros para definir cómo se va a decidir lo que es una justa compensación para lograr mayor justicia en los procesos.

La Ley 232 de 2004 enmendó la ley que creó el proyecto de las Comunidades Especiales en Puerto Rico.<sup>316</sup> La Ley 232 estableció criterios adicionales con los que los municipios tendrán que cumplir para poder expropiar a las comunidades designadas como Comunidades Especiales. Aparte de alegar un fin público, y del pago la justa compensación, los municipios

---

315 Entrevista realizada a la Licenciada Verónica Gonzalez, abogada de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico.

316 La Ley 1 del 2001 creó en Puerto Rico el proyecto de “Comunidades Especiales” para apoyar el desarrollo y la autogestión en comunidades de escasos recursos económicos según definidas en dicha ley.

autónomos tendrán que realizar una consulta entre las personas residentes de la comunidad en la que al menos el 75% de ellas apruebe la expropiación.

En ocasiones, los municipios utilizan la declaración de estorbo público como excusa para expropiar por un precio nominal una vivienda o poder así asumir control de un espacio. En comunidades como Vietnam en Guaynabo, el municipio ha procedido a declarar como estorbos públicos a las estructuras en peor estado. Las demuelen, dejando en el espacio en que estaban los escombros y la basura generada por la demolición. Esto a su vez causa problemas de insalubridad atrayendo plagas y sirve como presión para lograr que otros/as vecinos/as aledaños abandonen también sus propiedades<sup>317</sup>.

Existen varias soluciones que a corto plazo ayudarían a garantizar la protección de los derechos de las personas que se enfrentan a perder su propiedad por una expropiación. Se encuentra ante la consideración de la Cámara de Representantes de Puerto Rico un proyecto de ley<sup>318</sup> promulgado por líderes comunitarios/as que pretende brindar una garantías mínimas para salvaguardar los derechos de las personas que se enfrentan a estos procesos. En los casos de expropiaciones en que la justa compensación por la vivienda expropiada sea muy poca para que la persona se pueda procurar una nueva vivienda, se podría hacer un proceso de permuta en el que se le dé una casa habitable a esa persona a quien se le esta quitando no solo su casa, sino su comunidad completa.

Existen precedentes, como el caso de la comunidad Villas del Sol en el que, gracias a una donación particular de terreno, se les traspasaron a las personas residentes de esa comunidad terrenos en los que pudieran construir nuevas viviendas. Aun así, el gobierno ha incumplido con los acuerdos y no ha facilitado los permisos ni la infraestructura necesaria para que las personas puedan construir sus viviendas y acceder a los servicios básicos de agua y electricidad. Muchas de estas personas han tenido que recurrir a construir sus casas nuevas sin permisos ni conexión al servicio de acueductos y alcantarillados ni a energía eléctrica.

## **VII. Personas sin Hogar**

---

317 Entrevista realizada a la Licenciada Verónica González, abogada de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico

318 P, de la C. 2321.

Tal vez es la población de personas sin hogar en Puerto Rico el mejor ejemplo de la crisis social ocasionada cuando se vulnera el derecho a la vivienda.<sup>319</sup>

En el 2011, el Conteo coordinado por el Departamento de la Familia estimó la existencia de 986 personas sin hogar en las calles en enero de 2011, dos años más tarde, Coalición de Coaliciones coordinó el denominado Conteo Boricua 2013, encontrando que el número de personas sin hogar identificadas en las calles se duplicó, alcanzando la cifra de 1,654 personas en 54 municipios no-metropolitanos de Puerto Rico. [...]

- 533 personas sin hogar indican no confiar en ninguna agencia o manejador de casos.
- 261 personas sin hogar sufren de alguna condición de salud mental.
- 117 personas llevan más de 20 años en las calles.
- 50% de las personas sin hogar son crónicos.
- 233 personas sin hogar han experimentado algún acto de violencia en su contra.
- 529 personas sin hogar usan drogas.
- 257 personas sin hogar toman alcohol diariamente.
- 150 personas sin hogar comparten jeringuillas.
- 57% de las personas sin hogar que están activas sexualmente no utilizan protección.
- 436 (29%) personas están en las calles a causa de problemas financieros, combinado con otras 489 personas (29.6%) lo fueron por problemas familiares.
- 112 personas sin hogar tienen estudios universitarios.
- 1 de cada 4 personas sin hogar es mujer.”
- 55 personas sin hogar son de la comunidad LGBTT.

El derecho a la vivienda es un derecho humano que debe ser garantizado, más aun en tiempos de crisis económica. Todos los seres humanos merecen tener un techo como derecho.

---

319 “Datos reveladores de las personas sin hogar”, reportaje de Josian Bruno para Noticel con fecha del 04/06/13: <http://www.noticel.com/noticia/142869/datos-reveladores-de-personas-sin-hogar-en-pr.html>

## Capítulo VI: Política Fiscal y el Derecho Humano a la Salud en Puerto Rico<sup>320</sup>

---

*En este capítulo señalamos la falta de cumplimiento del gobierno de Puerto Rico y de Estados Unidos con el deber de garantizar que la prestación de servicios de salud esté al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad, poniendo especial atención a las satisfacción de las necesidades de salud de las comunidades y grupos de más alto riesgo, que por condiciones de pobreza son más vulnerables. Este incumplimiento es el resultado de: (1) la imposición de un modelo de salud ineficiente y en extremo costoso, contribuyendo así al aumento de la deuda pública; y (2) la subordinación política y jurídica de Puerto Rico, mediante la cual Estados Unidos otorga un trato desigual en la asignación de fondos federales para programas de salud en comparación con los 50 estados y el Distrito de Columbia. Finalmente, señalamos con ejemplos concretos el incumplimiento de garantizar un ambiente limpio y el acceso a la agua en comunidades pobres, lo cual repercute en la salud.*

### I. Introducción

Uno de los elementos fundamentales para hacer efectivo el derecho a la salud, entendido este como el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social posible, es el compromiso de los Estados en adoptar medidas que garanticen la asistencia sanitaria esencial, asegurándose que está puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad, poniendo especial atención a las satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por condiciones de pobreza sean más vulnerables la atención primaria de la salud.<sup>321</sup> En Puerto Rico, el sistema de salud se caracteriza por ser uno sumamente costoso, que no tan solo se ve afectado por la deuda pública, sino que contribuye significativamente a ella. Como veremos a continuación, el gasto una parte importante de la crisis económica actual de Puerto Rico está relacionada con el sistema de salud actual, la falta de paridad en la asignación de fondos federal, además de operar bajo un modelo de mercado que lacera la prestación de servicios de salud a poblaciones vulnerables y según estudios realizados los problemas de acceso se extienden también a la población en general.

---

<sup>320</sup> Este capítulo fue escrito por Marinilda Rivera, Nylca Muñoz, Sarah Huertas, Dra. Cynthia Casanova, Patricia Otón y los estudiantes Anthony González y Katia Figueroa Sanabia de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

<sup>321</sup> Véase Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional al a Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 10, 17 de noviembre de 1988, O.A.S.T.S. No. 69 (conocido comúnmente como el Protocolo de San Salvador).

## II. El financiamiento de la salud: Políticas neoliberales y la delegación de responsabilidades al tercer sector

La vertiente neoliberal promueve un mercado enfocado en la creación y acumulación de riqueza de parte de unos sectores, la canalización de mano de obra barata, la flexibilización del mercado de trabajo, la privatización del sector público y consigo los servicios llamados a garantizar los derechos humanos (tales como la salud, vivienda, educación) (Guinsberg, 2004).<sup>322</sup> Además, socava el estado de derechos adquiridos en luchas sindicales y obreras, actuando contra los sistemas de retiro y el despido en masas de los empleados del sector gubernamental.<sup>323</sup> Como consecuencia de esto, el desempleo, la inseguridad laboral y la pérdida de trabajo se manifiesta ferozmente en las vidas de muchos ciudadanos y ciudadanas que ante la crisis salen en búsqueda de servicios sociales que puedan amortiguar sus condiciones de vida. Sin embargo, estos se encuentran con un Estado desmantelado que ha delegado sus responsabilidades al sector privado cuyo espacio es muy reducido, limitado y accesible solo para aquellos con el capital necesario para entrar en la relación comercial de la compra de sus derechos humanos básicos para vivir (ej. Plan médico de salud).<sup>324</sup> La ciudadanía con menos capital se mueve a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) donde los servicios no son suficientes para el número cada vez mayor de personas en condiciones de pobreza. De acuerdo al Estudio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico (2015),<sup>325</sup> estas han presentado un aumento sustancial a partir del 1995, especialmente aquellas de base comunitaria, cuyos servicios dependen principalmente de donativos y labor voluntaria, coincidiendo con el periodo de la implementación de políticas neoliberales en el sector de servicios sociales y de salud en el país. El Estudio (2015) indica:

---

<sup>322</sup> Guinsberg, E. (2004). *La salud mental en el neoliberalismo*. México: Plaza y Valdés S.A.

<sup>323</sup> En Puerto Rico, esto se ha manifestado con la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional, la Ley de Cumplimiento con la Deuda y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas, mejor conocida como Ley de “Quiebra Criolla”, ambas aprobadas en junio 2014, las enmiendas a la ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Estado Libre Asociado y del Sistema de Maestros de Puerto Rico, ambos proyectos legislados y aprobados en el 2013. Además, la actual crisis en la provisión de servicios que atraviesa el País como resultado del despido de casi 30.000 empleados en el sector gubernamental en el 2009 por la llamada Ley 7.

<sup>324</sup> Rivera Díaz, Marinilda (2015). La Desigualdad en Salud de la Niñez en Puerto Rico: Un elemento social, política y económicamente determinado. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. V. 26 (1), I semestre 2015, 123-137 (EISSN:2215-4221).

<sup>325</sup> Estudio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico 2015. Informe Final. Mayo de 2015. Acceso en <http://flamboyanfoundation.org/wp/wp-content/uploads/2015/05/Informe-Final-Estudio-OSFL-2015.pdf>

Si bien la situación social y económica que enfrenta el País tiene el efecto de aumentar la demanda por los servicios de las OSFL y provoca que surjan nuevas entidades, afecta también la disponibilidad de recursos para la prestación de estos servicios. Esto se observa, particularmente, en la reducción en partidas de donativos recibidos por parte de las organizaciones, tanto en relación a donativos individuales como aquellos que provienen del Gobierno y Corporaciones Privadas (p.154).

Como parte del informe, las OSFL indicaron que los principales servicios que ofrecen a la ciudadanía son: recreación y deportes (45.5%), servicios sociales (45.3%) y educación (44.8%), salud (34.3%).<sup>326</sup> Sin embargo, 32% de las organizaciones indicaron en la encuesta haber tenido problemas de flujo de caja debido a la espera en el proceso de recibir fondos de los que dependen para proveer servicios.

Tenemos entonces una sociedad que amplifica las brechas entre las clases sociales, aumentando la pobreza y fragilizando no solo su salud física, emocional y mental, sino su capacidad de ejercer y hacerse valer como ciudadanos y ciudadanas en la defensa de sus derechos.

#### **A. Las organizaciones que brindan servicios de salud son las más afectadas por la crisis fiscal y deuda pública**

La Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Interamericana Facultad de Derecho en colaboración con otras organizaciones realizó un trabajo investigativo motivado por la redacción del informe a ser presentado ante esta Comisión en marzo de 2016. En el mismo, se entrevistaron a personas de varias organizaciones del tercer sector, sin fines de lucro o ONGs, que proveen servicios relacionados a la salud de los y las puertorriqueñas. Estas organizaciones han asumido la responsabilidad del Estado al proveer servicios relacionados a la salud a través de educación, prevención, tratamiento, orientación sobre derechos, transportación, referidos, vivienda, servicios clínicos, reducción de daños, centro de cuido, alimentos, exámenes de laboratorio, clínica de aborto seguro, acceso a anticonceptivos, entre muchas otras. Para que este trabajo sea posible las organizaciones necesitan un presupuesto que las mantenga en operación y brindando los servicios. Parte de esta financiación proviene del Estado, la cual en ocasiones es llamada asignación, ayuda o hasta donativo. La realidad es que el Estado debe garantizar el

---

<sup>326</sup>Este porcentaje es distinto al 100% debido a que es respuesta múltiple.

presupuesto de estas entidades pues sin ellas la población no tendría los servicios y se afectaría gravemente la salud mental y física de las personas.

## **B. El servicio a la deuda y la reducción de fondos a la salud**

Durante los pasados tres años los presupuestos aprobados por el Gobierno de Puerto Rico han reflejado un aumento significativo en las asignaciones para el servicio de la deuda pública. En específico, durante el año 2013 la asignación para el pago de la deuda fue de \$527,070 millones, para el 2014 \$654,664, mientras que para el año 2015 la asignación de fondos se duplicó a \$1,138,328 millones lo que representa un 12% del presupuesto total.<sup>327</sup> Por el contrario, las partidas asignadas a los servicios de salud para esos años han experimentado recortes. Desde el 2012 al 2015 los presupuestos fueron \$905,004, \$852,700, \$816,976 y \$780,107 respectivamente. La relación entre la inversión del Estado en el servicio a la Deuda Pública es inversamente proporcional a la inversión en salud. Mientras más invierte en la deuda, menos se invierte en la salud.

## **C. Los recortes del Gobierno Federal de Estados Unidos en la asignación de fondos para Medicare**

La pirámide poblacional de Puerto Rico demuestra que la población está envejeciendo. Para el 2014 se estimó que un 23% de los habitantes en la isla tenían 60 años o más.<sup>328</sup> La población vieja enfrenta retos económicos pues depende de su pensión de retiro y al mismo tiempo “las probabilidades de que padezcan dificultades de movilidad y dolencias crónicas tales como cáncer, apoplejía y demencia”.<sup>329</sup> Esto representa una amenaza a la calidad de vida y preocupación latente. Según un estudio del AARP sobre la percepción de dificultad de recibir cuidado de salud en Puerto Rico entre las personas de 50 años o más, demostró que un 95% opinaba que existía un problema mayor en el aumento en los costos de servicios de salud y 85%

---

<sup>327</sup> Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *Presupuesto Consolidado del Fondo General por Concepto de Gasto y Origen de Recurso: Años fiscales 2013 al 2016*, disponible en <http://www2.pr.gov/presupuestos/PresupuestoAprobado2015-2016/Tablas%20Estadsticas/02.pdf>

<sup>328</sup> *Annual Estimates of the Resident Population for Selected Age Groups by Sex for the United States, States, Counties, and Puerto Rico Commonwealth and Municipios: April 1, 2010 to July 1, 2014*, disponible en [http://www.census.gov/popest/data/puerto\\_rico/asrh/2014/index.html](http://www.census.gov/popest/data/puerto_rico/asrh/2014/index.html)

<sup>329</sup> Organización Mundial de la Salud, *Innovaciones para un Envejecimiento Sano: Comunicación y Cuidados*, Volumen 90, Número 3, marzo 2012, 157-244, disponible en <http://www.who.int/bulletin/volumes/90/3/12-020312/es/>



opinó que existía un problema mayor de acceso a los servicios de salud.<sup>330</sup> Ante este escenario la población vieja del país ha sufrido otro golpe que atenta contra su salud. El Gobierno Federal de Estados Unidos y el Departamento de Salud de Estados Unidos (HHS), a través del Centro de Salud y Servicios Medicare y Medicaid (CMS), había determinado que el presupuesto para el año 2016 del programa de salud Medicare Advantage (MA) para Puerto Rico recibiría un recorte en los fondos asignados de un 11%.<sup>331</sup>

#### **D. Trato desigual para Puerto Rico bajo los programas Medicare y Medicaid**

Bajo el programa federal de Medicare, Puerto Rico recibe un trato distinto con relación al pago a los proveedores, al reembolso de los hospitales,<sup>332</sup> a la cubierta de Medicare Parte B, por mencionar algunos ejemplos. Los residentes de Puerto Rico que reciben beneficios bajo el Seguro Social quedan automáticamente inscritos en la Parte A de Medicare cuando alcanzan los 65 años de edad; sin embargo, a diferencia de los residentes de los 50 estados, en Puerto Rico no son automáticamente inscritos en la Parte B, sino que tienen que inscribirse dentro su periodo de inscripción inicial o pueden quedar sujetos a la imposición de multas.<sup>333</sup> Por otra parte, Puerto Rico, a diferencia de los estados, no cuenta con una programa de asistencia para el pago de las primas (*Medicare Savings Program*) de la Parte B, lo cual implica que de aplicarse la inscripción automática pueden haber personas de bajos ingresos que no puedan pagar las primas por los servicios cubiertos por la Parte B.<sup>334</sup> De manera que el trato desigual se da no tan solo en la exposición de los pacientes a la imposición de multas por la falta de inscripción automática, sino que además, Puerto Rico no cuenta con la ayuda del programa de asistencia para ayudar a las personas que lo necesiten, con el pago de las primas.

---

<sup>330</sup> Departamento de salud de Puerto Rico, Resumen General de la Salud en Puerto Rico 2004-2013, 2014, San Juan, Puerto Rico, disponible en [http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Resumen\\_General\\_Situacion\\_de\\_la\\_Salud\\_2004-2013\\_Update\\_tablas\\_Final\\_21marzo.pdf](http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Resumen_General_Situacion_de_la_Salud_2004-2013_Update_tablas_Final_21marzo.pdf)

<sup>331</sup> Department of Health and Human Services, Justification of Estimates for Appropriations Committees FISCAL YEAR 2016, disponible en <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/PerformanceBudget/Download/FY2016-CJ-Final.pdf>

<sup>332</sup> Luego de un extenso proceso de cabildeo, el Congreso Federal determinó el reembolso del 100 a los hospitales y acceso a programas de desarrollo de los planes médicos electrónicos. Congreso aprobó trato igual para Puerto Rico en fondos de Medicare - El Nuevo Día disponible en: <http://fw.to/qZqkOvC>

<sup>333</sup> Véase, Congressional Research Service, *Puerto Rico and Health Care Finance, Frequently Asked Questions*, Nov. 18, 2015, en la página 12; Véase además, Sección 1837(f) del *Social Security Act*.

<sup>334</sup> Congressional Research Service, *supra*, en la pág. 13.

Además de lo anterior, aproximadamente el 75% de la población elegible a Medicare está inscrita en el modelo de medicare basado en *managed care*, en lugar de estar inscritos en la opción regular de Medicare.<sup>335</sup> El modelo de *managed care* limita los servicios, pues se trabaja con un presupuesto por paciente y se busca también maximizar la ganancia de la compañía que provee los servicios.<sup>336</sup>

Puerto Rico al igual que otros estados de Estados Unidos recibe fondos bajo el programa Medicaid. Sin embargo, las reglas del programa difieren si se trata de un estado o de un territorio.<sup>337</sup>

**Table I. Major Differences in the Federal Rules for Medicaid in States and the District of Columbia Versus the Territories**

	States and the District of Columbia (DC)	Territories
<b>Eligibility</b>	Medicaid requires states to cover certain mandatory eligibility groups and allows states to cover optional eligibility groups.	Same requirements as the states and DC. <sup>a</sup>
<b>Benefits</b>	The Medicaid statute identifies the services states must cover as well as those that may be covered at the states' option.	Same requirements as the states and DC. <sup>a</sup>
<b>Federal Matching Rate</b>	Varies according to states' per capita income and can range from 50% to 83%. <sup>b</sup>	Fixed at 55%. <sup>c</sup>
<b>Federal Funding</b>	Open-ended.	Capped.

**Source:** Congressional Research Service (CRS).

- a. American Samoa and the Commonwealth of the Northern Mariana Islands operate their Medicaid programs under the Section 1902(j) waiver authority, which is named after the section of the Social Security Act (SSA) under which authority is granted to waive certain Medicaid program rules. Under a Section 1902(j) waiver,

Aunque en la Tabla I, especifica que los territorios tienen una pareo federal de fondos al 55%, no especifica que este pareo es temporero, pues termina en el 2019, fecha en la que se reduce a aproximadamente el 20%. Sin embargo, hay estimados a base del uso que indican que dichos fondos van a terminar antes del 2019, luego de que se agoten los fondos, el gobierno federal aportaría el 20% y el gobierno local aportaría el 80%.

Aunque los requerimientos federales para otorgar los beneficios de Medicaid en Puerto

<sup>335</sup> Congressional Research Service, *supra*, en la pág. 14.

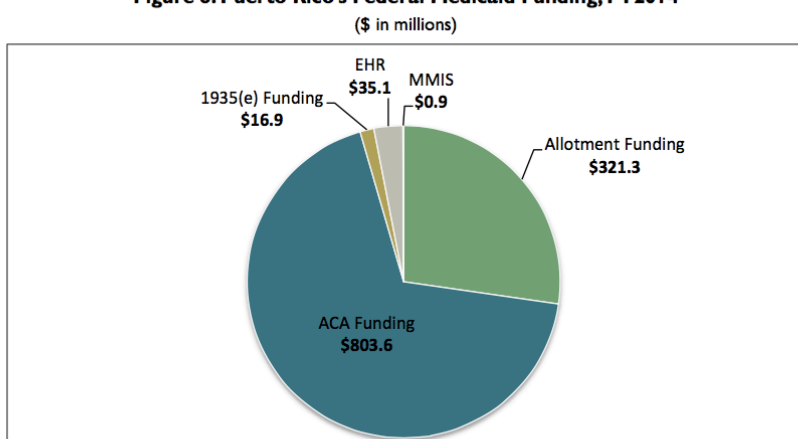
<sup>336</sup> Mulligan, Jessica M., *Unmanageable Care, An Ethnography of Health Care Privatization in Puerto Rico* (New York University Press, 2014); Conferencia de Prensa, resultados Trayecto Dignidad 3, 10 de diciembre de 2015.

<sup>337</sup> Congressional Research Service, *Puerto Rico and Health Care Finance, Frequently Asked Questions*, Nov. 18, 2015.

Rico son los mismos que los requerimientos de los 50 estados y DC, Puerto Rico no provee todos los beneficios de Medicaid que son obligatorios. El Congressional Research Service identificó dos informes que revelan que varios de los beneficios obligatorios no han sido provistos en Puerto Rico; Estos son el de facilidades de cuidado y servicios de salud en el hogar. De igual manera el programa ha recibido beneficios limitados para la detección temprana, monitoreo periódico, diagnóstico y servicios de tratamiento en niños.<sup>338</sup>

La asignación de fondos federales para Medicaid representa gran parte del presupuesto con el que cuenta Puerto Rico para la salud de la población médico indigente. Véase Figura 8.

**Figure 8. Puerto Rico's Federal Medicaid Funding, FY2014**



**Source:** Communication with the Centers for Medicare & Medicaid Services from July 24, 2015.

**Notes:** ACA = Patient Protection and Affordable Care Act (P.L. 111-148, as amended). EHR = Electronic Health Record. MMIS = Medicaid Management Information System.

No obstante, Puerto Rico ha optado por un modelo de *managed care*, en lugar del *fee for service*.<sup>339</sup> Como mencionamos anteriormente, el *managed care* tiene un impacto en la provisión de servicios, toda vez que el modelo mismo busca el ahorro y asegurar las ganancias de las compañías que proveen esos servicios. Estas compañías son compañías aseguradoras con fines de lucro. Triple S Management Corp., a modo de ejemplo, ha sido seleccionada por sexto año consecutivo como la compañía local número 1 en ingresos, reportando ingresos de 2.32 billones

<sup>338</sup> Id. en la pág. 23; GAO, Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources, GAO-14-31, March 2014; President's Task Force on Puerto Rico's Status, Report by the President's Task Force on Puerto Rico's Status, March 2011; GAO, Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources, GAO-14-31, March 2014); Early and periodic screening, diagnostic, and treatment (EPSDT) services are mandatory for children (defined as under the age of 21 for this benefit). Under EPSDT, states are required to provide comprehensive services and furnish all Medicaid-coverable, appropriate, and medically necessary services needed to correct and ameliorate health conditions, based on certain federal guidelines.

<sup>339</sup> Congressional Research Service, *supra*, en la pág. 23.

de dólares para el 2014.<sup>340</sup> Por otra parte, Puerto Rico invierte per cápita cantidades similares a los países más desarrollados (\$3,065 per cápita para el 2014, sin tomar en consideración los pagos directos de los pacientes),<sup>341</sup> sin embargo sus indicadores de salud no son proporcionales a la inversión.<sup>342</sup> Por otra parte, la PPACA en su sección 1332 estableció un State Innovation Waiver, que permite a los estados recibir fondos federales para la creación de un modelo de sistema de salud distinto, como puede ser un sistema universal de salud con pagador único. Aunque esta opción está disponible para los 50 estados, el Departamento de Salud Federal (Department of Health and Human Services) ha interpretado que dicha disposición no es aplicable a Puerto Rico, en lo que representa un trato discriminatorio y limitando de esta forma la posibilidad de que Puerto Rico pueda implementar modelos de salud cónsonos con la protección del Derecho a la Salud como lo es un sistema universal.

En cuanto a la necesidad de documentar los problemas de acceso a servicios, así como la calidad de los que se reciben, se han llevado a cabo varias iniciativas investigativas. Una de ellas fue la investigación que se llevó a cabo por el colectivo Somos Dign@s en marzo de 2015 y la otra es la formulación de la Ley 235 del 22 de diciembre de 2015 para la creación de un Consejo Multisectorial, cuyos miembros sean elegidos por los diversos sectores de interés, que se encargue del diseño de un sistema de salud para Puerto Rico que reconozca el derecho a la salud como un derecho humano y no como un bien de consumo más y cuya.<sup>343</sup> Ambas iniciativas surgen de organizaciones y agrupaciones sin fines de lucro, sindicatos, académicos, estudiantes y proveedores de salud.

### III. Acceso a la salud

En los días 21, 22 y 23 de marzo de 2015 se realizó un estudio de investigación utilizando la metodología de investigación-acción participativa y se administró una encuesta con 44

---

<sup>340</sup> José Carmona, Top 400 Locally Owned Companies Weather the Storm, Caribbean Business;11/19/2015, Vol. 1 Issue 3, p1.

<sup>341</sup> Véase Gastos per Cápita en Salud obtenido el 29 de marzo de 2016 de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.PCAP>

<sup>342</sup> Véase, Informe de la Salud en Puerto Rico, 2015, Departamento de Salud, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, obtenido el 29 de marzo de 2016 en: [http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Informe%20de%20la%20Salud%20en%20Puerto%20Rico%202015\\_FINAL.pdf](http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Informe%20de%20la%20Salud%20en%20Puerto%20Rico%202015_FINAL.pdf)

<sup>343</sup> Véanse Presentación Somos Dign@s en Conferencia de Prensa, IRB aprobado en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras #1415-179 (Marzo, 2015); Exposición de motivos y Art. 2 de la Ley 235 del 22 de diciembre de 2015.

preguntas clasificadas en: a) trasfondo socio-económico, b) experiencia con servicios de salud y c) conocimiento derecho a la salud. La misma tuvo como objetivos: explorar (1) las experiencias de personas con el acceso a servicios de salud en Puerto Rico y (2) el conocimiento sobre la salud como un derecho humano. Unas 1,068 personas fueron invitadas a participar de las cuales 944 de todo Puerto Rico completaron la encuesta. La muestra fue una no probabilística y por disponibilidad. Además, se impactaron sobre 2,000 personas a través de las clínicas de salud, la música y el arte que se incorporaron al método de estudio. La investigación y campaña educativa contó con el apoyo y colaboración de las Escuelas de Derecho de la Universidad Interamericana y Universidad de Puerto Rico (UPR), así como el Centro de Investigaciones Sociales y el Instituto de Política Social de la Escuela Graduada de Trabajo Social del Recinto de Río Piedras - UPR, la Asociación de estudiantes de Justicia Criminal de la Universidad Interamericana en Ponce, la Fundación Médica del Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico, Alianza de Salud para el Pueblo (ASPP), Colectivo Sembrando Conciencia y la Escuela Graduada de Salud Pública del Recinto de Ciencias Médicas – UPR, Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico y Amnistía Internacional Sección de Puerto Rico.

Como parte de los resultados, el 93% de las personas encuestadas entiende que la salud es un derecho humano. Mientras que 9 de cada 10 participantes favorecen un sistema universal de salud para Puerto Rico. Por otra parte, un 62% de los participantes indicaron que considerarían irse fuera de Puerto Rico para obtener servicios médicos y un 79% indicó que conocen a alguien que se ha ido de Puerto Rico para obtener servicios de salud. Durante el trayecto, un 73.2% de la población consultada considera que las personas con mayores recursos económicos reciben mejores servicios de salud. Entre los resultados obtenidos en la región de salud del norte del país, Arecibo se destaca entre 7 regiones de salud con la mayor parte de participantes que indicaron haber visitado la sala de emergencias en más de 11 ocasiones en el pasado año. De igual forma, el porcentaje mayor de participantes que informó tener el peor estado de salud fueron los adscritos a esa misma región. Finalmente, en una escala del 1 al 10, siendo el 10 lo más necesario y el 1 el menos necesario en cuanto al servicio de salud mental, el 72% de los participantes seleccionaron el 10. Esto es, lo consideran muy necesario. Los resultados demuestran la insatisfacción de los y las participantes con su sistema de salud. Aunque existe un reclamo por un sistema más equitativo, hay desconocimiento en cómo lograrlo

y exigirlo. Se evidencia un nivel de desinformación con relación al sistema de salud y sus derechos. Ello, va de la mano con el reclamo de mayor democracia.

### **A. Migración de profesionales de la salud hacia los Estados Unidos**

No solo son las personas pobres y de escasos recursos las que se marchan hacia los Estados Unidos, sino también son los profesionales, en especial los jóvenes que deciden irse del país. “De acuerdo con los análisis del Centro de Información Censal (CIC) de la Universidad de Puerto Rico en Cayey, desde que comenzó la depresión económica en la Isla en 2006 hasta el 2014, han salido hacia Estados Unidos unas 246,000 personas pobres”.<sup>344</sup> El Negociado del Censo ha establecido que “una persona que viva sola es pobre si su ingreso mensual es de \$1,006 o menos”.<sup>345</sup> El presidente del Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico, Víctor Ramos, establece que durante el 2015 al menos 500 médicos, de un total de 9,000, optaron por emigrar a Estados Unidos.<sup>346</sup> Víctor Ramos también alegó que “conoce de casos de médicos de escasos recursos que optaron por quitarse la vida ante la imposibilidad de sacar adelante a sus familias debido a las dificultades económicas provocadas por la crisis”.<sup>347</sup>

### **B. La salud de la comunidad inmigrante<sup>348</sup>**

La creciente feminización de los flujos migratorios de República Dominicana a Puerto Rico ha intensificado la necesidad de reducir las desigualdades en acceso a los servicios de salud para la mujer inmigrante. Sin embargo, existe muy escasa información relacionada a asuntos de salud sobre esta comunidad en Puerto Rico. En Puerto Rico se estima que viven alrededor de 150,000 a 200,000 personas dominicanas<sup>349</sup> y 6 de cada 7 tiene un estatus migratorio irregular según un estimado del Centro de la Mujer Dominicana, organización que desde hace 12 años provee servicios a las mujeres inmigrantes en Puerto Rico. Según la directora y fundadora de la organización civil, Romelinda Grullón, una de las necesidades más importantes para esta

---

<sup>344</sup> *Migración a Estados Unidos baja la tasa de pobreza de Puerto Rico*, El Nuevo Día, (Feb. 19, 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/migracionaestadosunidosbajalatasadepobrezadepuertorico-2164399/>

<sup>345</sup> *Id.*

<sup>346</sup> *Id.*

<sup>347</sup> *Id.*

<sup>348</sup> Esta parte fue completada tomando como referencia una entrevista realizada a Romelinda Grullón, la cual se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2015 a las 9:10am en las facilidades del Centro de la Mujer Dominicana en Río Piedras, San Juan, Puerto Rico.

<sup>349</sup> Dominicanos siguen prefiriendo a Puerto Rico para emigrar, El Nuevo Día, 12 de octubre de 2014, disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/dominicanossiguenprefiriendoapuertoricoparaemigrar-1871279/>

población es la salud, especialmente la salud mental y emocional. En su experiencia las mujeres inmigrantes atraviesan por “muchas situaciones de pérdidas” y llegan al país receptor “a veces en condiciones bien difíciles y bien desigual[es]”, lo que a su vez son “detonantes de depresión, ansiedad y desolación” que con el tiempo también afectan la salud física. La mayoría de las personas inmigrantes dominicanas llegan a la isla en embarcaciones de forma “irregular y bien traumática”, incluyendo violaciones físicas y sexuales. El estatus migratorio representa una preocupación e incertidumbre, pues no conocen su destino. Pero más aún, ser mujer inmigrante en Puerto Rico representa una barrera en el acceso a la salud.

Entre los factores que afectan el acceso a la salud de la comunidad inmigrante se encuentran el discrimen, el racismo, la xenofobia, falta de seguridad social, plan médico y servicios de salud. Según palabras de Grullón, el acceso a los servicios de salud es “bien cuesta arriba, bien difícil y la mayoría de nuestras mujeres prácticamente no tienen acceso, no cuentan con un seguro médico, no tienen acceso a reforma de salud”. Lo anterior ha llevado a las mujeres a “ir al médico o al hospital cuando ya tienen algún tipo de enfermedad fuerte que requiera intervención, hospitalización o tratamiento agresivo”. La oportunidad de recibir atención médica se limita a las salas de emergencia y solo se extiende a la estabilización de la persona pues de requerir alguna intervención quirúrgica se le requiere el pago inmediato. En pocas ocasiones algún hospital, como el Municipal de San Juan, concede un plan de pago para pagar la factura médica pero en la mayoría de los casos esta opción no está disponible. En muchas ocasiones se les ha negado el servicio por no contar con una fuente de pago y “a veces si no buscan todo el dinero o una buena suma” no logran que internen a la persona para la operación. Tampoco hay acceso a plan de salud estatal (Mi Salud) pues solo cualifican las personas con estatus regular y con 5 años de residencia permanente. La situación es aún más difícil cuando la persona sufre alguna enfermedad terminal y entonces es casi imposible costear los medicamentos. Fuera del área metropolitana la situación pudiera ser peor.

Compartimos el reclamo de Grullón y entendemos que la salud es “un derecho humano y que es un deber y una obligación de los estados de proveerle a esa comunidad atención médica, inclusive y no solamente cuando la persona ya esté en una situación de enfermedad crónica que necesite intervenciones porque está enferma, sino [de manera] preventivo, al igual que [el resto de] la población. Quiere decir que se puedan hacer sus chequeos rutinarios, que puedan ir a las clínicas de acceso para diferentes servicios”. Hacen falta centros que provean servicios de salud

accesibles y asequibles a la población inmigrante. Especialmente servicios para atender la salud mental y emocional, “servicios de psiquiatría para una población que tanto lo necesita”. La comunidad inmigrante también se ha visto afectada por los recortes realizados a las organizaciones que proveen servicios de prevención de VIH/SIDA, salud sexual y reproductiva, entre otras.

Por otra parte, un estudio reciente con madres Dominicanas en Puerto Rico evidenció la falta de investigación sobre el estado de salud de esta comunidad en Puerto Rico y recomendó examinar los factores sociales y los factores individuales (vida diaria) en un intento por identificar las variables que influyen en la desigualdad en salud de esta población (Colón, Colon, Reyes, Marín & Ríos, 2013). En el caso del VIH/SIDA, pese a los esfuerzos del gobierno federal por proveer acceso a medicamentos antiretrovirales a la población inmigrante independientemente de su estatus migratorio, esto no es suficiente. La población inmigrante que vive con VIH/SIDA con estatus migratorio irregular no tiene acceso al tratamiento de otras condiciones crónicas concurrentes (ej. Cáncer) poniendo en riesgo sus vidas. Por otro lado, las regulaciones migratorias les exigen un término de 5 años una vez adquirida la residencia para poder acceder los servicios de salud del Gobierno de Puerto Rico. En un estudio reciente realizado por la Dra. Marinilda Rivera Díaz, del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico con mujeres dominicanas que viven con el VIH en Puerto Rico, una participante expresó:

Yo no, por mi estado migratorio no puedo. Una vez yo tenga mis papeles al día, me legalice, tampoco puedo durante 5 años. Que eso es lo que yo no veo bien. Con respecto a los planes médicos porque si ya esta legal en el país, entonces, ¿por qué esperar 5 años para que te den un plan médico? Ahora mismo, yo estoy en el proceso de migración, entonces tengo que esperar 5 años, o sea que tengo que seguir con estas personas a través de Ryan White, ADAP, para que me sigan cubriendo mis medicamentos. Si vas a trabajar en el país, te vas a poner un seguro social, que esa era una de las cosas que yo quería, mi seguro social para poder trabajar legalmente, entonces para poder llenar planillas. Entonces, si tu vas a estar contribuyendo al país, ¿por qué? Ahora mismo yo aparte de esta condición de VIH tengo un tumor en la espalda en el lado derecho. Yo me tengo que tratar eso porque cada vez esta mas grande...Y no tengo plan médico. A través de la clínica de VIH no me



dan. De ahí me refieren a otro médico. No tengo para cubrir ese gasto y tengo que cuidarme porque cada vez sigue creciendo (MD19)<sup>350</sup>.

El problema de acceso a servicios de salud de la población inmigrante en general es un tema que urge ser atendido dentro de la coyuntura de globalización neoliberal. La feminización de la migración forzada por las condiciones de pobreza resultado de estas políticas en el país de origen colocan en posición de mayor vulnerabilización a las mujeres inmigrantes. Una vez emigran, especialmente aquellas con estatus migratorio no autorizado, sufren de múltiples tipos de violencia, incluyendo trata humana, pobres condiciones laborales y explotación, y pobreza. Estas condiciones las ponen en mayor vulnerabilidad a contraer condiciones de salud física y mental. En el caso del VIH/SIDA sabemos que como condición crónica, compromete su sistema inmunológico y le pone en riesgo de desarrollar otras condiciones. Sin acceso a servicios de salud preventivos, concienciación, tratamiento y atención médica, es inevitable que se continúe propagando infecciones como el VIH y tratar preventivamente otras condiciones en la comunidad inmigrante que le garantice el derecho humano a vivir con salud y dignidad.

### **C. Tratamiento y prevención del VIH/SIDA<sup>351</sup>**

De acuerdo con el CDC (2012) en el año 2010 se registraron en Puerto Rico 1,111 nuevos casos de VIH. Mientras que en octubre del año 2014, un total de 46,523 niños y adultos han sido infectados con el VIH/SIDA (Departamento de Salud, 2014). Los hombres representan el 73.8% de los diagnósticos de VIH y las mujeres el 26% (Departamento de Salud, 2014). Aunque la condición en sí es difícil de manejar debido a los retos fisiológicos que experimentan las personas infectadas, las experiencias de marginación y deshumanización, como resultado de las creencias sociales y culturales en relación con el VIH/SIDA, pueden hacer de esta experiencia una más difícil.

Samuel Casillas establece que ante la situación de un alto número de pacientes de VIH/SIDA, se necesitan más fondos para atender más pacientes y obtener mayor empleados, y equipos médicos. Debido a los recortes de fondo que el gobierno les asigna han tenido que

---

<sup>350</sup> Esta investigación fue presentada en la Convención Anual de la Asociación Puertorriqueña de Psicología bajo el título *Fronteras de Salud: Historias de Mujeres Dominicanas Viviendo con VIH/SIDA*, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2015 en San Juan, PR. La presentación tuvo la co autoría de la Sa. Miriam Ruiz.

<sup>351</sup> Sección redactada a base de entrevista realizada a Samuel Casillas en las oficinas de Iniciativa Comunitaria, una organización sin fines de lucro que provee servicios a pacientes de VIH/SIDA en el día 9 de diciembre de 2015.

eliminar el servicio de proveer alimentos a los deambulantes, así como otros programas en la clínica. Esto ha implicado, además, reducción en las jornadas laborales de los profesionales de atención psicosocial y médico de cinco a tres días. La psicóloga de la clínica ahora solamente la tienen un día a la semana por cuatro horas y se han disminuido las jornadas laborales. Esto de acuerdo a Casillas, resulta en un “paciente descompensado”, causando que estos pacientes debido a la disminución de los servicios de la clínica tenga que asistir a sus médicos primarios que muchas veces no son especialistas en el tratamiento de VIH/SIDA.

Casillas estima que en Puerto Rico hay alrededor de 30,000 a 35,000 pacientes bajo tratamiento. Estos pacientes cuestan mensualmente en \$7,000 dólares al gobierno. Una persona no tratada puede salir en \$10,000 o más, debido a hospitalizaciones, entre otras cosas. Bajo las estadísticas del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico de enero de 2016 se estima que el número de personas viviendo con VIH/SIDA en Puerto Rico es 19,253, donde el nivel más alto de personas se encuentra en la capital San Juan con una cifra de 4,656.<sup>352</sup>

#### **D. Desatención al uso problemático de las drogas ilegales**

En Puerto Rico, la expansión del mercado de la droga ha redundado en que las personas consumidoras de drogas ilegales sean “tratados como mercancía sin atender en lo más mínimo la dignidad y el respeto que se merecen como seres humanos”.<sup>353</sup> En este sentido, las políticas sociales vigentes sobre este tema han provisto un terreno fértil para sostener, legitimar y justificar la opresión de una población con el pretexto de proteger una serie de estructuras del orden social y económico vigente. Organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus distintos componentes han fomentado combatir el fenómeno de la droga a través de políticas sociales prohibicionistas. Autores como Álvarez<sup>354</sup> cuestionan si las políticas prohibicionistas sobre el consumo de drogas, son realmente motivadas por la protección a la salud o responden a la imposición de acuerdos dictados por la política estadounidense en el marco de la lucha contra las drogas. En Puerto Rico, a pesar de la exhaustiva evidencia sobre las implicaciones de la guerra contra las drogas “se ha continuado criminalizando el consumo de

---

<sup>352</sup> Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, [http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view\\_detail/mid/775/report\\_id/ba678161-3516-4913-b89a-3b6b66ee3e8a/Default.aspx?f=1.6](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/ba678161-3516-4913-b89a-3b6b66ee3e8a/Default.aspx?f=1.6), (Acceso Mar. 1, 2016).

<sup>353</sup> Upegui-Hernández, D., & Torruella, R. A. (2015). *Humillación y abusos en centros de para uso de drogas en Puerto Rico*.

<sup>354</sup> Álvarez Licon, N. (2010). ¿Se Debe Criminalizar el Consumo de Drogas? *Cuicuilco*, 17(49), 31–42.

algunas drogas y condicionando a más de una generación a respaldar el supuesto de que la prohibición es necesaria para mantener el orden moral y la seguridad ciudadana”.<sup>355</sup>

Varios estudios recientes plantean la necesidad de ver el fenómeno de la droga más allá de, costos y estadísticas, sino como un problema esencialmente de validación y promoción de los derechos humanos<sup>356</sup>, así como de la consecución y promoción del bienestar<sup>357</sup>. Existe vasta evidencia que vincula a las personas que consumen de drogas ilegales con mayor vulnerabilidad hacia las enfermedades de transmisión sexual (ETS), tales como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y con el virus de la Hepatitis C (VHC).

En el caso de Puerto Rico, la prevalencia del VIH entre personas que consumen drogas de manera inyectable con agujas contaminadas oscila en el 46% (HIV/AIDS Surveillance, 2015). Según el *Puerto Rico HIV/AIDS Surveillance* para julio del 2015 se han reportado 46,402 casos de VIH/SIDA, de los cuales 20, 186 (44%) son personas consumidoras de drogas inyectables con agujas contaminadas<sup>358</sup>. En términos económicos, el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) estimó que para el 2009 el costo por tratamiento para los nuevos casos de VIH fluctuaba entre los \$246 millones.<sup>359</sup> La prevalencia de esta condición de salud se ha agravado como consecuencia de las políticas prohibicionista y es que las mismas han resultado en la criminalización de las personas que consumen drogas ilegales.<sup>360</sup> Esta criminalización puede exacerbar comportamientos que ponen en riesgo la salud de las personas como lo es la inyección de drogas con agujas contaminadas en espacios desprovistos de higiene y supervisión sanitaria, así como conductas de compartir la parafernalia utilizada contaminada para el consumo de drogas inyectables.<sup>361</sup>

---

<sup>355</sup> Albízu-García, C. E., Negrón Velásquez, G., González, A., & Santiago-Negrón, S. (2010). Reconsiderando la Políticas de drogas. *Revista Jurídica UPR*, 75(4), 1071–1106.

<sup>356</sup> Upegui-Hernández, D., & Torruella, R. A. (2015). *Humillación y abusos en centros de para uso de drogas en Puerto Rico*.

<sup>357</sup> Rivera-Ortiz, R. J. (2010). *En Búsqueda de Bienestar: Un Análisis de Cuatro Modelos de Política Pública Relativos al Fenómeno de las Drogas Ilegales y sus Implicaciones Para Puerto Rico*. *Pro Quest*.

<sup>358</sup> Puerto Rico HIV/AIDS Surveillance Summary (2015). Puerto Rico HIV/AIDS Surveillance Summary Cumulative HIV/AIDS Cases Diagnosed as of July 31, 2015. Accesible en [http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view\\_detail/mid/775/report\\_id/ba678161-3516-4913-b89a-3b6b66ee3e8a/Default.aspx?f=1.6](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/ba678161-3516-4913-b89a-3b6b66ee3e8a/Default.aspx?f=1.6)

<sup>359</sup> Center for Disease Control. (2012). HIV Cost effectiveness. Accesible en <http://paetc.org/wp-content/uploads/2014/07/CDC-HIV-Cost-effectiveness.pdf>

<sup>360</sup> Transform Drug Policy Foundation. (s/f). *Terminando la Guerra Contra las Drogas: Cómo Ganar el Debate en America Latina*. Accesible en: [http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Como-ganar-el-debate-1\\_0.pdf](http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Como-ganar-el-debate-1_0.pdf)

<sup>361</sup> Count the Costs. (2012). *El Informe Mundial Alternativo Sobre Drogas: Calculando los Costos de la Guerra Contra las Drogas*.

En términos sociales, según las estadísticas de la Policía de Puerto Rico durante el periodo de 1986 al 2009 se registraron un total de 17,921 asesinatos.<sup>362</sup> El principal móvil o causal de los asesinatos ocurridos en el país han sido relacionados al uso, abuso y tráfico de drogas, ocupando el primer lugar con un total de 7,550, equivalente al 42.1%.<sup>363</sup> Por otro lado, para el año 2013 la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito estimó que en Puerto Rico ocurrieron cerca de 9,719 homicidios en un periodo que comprende del año 2000 al 2012.<sup>364</sup> Esta tasa de homicidios alcanzó el 26.5 por 100,000<sup>2</sup> habitantes, una tasa mayor que la de México el cual es considerado un narcoestado (21.5 por 100,000<sup>2</sup>).<sup>365</sup>

La rehabilitación para los adictos a drogas recae mayormente en manos de entidades comunitarias y de base de fe, ya que estos servicios no están cubiertos bajo el Plan de Salud del Gobierno (PSG), y los servicios que ofrecen la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA) son limitados.<sup>366</sup>

Estos datos no son simples números, sino que implican el sufrimiento de miles de personas que diariamente se ven involucradas, ya sea de forma activa o pasiva en el fenómeno de las drogas ilegales. Por otro lado, la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro que asisten al gobierno en la prestación de servicios de tratamiento para consumidores de drogas ilegales han experimentado recortes, “[e]ntre ellas figuran la Cruz Roja Americana, SER de Puerto Rico, Hogar Crea, Teen Challenge y otras”.<sup>367</sup> Incluso muchas ya no reciben fondos públicos debido a los recortes en la asignación de fondos por la crisis económica. Una investigación titulada “Humillación y abusos en centros de “tratamiento” para uso de drogas en Puerto Rico” de la organización Intercambios Puerto Rico revela que la “falta de alternativas de tratamiento disponibles en la isla ha contribuido al fenómeno humillación y abusos en centros de “tratamiento” para uso de drogas en Puerto Rico y de “traslado” de usuarios de drogas inyectables en busca de tratamiento a los EE.UU.”.<sup>368</sup>

---

<sup>362</sup> Hernández Crespo, L., & Avilés Rivera, L. (2010). *Criminalidad en Puerto Rico, Serie Histórica 1900 al 2009*. Boletín Social.

<sup>363</sup> Hernández Crespo, L., & Aviles Rivera, L. (2010). *Criminalidad en Puerto Rico, Serie Historica 1900 al 2009*. Boletín Social.

<sup>364</sup> UNODC. (2013). *Global Study on Homicide. Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas*. Accesible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

<sup>365</sup> UNODC. (2013). *Global Study on Homicide. Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas*. Accesible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

<sup>366</sup> Stephanie Gómez Álvarez, *Cuesta Arriba la Rehabilitación*, El Vocero, (May. 23, 2015, 4:00 AM), <http://elvocero.com/cuesta-arriba-la-rehabilitacion/>.

<sup>367</sup> *Id.*

<sup>368</sup> *Id.*

### **E. El discrimen, la estigmatización y la pobreza<sup>369</sup>**

En Puerto Rico aunque es un país constituido de diversidad por su descendencia taína, española y africana, aún existe el discrimen racial, al igual que el discrimen por condición social. Uno de los pueblos más afectados por el racismo, al igual que el discrimen por su condición social, es Loíza. Maricruz Rivera de La Corporación Piñones Se Integra (COPI), una organización sin fines de lucro, establece que si antes de la crisis económica Loíza estaba en un nivel dos ahora con la crisis está a nivel cero de pobreza ya que siempre han existido los recortes de fondos a sus servicios de salud. Mucha de su población se ha acostumbrado a dicha situación como su realidad y no reclaman sus derechos a los servicios adecuados de salud. Debido a la falta del Estado de brindarle servicios de salud, organizaciones como COPI se han dado a la tarea de brindarle los servicios básicos de salud de la población junto a Ciencias Médicas. Fue la organización COPI quien garantizó que la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) estableciera paradas a través de Loíza para garantizar que la población pudiera acceder y asistir a servicios médicos en los pueblos cercanos. Esto fue necesario implantarlo debido que uno de los problemas que enfrentaba y aún enfrenta la población de Loíza fue el cierre de su única sala de emergencia. El Departamento de Salud justificó el cierre por su falta de uso. La Secretaria de Salud de Puerto Rico, Ana Ríos Armendariz, manifestó ante la prensa que “[l]o que hicimos fue reforzar el turno de 3-11 del Centro 330 porque Salud no tiene el dinero para invertir en un CDT que solo ve 450 pacientes al mes. Tenemos el censo. Abrimos un turno en el otro centro para que no se quede sin servicio (la población)”, sostuvo entonces la funcionaria.<sup>370</sup> No fue hasta el martes 1 de marzo de 2016 que suspendieron el cierre, aun la sala de emergencia no opera 24/7 solo opera de los siete días de la semana de 8:00 A.M. a 11:00 P.M.<sup>371</sup> Maricruz Rivera aclara que no es que la comunidad no quiera ir a la sala de emergencia de su pueblo, es que no van porque ya de ante mano saben que por los servicios que han recibido anteriormente el servicio o medicamento que ellos necesitan no está disponible ahí, por ende van a las salas de emergencias de los pueblos vecinos. También la población de Loíza no acude a dicha sala por desconfianza de que su información se divulgue sin su autorización. Otra situación que afecta la prestación de

---

<sup>369</sup> Sección redactada a base de entrevista realizada el 26 de febrero 2016, a Maricruz Rivera de La Corporación Piñones Se Integra (COPI), una organización sin fines de lucro, que aspira a la transformación de sectores marginados, en comunidades desarrolladas cultural, económica y socialmente.

<sup>370</sup> Nydia Bauzá, *Suspenden Cierre de Sala de emergencia de Loíza*, El Nuevo Día, (Mar. 1, 2016, 3:42 PM), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/suspendencierredesaladeemergenciadeloiza-2168626/>.

<sup>371</sup> *Id.*

servicios de salud de la comunidad de Loíza en especial la de Piñones, es que muchas de sus calles no tienen letreros ni nombres, por ende cuando se requiere el servicio de ambulancia este suele demorarse.

## **F. La salud de la comunidad LGBTT**

Imagínese llegar a un hospital en busca de asistencia médica y toparse con médicos que no quieren atenderlo, que se colocan protección exagerada para revisarlo y que lo culpan por la condición de salud que esté padeciendo. Este cuadro, que parecería sacado de una historia de terror, es la realidad que viven las personas que forman parte de la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transexual y transgénero (LGBTT).<sup>372</sup>

Los panelistas de la Cumbre Puertorriqueña en Pro de la Salud LGBTT del 2011 declararon que “[l]os prejuicios, la ignorancia y la falta de conocimiento entre los profesionales de salud en la Isla obstaculizan a diario el acceso a servicios de salud que requiere la comunidad LGBTT”.<sup>373</sup> De acuerdo con Carlos Rodríguez Díaz de la Escuela Graduada de Salud Pública de la Universidad de Puerto Rico, “[s]i esta población es invisible para los proveedores de servicio entonces el servicio que se les provee es incompleto y no refleja las necesidades a partir de sus características y lo que estas personas son, hacen y lo que necesitan”.<sup>374</sup> Esto entre otros factores ha tenido el efecto de la automedicación dentro de la llamada comunidad “trans”, donde las personas se dan terapias hormonales de forma clandestina, al igual que se realizan intervenciones estéticas que podrían poner en riesgo sus vidas.<sup>375</sup> Carlos Rodríguez también recalca que “[e]s importante que tengan el acceso (a sus hormonas) para que puedan lograr una representación física del género con el que se identifican, así que requieren voluntad y capacitación de los proveedores de servicios para poderles brindar este servicio”.<sup>376</sup>

Otra de las limitaciones que enfrentan las parejas LGBTT es en el acceso a planes familiares a través de las compañías aseguradoras de servicios de salud. El reconocimiento de las diversas familias dentro de los patronos y compañías aseguradoras limitan que algunos miembros

---

<sup>372</sup> *Denuncia discrimen la comunidad LGBTT*, El Nuevo Día, (Mar. 3, 2011), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/denunciadiscrimenlacomunidadlgbtt-904743/>.

<sup>373</sup> *Id.*

<sup>374</sup> Juan Carlos Melo, *Discrimen hacia la comunidad gay*, METRO, (Jul. 13. 2015), <http://www.metro.pr/en-cuerpo-ajeno/discrimen-hacia-la-comunidad-gay/pGXogm!jwy5y6d26SIM2/>

<sup>375</sup> *Denuncia discrimen la comunidad LGBTT*, El Nuevo Día, (Mar. 3, 2011), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/denunciadiscrimenlacomunidadlgbtt-904743/>.

<sup>376</sup> Juan Carlos Melo, *Discrimen hacia la comunidad gay*, METRO, (Jul. 13. 2015), <http://www.metro.pr/en-cuerpo-ajeno/discrimen-hacia-la-comunidad-gay/pGXogm!jwy5y6d26SIM2/>.

de la comunidad LGBTTT tengan acceso a servicios de salud a través de su pareja. En casos donde uno de los miembros se encuentra desempleado, no puede disfrutar de los derechos a los servicios de salud que el patrono de su pareja le garantiza.

#### **G. Acceso a medicamentos de personas con PKU<sup>377</sup>**

La fenilcetonuria (PKU, por sus siglas en inglés) es un error congénito del metabolismo que ocurre por la falta o deficiencia de una sustancia producida por el hígado (enzima) necesaria para la conversión de la Fenilalanina en otro componente llamado Tirosina. Lo anterior, causa que se acumulen sustancias dañinas en el cerebro y como consecuencia la niñez sufre de retardo mental, hiperactividad, irritabilidad, cambios en color de piel, cabello y ojos y hasta convulsiones si no recibe el tratamiento médico nutricional necesario. El tratamiento para esta condición requiere una dieta baja en fenilalanina, la cual incluye un preparado especial con aminoácidos libre de fenilalanina, cereales, frutas, grasas, azúcares y alimentos bajos en fenilalanina. Además, las personas necesitan evaluación y monitoreo médico-nutricional continuo.

Según la presidenta de la Asociación PKU, Vilma Negrón, las personas que padecen de la condición de PKU experimentan un “problema bien difícil sobre el acceso al preparado de aminoácido”. Actualmente los menores de edad con PKU reciben el cuidado y la alimentación especializada en el Hospital Pediátrico de Río Piedras. Los fondos destinados al tratamiento son federales y los recibe el Hospital a través del Departamento de Salud. El dinero llega al departamento de salud, cuando recibe los fondos federales y se depositan en el banco gubernamental y se hacen las ordenes de compras del alimento bajo en fenilalanina. Sin embargo, actualmente por “el problema de la crisis fiscal los cheques no están saliendo”. Las consecuencias son que “han habido meses que solamente han tenido un despacho de 10 cajas, por ejemplo, y se han tenido que dividir entre los pacientes que van, a un paciente le dan 3 latas, a otro le dan 4 latas cuando la mayoría de ellos lo que necesitan son 2 cajas mensuales. Resalta la Sra. Negrón que “este es el único medicamento para poder bajar los niveles de fenilalanina” y que “pasadas dos semanas con los niveles altos su sistema, el cerebro, su sistema neuropsiquiátrico, poco a poco se va afectando”.

---

<sup>377</sup> Información obtenida de material educativo de la Asociación PKU y de una Entrevista vía telefónica el día 9 de diciembre de 2015 a las 3:28pm a la presidenta de la Asociación PKU la señora Vilma Negrón.

El problema de acceso al medicamento para las personas mayores de 21 años es aún peor. La presidenta de la Asociación PKU explica que “no existe en Puerto Rico a través del Departamento de Salud una clínica para los pacientes adultos y esto es una condición que es hereditaria, es para toda la vida, y al cumplir los 21 años te dan de alta de la clínica y pierdes el acceso al preparado”. El medicamento no es accesible pues “es costoso y las personas no tienen los medios económicos para poder costearlo por medios privados”. Esto ocasiona que se afecte su salud y sufran pérdida del habla, autoagresión y requieran ser institucionalizados en un hogar de cuidado. Más aun, son pacientes que ya presentan problemas “por el mal servicio que han recibido”. Tampoco tienen acceso al medicamento a través de planes médicos privados pues ninguno lo cubre. Aun cuando los y las pacientes lo adquieren por cuenta propia se enfrentan con el problema de que en muchas ocasiones no hay suficiente abasto. Al momento de la entrevista solo quedaba una caja en los almacenes de la farmacéutica en Puerto Rico. El precio regular de este medicamento es alrededor de \$450.00 la caja a través de una farmacia. La Asociación PKU señala que es necesario un tratamiento desde el nacimiento y que nunca sea interrumpido como es el caso de clínicas en el estado de la Florida y Cuba.

## **H. Necesario un mercado universal de salud**

Una de las medidas necesarias y viables para remediar y subsanar la falta de acceso a la salud es mediante la implantación de un mercado universal de salud en Puerto Rico. En un país donde se estima que “el programa de asistencia pública del Gobierno para personas que no pueden pagarse un seguro privado afecta a, al menos, el 60% de la población.”<sup>378</sup> Donde también existen unas 50,000 personas que carecen de cobertura médica, porque tienen ingresos que no les permiten acceder a los planes públicos pero que no le son suficientes para poder pagarse de su propio bolsillo un seguro privado.<sup>379</sup> Un mercado universal de salud, sería la medida que logre garantizar el derecho a la salud a toda la población puertorriqueña, provea de beneficios y servicios esenciales iguales para todos, facilite el libre e igual acceso sin que nadie quede excluido o tenga que sufrir sacrificios económicos.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> *Puerto Rico ha perdido el 35 por ciento de sus médicos*, Periódico NotiCel, (Feb. 20, 2016), <http://www.noticel.com/noticia/186922/puerto-rico-ha-perdido-el-35-por-ciento-de-sus-medicos.html>

<sup>379</sup> *Id.*

<sup>380</sup> Ibrahim Pérez, <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elsistemauniversaldesalud-columna-2002731/>



El 22 de diciembre de 2015, el gobernador Alejandro García Padilla firmó el Proyecto de ley P. de la C. 1185, creando así la Ley 235 que crea el Consejo Multisectorial cuyos miembros serán electos por sectores y organizaciones para estudiar la viabilidad del Sistema Universal de Salud para Puerto Rico. Esto se puede decir que es el primer paso hacia la creación de un mercado más justo y solidario que reconozca la salud como un derecho humano fuera de los intereses del mercado. Aún así se teme el riesgo que al igual que muchas leyes de nuestro país, esta se convierta en una ley fantasma, donde existe la ley pero no se lleva a cabo su implantación.

#### IV. Salud mental en Puerto Rico

La implementación de políticas neoliberales a partir de la década de los noventa tales como el Plan de Salud del Gobierno de Puerto Rico en el 1993, mejor conocido como la Reforma de Salud, y actualmente como Mi Salud, sumado a la crisis fiscal ha tenido un sinnúmero de implicaciones para la vida de miles de ciudadanos y ciudadanas en el país. La fragmentación, desmantelamiento y desaparición de los servicios<sup>381</sup>, la falta de acceso a medicamentos psiquiátricos apropiados, la sustitución de la terapia por la píldora<sup>382</sup>, aumento en tarifas y deducibles, lagunas en los servicios de recuperación y a largo plazo son algunos de sus resultados. Esto junto al impacto de trastornos mentales en muchas personas han sido documentadas por innumerables informes de comisiones especiales, investigaciones académicas, y reportajes informativos en prensa.<sup>383</sup> Las consecuencias para la niñez han sido nefastas. El Instituto para el Desarrollo de la Juventud

<sup>381</sup> Parés Arroyo, Marga. (2015). Limitados Servicios de Salud Mental. Periódico El Nuevo Día. 9 de noviembre de 2015. Acceso en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/limitadosserviciosdesaludmental-2123715/>

<sup>382</sup> García, T. (2000). *Salud mental en niños y adolescentes: estudio exploratorio descriptivo del proceso de intervención profesional y la participación de la familia en los niños y adolescentes con trastornos emocionales en Puerto Rico* (Tesis de maestría no publicada). Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

<sup>383</sup> Frontera, E., Huertas, S., Navarro, D., Negrón, S., Rodríguez, R., & Rodríguez, C. Estado Libre Asociado. (2003). *Informe de trabajo sobre política pública en relación al sistema de cuidado de salud mental*. Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción.

Rivera, E., Fernández, N, Torres, A. & Parrilla, C. (2007). *Análisis de la salud de Puerto Rico, Salud Mental*. Documento inédito.

Rivera, Marinilda. (2006). Construyendo un modelo alternativo de trabajo social comunitario: De frente a la salud mental de la niñez y juventud en Puerto Rico. *Revista Serie Atlantea: Política Social y Trabajo Social: Democratización, Responsabilidad Social y Derechos Humanos*. Proyecto Atlantea: Universidad de Puerto Rico. 3, 341-362.

Salud Mental: la gran Tragedia de Puerto Rico. Periódico el Nuevo Día. 23 de marzo de 2011.

Acceso en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/saludmentallagrantragediadepuertorico-921122/>

Canino G, Alegría M et al. (2006). External Evaluation of the Quality of Health Services Provided Under the Puerto Rico Health Insurance Administration. Final Report. Behavioral Sciences Research Institute. Medical Sciences Campus, 2006 (Report submitted to ASES and ASSMCA).

(2015) indica que el 25% de los jóvenes consume alcohol antes de los 13 años, el 10.6% de los jóvenes ha sido víctima de acoso escolar, el 14.3% de los jóvenes entre 9 y 12 años han considerado suicidarse en los pasados 12 meses. Entre las primeras causas de muerte en los jóvenes de 15 a 19 años entre el año 2010 y 2012 se destacan homicidios, accidentes y suicidios.

En el caso de los adultos, un informe reciente realizado por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2015) reveló que 70% de pacientes atendidos en establecimientos de salud mental ambulatorios eran adultos y que el 52% de los pacientes atendidos eran mujeres<sup>384</sup>. Por otro lado, estadísticas de ASSMCA para el periodo de 2010 a 2013 indican que el 48.76% de los pacientes en diversos niveles de cuidado padecen de Trastornos de Inicio en la Infancia, Niñez o Adolescencia, condiciones que pudieran trabajarse preventivamente<sup>385</sup>.

Si bien es incierto y desgarrador el panorama vivido en el escenario de la salud mental por niños, niñas, jóvenes y adultos, no es menos cierto que las compañías aseguradoras que se hacen parte de la compleja industria médica que se ha solidificado en el país en los pasados años, no ha corrido la misma suerte. Basta con mirar las tasas salariales y compensaciones del CEO y presidente de Triple S, cuyos ingresos ascendieron de \$1,318,431 en el año 2009 a \$3,036,786 en el 2011 y 4,214,460 en 2014<sup>386</sup>. Por otro lado, el Informe Parcial del Senado de Puerto Rico del 1 de octubre de 2014 que surge como respuesta a la Resolución del Senado Núm. 249 también evidencia el enriquecimiento de estas compañías que manejan la salud como una mercancía y no como un bien colectivo. Esta resolución ordenó una investigación exhaustiva sobre los programas y servicios de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), incluyendo a la APS Healthcare Puerto Rico, compañía contratada para proveer y administrar la cubierta de servicios de salud mental. El mismo fue reseñado en la prensa el pasado mes de octubre 2014 y entre otras cosas señala que pese a que entre el 2010 y 2014 dicha empresa de salud ha facturado cerca de \$432 millones de dólares al gobierno de Puerto Rico para servir a un total de 1.6 millones de personas médico indigentes, solo han “atendido” 10% de

---

<sup>384</sup> Organización Mundial de la Salud e Instituto de Estadísticas divulgan resultados de primera evaluación del Sistema de Salud Mental de Puerto Rico (comunicado de prensa). 16 de noviembre de 2015. Acceso en [http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=bKa74MY\\_hOI%3D&tabid=39&mid=590](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=bKa74MY_hOI%3D&tabid=39&mid=590).

<sup>385</sup> Informe revela estado crítico de servicios de salud mental. Tribuna Puerto Rico. 9 de octubre de 2014. Acceso en <http://tribunapr.com/2014/10/09/informe-revela-estado-critico-de-servicios-de-salud-mental.html>

<sup>386</sup> Esta información fue Acceso en <http://executives.findthecompany.com/l/53712/Ramon-M-Ruiz-Comas>

estos por año<sup>387</sup>. Además, del Informe (2014) se desprende las múltiples violaciones en que ha incurrido esta compañía aseguradora con la población. Los servicios provistos por esta compañía ya habían sido estudiados en 2005, encontrándose serias deficiencias, particularmente en la atención de niños, niñas y jóvenes<sup>8</sup> y en condiciones específicas como depresión y trastornos relacionados a las sustancias. Diez años más tarde la investigación senatorial trae a la luz no solo los mismos problemas encontrados previamente sino que también pone de manifiesto la falta de acción de las entidades gubernamentales responsables del monitoreo y fiscalización de los servicios.

Más allá de la deficiente prestación de servicios, se destaca el asunto de la destrucción paulatina de los servicios que servían como “red de seguridad” no solo a los usuarios de los servicios públicos sino a la población general. La privatización del último centro de salud mental y de los servicios del principal hospital psiquiátrico del estado ha llevado a un grupo de pacientes a reclamar y lograr que se reabra un pleito de clase en relación a los derechos de los pacientes, caso que se había cerrado para el 2005 mediante acuerdos que garantizaban los servicios hospitalarios, de seguimiento y rehabilitación de los pacientes del principal Hospital Psiquiátrico del estado. La violación de los derechos a acceso y tratamiento de calidad de los pacientes a pesar de la protesta pública y de hallazgos de evaluaciones revelan el estado de indefensión de las personas más necesitadas de servicio que no cuentan con la esperada y mandatoria responsabilidad del estado y sus agencias de proteger sus derechos.

### **A. Psiquiatría forense**

En noviembre del 2015, médicos y miembros de organizaciones que brindan servicios de salud mental, denunciaron las condiciones inhumanas como hacinamiento de internos, falta de higiene, escasa supervisión, problemas de seguridad, situaciones de violencia y muertes sospechosas en el Hospital de Psiquiatría Forense de Ponce. También otro de los problemas que denunciaron fue la falta de medicamentos, terapias y personal, incluyendo psiquiatras. “Solo hay dos psiquiatras para toda la población, uno llena el rol de director médico y el otro esta [a] tiempo parcial”.<sup>388</sup>

---

<sup>387</sup> Estado Libre Asociado. (2014). Informe Parcial R del S 249. Senado de Puerto Rico. 1 de octubre de 2014. Presentado a la Lcda. Rosana López León, Comisión de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social.

<sup>388</sup> Información brindada y redactada por la Dra. Cynthia Casanova Pelosi, MD., especialista en psiquiatría.

Debido a la falta de medicamentos, los pacientes pueden estar sin recibir sus medicamentos hasta dos (2) semanas o más. Esto ha ocurrido al menos en dos ocasiones. La peligrosidad de esto es que no solo la condición de los pacientes se puede exacerbar y por [lo] tanto aumentar el riesgo, suicida y de violencia, sino que en al menos un caso, el paciente llegó a convulsar debido a una aparente retirada de benzodiacepinas.<sup>389</sup>

En este hospital constantemente ocurren episodios de violencia entre pacientes, incluso han ocurrido episodios de violencia de empleados (enfermería y seguridad) hacia pacientes. En los pasados dos (2) años han ocurrido varias muertes, al menos dos (2) de estas fueron en el mes de enero 2015. Muchas de estas muertes se clasifican como muerte por causa desconocida o por suicidio. Uno de estos pacientes fue Roberto Marcucci Hernández, un hombre de 40 años<sup>390</sup>, el cual el hospital afirma que murió por aparente suicidio, pero aparentemente cortaron los cables de las cámaras de seguridad antes del incidente.<sup>391</sup> Otro incidente fue el de José Pérez Rebollo, quien “aparentemente fue dejado en aislamiento y fue picado por hormigas en todo su cuerpo, estuvo en intensivo, entubado y recibió diálisis”.<sup>392</sup> Además, los “pacientes [s]e quejan de pobre higiene en la unidades, los *matress* llenos de hormigas y cucaracha, con olor a orín”.<sup>393</sup>

La capacidad máxima de este hospital debe ser de 125 pacientes, y en la actualidad tienen alrededor de 191 pacientes, de esta cantidad 20 son féminas y 171 son varones.<sup>394</sup>

El Hospital ofrece servicios de evaluación médico legal y tratamiento a personas que han sido acusadas por la comisión de un delito y son referidas por el Tribunal de Primera Instancia al amparo de las Reglas de Procedimiento Criminal, Regla 240 denominada, Capacidad mental del acusado; Procedimiento para determinarla, (34 L.P.R.A. Ap. II R 240) y Regla 241 denominada, Procedimiento para imposición de la medida de seguridad, (34 L.P.R.A. Ap. II R 241).<sup>395</sup>

## V. Salud de la mujer

### A. Violencia obstétrica, nacimientos prematuros y la mortalidad infantil

Como reportáramos ante esta Comisión en marzo de 2015, en Puerto Rico existe una de las tasas de cesáreas más altas del mundo. En el 2014 se realizaron 16,253 cesáreas para un

---

<sup>389</sup> *Id.*

<sup>390</sup> *Se Suicida Hombre Recluido en Psiquiatría Forense*, LaCalle, (Ene. 26, 2015), <http://lacallerevista.com/portada/se-suicida-hombre-recluido-en-psiquiatria-forense-en-ponce/23328>.

<sup>391</sup> Información brindada y redactada por la Dra. Cynthia Casanova Pelosi, MD., especialista en psiquiatría.

<sup>392</sup> *Id.*

<sup>393</sup> *Id.*

<sup>394</sup> Marga Parés Arroyo, *Escenario Dantesco en Hospital Forense*, El Nuevo Día, (Nov. 30, 2015), <http://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20151130/281556584746654/TextView>.

<sup>395</sup> Senado de Puerto Rico, *Informe Final sobre la R. del S. 14*, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

48%.<sup>396</sup> Los procedimientos de cesáreas son una de las múltiples prácticas, parte de un patrón de violencia obstétrica que afecta a las mujeres en gestación del país. El Estado ha tenido la oportunidad de concretar esfuerzos para atender el problema pero lo ha manejado burocráticamente. Desde el 2006 ha estado el proyecto de Ley 680 que busca mayor transparencia de las estadísticas de cesáreas para que las mujeres puedan escoger el o la proveedora de servicios de salud de forma informada. Por otro lado, se han identificado a las parteras como excelentes proveedoras de servicios de salud que han demostrado tener éxito llevando nacimientos saludables. Sin embargo, en Puerto Rico, aunque cuenta con una Escuela de Partería, no existe un reconocimiento legal de la profesión y por lo tanto, no son accesibles pues ningún plan cubre sus servicios (incluyendo la reforma Mi Salud).

En noviembre de 2013 el Colegio Americano de Obstetricia y Ginecología (ACOG) y la Sociedad para la Medicina Fetal y Maternal anunciaron que el término para una gestación completa (Full Term) debía ser entre 39 semanas a 40 semanas y seis días.<sup>397</sup> La decisión vino acompañada del reconocimiento que los nacimientos antes de las 39 semanas de gestación representan un riesgo mayor a la salud materno infantil.<sup>398</sup> Lo anterior, significa que cualquier nacimiento antes de las 39 semanas de gestación es considerado prematuro.<sup>399</sup> Según estos términos, en Puerto Rico en el 2014 un 50% (17,377) de los nacimientos fueron prematuros.<sup>400</sup> La situación es grave y alarmante pues, según datos de la UNICEF, el nacimiento prematuro es la primera causa de mortalidad infantil.<sup>401</sup> En el 2014 la tasa de mortalidad infantil en Puerto

---

<sup>396</sup> Registro Demográfico y Estadísticas Vitales de Puerto Rico, Departamento de Salud. Tabla creada por el Programa Graduado de Demografía, RCM-UPR, disponible en <http://demografia.rcm.upr.edu/images/Datos/datos-natalidad/2014/2014-TABLA1.12-nacimientos%20vivos%20por%20metodos%20de%20parto-Puerto%20Rico.pdf>

<sup>397</sup> National Child and Maternal Health Education Program, For Health Care Providers: Information About the New Gestational Age Designations, visitado en 26 de noviembre de 2015, disponible en <https://www.nichd.nih.gov/ncmhep/terms/Pages/HealthcareProviders.aspx>

<sup>398</sup> Ibíd. “that the risk for adverse outcomes is greater for neonates delivered in the newly created early-term period compared with those delivered after 39 weeks”

<sup>399</sup> Ibíd.

<sup>400</sup> Registro Demográfico y Estadísticas Vitales de Puerto Rico, Departamento de Salud. Tabla creada por el Programa Graduado de Demografía, RCM-UPR, visitado en 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://demografia.rcm.upr.edu/images/Datos/datos-natalidad/2014/2014-TABLA1.18-nacimientos%20vivos%20por%20semana%20gestacion-Puerto%20Rico.pdf>

<sup>401</sup> UNICEF, El Nacimiento Prematuro es Ahora la Principal Causa de Muerte en Niños Pequeños, visitado el 26 de noviembre de 2015, disponible en [http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Dia\\_Mundial\\_del\\_Nacimiento\\_Prematuro\\_CdP\\_Conjunto.pdf](http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Dia_Mundial_del_Nacimiento_Prematuro_CdP_Conjunto.pdf)

Rico bajó a 7.02 (9.6 en 2012)<sup>402</sup>, esta tasa aún nos ubicaba como una de las peores tasas en Estados Unidos y peor que otros 49 países del mundo.<sup>403</sup>

## **B. Salud sexual y reproductiva; acceso al aborto y acceso a métodos anticonceptivos**

Los servicios de salud sexual y reproductiva facilitan que las personas ejerzan sus opciones reproductivas, que ejerzan su sexualidad de manera segura sin riesgos de infecciones de transmisión sexual y sus secuelas; que puedan tomar el control acerca de la decisión de tener o no hijos y el número de hijos; si desean hijos, contar con un cuidado prenatal oportuno y adecuado para reducir los riesgos de mortalidad materna e infantil; que cuenten con acceso a servicios seguros para la terminación de un embarazo no deseado; acceso a servicios de reproducción asistida para la procreación o como alternativa a la infertilidad; y que puedan disfrutar de un estado de salud óptimo con pleno conocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos. En Puerto Rico los servicios de salud sexual y reproductiva no se proveen de manera integrada y mayormente se ofrecen a través de proveedores de salud privados y de manera limitada a través del plan de salud del gobierno para aquellas personas que cualifican de acuerdo a los requisitos de necesidad económica establecidos.<sup>404</sup> Un gran número de la población no asegurada no cuenta con acceso real a ninguno de estos servicios, en gran medida, por no contar con seguros médicos privados y porque no cualifican para obtener los servicios del plan de salud del gobierno. Los y las jóvenes son otro sector de la sociedad en Puerto Rico que por no contar con los medios económicos por sí mismos tiene pocas opciones para recibir estos servicios.

Durante pasados cuatrienios también se ha documentado como el Estado propone proyectos de ley que suponen un retroceso en materia de los derechos de salud sexual y reproductiva reconocidos en las áreas de reproducción asistida; inhibición de la capacidad reproductiva de mujeres por uso de drogas; limitar las opciones de las personas sin recursos para

---

<sup>402</sup> Registro Demográfico y Estadísticas Vitales de Puerto Rico, Departamento de Salud. Tabla creada por el Programa Graduado de Demografía, RCM-UPR, visitado el 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://demografia.rcm.upr.edu/images/Datos/datos-mortalidad/2014/2006-2014-TABLA2.3-muerte%20infantil%20por%20sexo%20y%20tasas-razon%20de%20masculinidad-%20Puerto%20Rico.pdf>

<sup>403</sup> The World Bank, Under-five mortality rate is the probability per 1,000 that a newborn baby will die before reaching age five, if subject to age-specific mortality rates of the specified year, visitado el 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>

<sup>404</sup> En Puerto Rico, una organización sin fines de lucro que ofrece estos servicios de manera integrada es la *Asociación Puertorriqueña Pro Bienestar de las Familias, PROFAMILIAS* que financia parcialmente sus servicios con fondos federales Título X para los cual cuenta con una clínica en el área metropolitana.

acceder a los servicios de aborto y restringir el acceso de menores de 18 años a los servicios de aborto.<sup>405</sup>

En Puerto rico se carece de un currículo de educación sexual integral que comience en los niveles primarios para educar a los y las estudiantes de manera que conozcan sus derechos en esta área y cómo prevenir embarazos no deseados y el contagio con infecciones de transmisión sexual. Durante años se ha enfatizado el tema de la abstinencia negando información a la población escolar sobre la prevención de embarazos además del cuidado de su salud sexual y reproductiva. Esto constituye una violación al derecho de los y las jóvenes al acceso a información científica confiable sobre métodos anticonceptivos y acceso a los métodos.<sup>406</sup>

Las estadísticas disponibles en Puerto Rico indican que “[e]l mayor número de abortos realizados ha sido durante el año fiscal 2003-2004 con 8,162 casos”.<sup>407</sup> De estos, un 50% fueron mujeres solteras y un 11% vivía con una pareja consensualmente.<sup>408</sup> En el 2010, el secretario del Departamento de Salud para ese entonces, Lorenzo González Feliciano, informó ante la prensa del país que entre 2000 y 2006 se practicaron cerca de 39 mil abortos en el país, cuatro mil de ellos en personas menores de edad (menores de 21 años).<sup>409</sup>

El aborto en Puerto Rico es legal y está reconocido como un derecho constitucional pero “[e]l Estado, sin embargo, no provee los servicios gratuitamente a las mujeres interesadas en terminar su embarazo, excepto en los casos de incesto o violación, autorizados bajo el programa federal de Medicaid, por lo que el acceso en las situaciones restantes depende exclusivamente de

---

<sup>405</sup> Refiérase a los siguientes ejemplos: Proyecto del Senado 1568 que pretendía criminalizar la utilización de técnicas de reproducción asistida; un anteproyecto del Senado (Senadores Rivera Schatz y Vázquez Nieves) para enmendar la Ley Núm. 408-2000 para imponer el uso del DIU en mujeres adictas a drogas ; la Resolución del Senado 714 para investigar el alegado y no documentado uso en P.R. del medicamento misoprostol y mifepristone para inducir un aborto y el Proyecto de la Cámara 3270 de 2011 para restringir el derecho al aborto en menores de 18 años. Afortunadamente, estos proyectos no fueron aprobados por el Senado o la Cámara de Representantes. Esther Vicente y Patricia Otón Olivieri, *La Sexualidad y los Derechos Humanos: Una Plataforma en Construcción*, VIII Revista de Estudios Críticos del Derecho, UIPR, 10, 38-41, (2012) y Patricia Otón Olivieri, *Alerta: Intentos de Coartar Nuestros Derechos Sexuales y Reproductivos*, Boletín de la Organización Puertorriqueña de la Mujer Trabajadora (OPMT), 10 de diciembre de 2010.

<sup>406</sup> Patricia Otón Olivieri, *Agenda Inconclusa: Derechos Sexuales y Reproductivos desde la Perspectiva de Salud*, 79 Rev. Jur. U.P.R. 851, 861 (2010).

<sup>407</sup> Juan A. Vera Méndez, Ph.D., *El Aborto desde el Punto de Vista Ético*, Universidad Interamericana Recinto de Bayamon, <http://facultad.bayamon.inter.edu/jvera/c1/Presentaciones%20Informes%20Orales/El%20Aborto%20Desde%20un%20Punto%20de%20Vista%20Ético.pdf>.

<sup>408</sup> *Id.*

<sup>409</sup> Primera Hora, *Casi 40mil Abortos en Seis Años se Registraron en el País, Cuatro mil de ellos de Menores*, (Oct. 19, 2010), disponible en <http://www.primerahora.com/noticias/puertorico/nota/casi40milabortosenseisanosseregistraronenelpaiscuatromildeellosdemenores-435682/>.

la oferta privada”.<sup>410</sup> En Puerto Rico, La *Asociación Puertorriqueña Pro Bienestar de las Familias (Profamilias)*, es la única organización sin fines de lucro que ofrece el servicio de aborto con medicamento y quirúrgico en su Clínica IELLA. También esta clínica es la única en el país que ofrece consejería previa, algo que no se ofrece en las clínicas privadas.

Otra situación preocupante en torno al aborto en Puerto Rico es que, a pesar de que el aborto es legal y está reconocido como un derecho constitucional y luego de dos enmiendas al Código Penal, todavía se mantienen en dicho código, varios artículos que sancionan como delito el aborto. Esto crea una confusión social en la ciudadanía que lo interpreta como si se tratara de un delito, ello a pesar de que si el estado tratara de procesar a alguna mujer, los tribunales tendrían que declarar inconstitucional dichos artículos.<sup>411</sup>

Otro problema en Puerto Rico es la falta de acceso a métodos anticonceptivos para la mujer. La píldora y el dispositivo intrauterino son métodos muy costosos y no estaban cubiertos por los planes médicos privados en Puerto Rico hasta recientemente con la aprobación de la ley federal *Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA)*, pero de manera limitada y bajo algunas cubiertas de seguros privados que no son las básicas. De igual manera, con limitaciones, el Plan de Salud del Gobierno para las mujeres que cualifican, proveen algunos métodos anticonceptivos.<sup>412</sup> En Puerto Rico hubo intentos previos al *PPACA* para legislar que las aseguradoras incluyeran los métodos anticonceptivos en la cubierta opcional de farmacia, pero no prosperaron esos esfuerzos.<sup>413</sup> Sin embargo, cabe señalar que la inclusión de métodos anticonceptivos en las cubiertas de seguros de salud privados y en la del gobierno no representa la solución al problema de falta de acceso a los métodos, ya que numerosas mujeres en Puerto Rico carecen de plan médico o no cualifican para recibir los servicios bajo el Plan de Salud del Gobierno. Además, los métodos de mayor efectividad, conforme a los estudios, son los más

---

<sup>410</sup> Alice Colón, Ana Luisa Dávila, María Dolores Fernós y Esther Vicente, *Políticas, Visiones y Voces en Torno al Aborto en Puerto Rico*, 79-87 (1999).

<sup>411</sup> Refiérase a los artículos 98 y 99 del Código Penal de Puerto Rico del 2012, según enmendado por la Ley Núm. 246-2014.

<sup>412</sup> Véanse por ejemplo la Carta Normativa 15-1012 Enmendada del 13 de octubre de 2015 de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) y la *Fe de Errata* a la Carta Normativa 15-1012 del 21 de octubre de 2015 sobre el Modelo de Prestación de Servicios de Anticonceptivos para toda la población en edad reproductiva del Plan de Salud del Gobierno de Puerto Rico, visitado el 31 de marzo de 2016, disponible en <http://publicaciones.ssspr.com/Cartas/Documents/M1510176.pdf>

<sup>413</sup> *Id.* nota 87.



costosos y los que requieren receta médica, lo que encarece su uso como alternativa y dificulta el acceso de las mujeres de escasos recursos a estos.<sup>414</sup>

### **C. Violencia de género<sup>415</sup>**

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud “la violencia contra la mujer - especialmente la ejercida por su pareja y la violencia sexual- constituye un grave problema de salud pública y una violación de los derechos humanos de las mujeres.”<sup>416</sup> En Puerto Rico a pesar de la existencia de la 54 del 15 de agosto de 1989, Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica, la prevalencia de la misma es alarmante. En el 2015, de acuerdo a las estadísticas de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, entre enero y agosto se reportaron a la policía 6,244 incidentes de violencia y el 83% de las víctimas reportadas fue una mujer.<sup>417</sup> Uno de los delitos que resulta más difícil de manejar y a la vez de lograr que las mujeres denuncien es la violencia sexual, por ser uno de los ámbitos que más vergüenza y humillación genera para las víctimas. Cabe señalar, que no solo las mujeres adultas enfrentan la violencia sino las menores.

Según las estadísticas de delitos sexuales y maltrato a menores de la Policía de Puerto Rico, entre enero a diciembre de 2015 recibieron 1,494 querellas de delitos sexuales que incluyen los delitos de violación, sodomía, agresión sexual conyugal, actos lascivos e incesto, de estas solo un total de 727 fueron esclarecidas.<sup>418</sup> Esto equivale a un 49% de delitos esclarecidos.

---

<sup>414</sup> *Id.*

<sup>415</sup> Esta sección fue redactada con la asistencia de Marjorie Vázquez que forma parte del Colegio de Profesionales del Trabajo Social.

<sup>416</sup> Violencia contra la Mujer, Enero de 2016 Nota descriptiva No 239, visitado el 27 de marzo, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>

<sup>417</sup> Estadísticas consultadas el 27 de marzo de 2016, disponibles en <http://www2.pr.gov/agencias/mujer/Estadisticas/Documents/2015/Violencia%20Dom%C3%A9stica%20en%20Puerto%20Rico%20-Ene-Ago%20%202015.pdf>

<sup>418</sup> *Querellas de Delitos Sexuales*, Policía de Puerto Rico, (Ene. – Dic. 2015), <http://policia.pr.gov/estadisticas-delitos-sexuales-y-maltrato-a-menores/>.

## **VI. Ambiente sano y acceso al agua**

### **A. Derecho de la población a un ambiente limpio**

“Gran parte de los 78 municipios en los que está dividida una isla de tan sólo 3,6 millones de habitantes atraviesa dificultades fiscales, al igual que la Administración central”.<sup>419</sup> Como resultado de la crisis financiera los municipios llevan al abandono y deterioro de infraestructuras públicas y espacios comunes que terminan teniendo efectos problemáticos a la salud pública, en una isla que recientemente declaró un estado de emergencia sanitaria ante la propagación del virus del zika.<sup>420</sup>

La falta de fondos ha afectado a municipios como Guánica un “pueblo del suroeste en cuyo cementerio, descuidado y sin mantenimiento, se acumula peligrosamente agua estancada que sirve de criadero para mosquitos que propagan zika, dengue y chikunguña”.<sup>421</sup> Otro claro ejemplo de cómo la crisis fiscal está derivando en problemas de salud pública es el del pueblo de Peñuelas, “donde se acumulan miles de neumáticos abandonados, los lugares favoritos de los mosquitos para montar sus criaderos”.<sup>422</sup> Aun en ambos casos ni el municipio ni la Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico han hecho nada para dar solución a estos problemas, resultando en una falla del municipio a su deber de garantizar y asegurarse que las agencias estatales cumplan con su deber.<sup>423</sup>

### **B. La salud del pueblo viequense y la limpieza de la isla municipio**

La Comisión Científica Independiente sobre Vieques (CCISV), comisión compuesta por viequenses y expertos en química, biología marina, arqueología subacuática, geomorfología, medicina, epidemiología, entre otras especialidades científicas, establece que los estudios sobre la contaminación de Vieques realizados por la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) y la Marina de Guerra de Estados Unidos en el 2015 son incompletos,

---

<sup>419</sup> Alfonso Rodríguez, De cómo la recesión deriva en problemas de salud pública en Puerto Rico, Univisión, (Feb. 28, 2016), <http://www.univision.com/noticias/crisis-economica/de-como-la-recesion-deriva-en-problemas-de-salud-publica-en-puerto-rico>.

<sup>420</sup> *Id.*

<sup>421</sup> *Id.*

<sup>422</sup> *Id.*

<sup>423</sup> *Id.*

superficiales y que ocultan la real totalidad de la contaminación de los terrenos y aguas.<sup>424</sup> La CCISV concluyó durante la reunión del 15 de septiembre de 2015 de la Junta Asesora de Restauración que “era inaceptable que la Marina, que por más de 60 años bombardeó Vieques, niegue que sus prácticas causaran daño a la salud de los viequenses, quiera una dispensa para quemar decenas de acres, aunque existe la tecnología para encontrar esas bombas sin poner en peligro a los trabajadores”.<sup>425</sup> “Estados Unidos viene obligado a usar métodos para localizar explosivos que no sean un insulto adicional a la salud de los viequenses y otros puertorriqueños”.<sup>426</sup>

### **C. La salud de la comunidad Caño Martín Peña<sup>427</sup>**

El Caño Martín Peña es un cuerpo de agua de 3.75 millas de longitud ubicado en el corazón del Área Metropolitana de San Juan, Puerto Rico. Conecta la laguna San José y la Bahía de San Juan, y es parte del Estuario de la Bahía de San Juan, el único estuario tropical incluido en el Programa Nacional de Estuarios de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. El Estuario de la Bahía de San Juan cubre 97 millas cuadradas e incluye sobre el 33 por ciento de los manglares en la Isla, con más de 124 especies de peces y 160 especies de aves.

A lo largo de los últimos cien años se fueron multiplicando viviendas que carecían de las instalaciones básicas, como alcantarillado sanitario o una infraestructura de calles apropiada para que se pudiera dar el recogido de desperdicios sólidos. El proceso de poblamiento incluyó el relleno de los manglares ubicados en los márgenes del Caño con desechos y otros materiales. La acumulación de desperdicios sólidos y el desarrollo de vivienda en los márgenes del Caño, más la sedimentación producto de las escorrentías urbanas, lo han llegado a obstruir casi por completo y ha causado un marcado deterioro de su ecosistema. Al Caño lo rodean ocho de las comunidades más pobres y marginadas de San Juan, con una población de más de 26,000 habitantes. Estas comunidades son: Barrio Obrero Oeste, Barrio Obrero-Marina, Buena Vista-Santurce, Parada 27, Las Monjas, Buena Vista Hato Rey, Israel-Bitumul y la Península de Cantera. La degradación ambiental del Caño resulta en inundaciones frecuentes con aguas

---

<sup>424</sup> *Estudios ocultan la contaminación de Vieques*, Sin Comillas, (Sept. 21, 2015), <http://sincomillas.com/estudios-ocultan-la-contaminacion-de-vieques/>

<sup>425</sup> *Id.*

<sup>426</sup> *Id.*

<sup>427</sup> Esta sección fue redactada por Lcda. Estrella D. Santiago Pérez, Coordinadora de Asuntos Ambientales de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.

contaminadas, que ponen en peligro la salud y la seguridad de los 26,000 residentes de las ocho comunidades aledañas. El 70% de las familias de la comunidad reporta que sus casas, calles o escuelas se inundan, y en muchas ocasiones no tienen otra opción que entrar en contacto directo con aguas contaminadas, lo que resulta en enfermedades gastrointestinales, de la piel y respiratorias. De acuerdo a la Evaluación del Impacto en la Salud de la Rehabilitación Ambiental del Caño Martín Peña (2014), multiplicidad de pruebas han demostrado que en el Caño existen metales pesados y otros tipos de contaminación química y biológica, como cobre, selenio, y la bacteria E.coli<sup>428</sup>. Por otro lado, esta Evaluación (2014) plantea que el reducido flujo en el cuerpo de agua hace que haya áreas de agua estancada dentro del Caño y en las cercanías. Esta condición provoca la proliferación de lugares para la cría de mosquitos y de hábitats para plagas de insectos, potenciando el riesgo de que se produzca la fiebre del dengue y otras enfermedades.

En el año 2012, salieron a la luz pública dos estudios epidemiológicos publicados por el Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico y la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de Ponce que evidencian la urgente situación de salud que sufren los habitantes en el Caño. Estos estudios revelaron que la contaminación del Caño aumenta el riesgo de contraer enfermedades para aquellos que están continuamente expuestos a las aguas contaminadas por causa de inundaciones o desbordamientos del sistema de alcantarillado. Además, las investigaciones que se llevaron a cabo reportaron que las comunidades con mayor exposición a las aguas usadas lo son el barrio Buena Vista-Santurce e Israel-Bitumul y que en el Caño hay una prevalencia de asma bronquial que alcanza el 44.5% para los niños menores de 5 años; más del doble que la tasa de 21.5 % que se registró en ese grupo de edad en todo Puerto Rico. De acuerdo a este estudio, el 41.2% de los residentes del Caño que son menores de 18 años adquieren enfermedades alérgica-inflamatorias de la piel (dermatitis atópica) , sin embargo, en el resto de la Isla la incidencia es de un 34.7%<sup>429</sup>. En el Caño abundan las condiciones ambientales detonantes de los ataques de asma o que son potenciales causantes de asma. Los

---

<sup>428</sup> Sheffield PE, Agu DP, Rowe M, Fischer K, Pérez AE, Rodríguez LN, Avilés KR. 2014. *Evaluación del impacto en la salud de la rehabilitación ambiental del Caño Martín Peña*. San Juan, Puerto Rico. Acceso en <http://cano3punto7.org/nuevo/index.html>.

<sup>429</sup> Acevedo-Díaz E, Caraballo-La Santa K., Crespo-Garay C, Feliciano-Fernández M.L., González-Meléndez A., González-Morales L., León-Saavedra C, Licha-Soler N., Olivo-González A., Soto-Santiago M., Quiñones-Reyes F. Mentores: Dra. Cynthia M Pérez y Dr. Erick L Suárez. 2012. *Prevalence of bronchial asthma and atopic dermatitis among the pediatric population residing in the communities adjacent to Caño Martín Peña*. Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico, Departamento de Bioestadística y Epidemiología. 29 de junio, 2012.

elevados niveles de humedad debidos a las frecuentes inundaciones propician el crecimiento de hongos y fomentan los ácaros y las plagas que provocan asma, como las cucarachas (Sheffield, Agu, Rowe, Fischer, Pérez, Rodríguez & Avilés, 2014). El estudio realizado por la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de Ponce, determinó que el 31% de las personas que viven en el Caño son víctimas de problemas estomacales en un periodo de tres meses, en comparación con el 22% de la prevalencia de esto en un año en Puerto Rico<sup>430</sup>.

La rehabilitación ambiental del Caño abre nuevas oportunidades para las comunidades aledañas, para la ciudad y para el turismo. Permitirá redescubrir la ciudad, la diversidad de sus barrios y disfrutar sus cuerpos de agua, recorrerla en kayak, o taxis acuáticos, potenciar la pesca, contemplar la naturaleza y defender el derecho a la salud de los habitantes de sus comunidades. Creará un atractivo ecológico para atraer visitantes, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de todos.

#### **D. Las incineradoras y sus efectos**

Incineración también conocido por sus proponentes como planta de conversión de energía, planta de recuperación de energía, plantas de gasificación, pirolisis, arco de plasma, o plantas de reciclaje para tratar de esconder su verdadero fin, la quemación de basura resultando en materia tóxica y cancerígena.<sup>431</sup>

Las cenizas y las partículas de la basura quemada contienen dioxinas. Las dioxinas son uno de los compuestos más tóxicos desarrollados por la humanidad. Las dioxinas contaminan a través de la respiración, el agua y los alimentos. Las dioxinas se acumulan en las superficies de las plantas y en los tejidos de grasa de los animales. Al comer la carne o beber la leche de animales contaminados, nos contaminamos también. No hay protección contra las dioxinas una vez esté operando el incinerador. Las dioxinas se convertirán en parte de nuestro entorno, contaminándolo y afectando nuestra salud.<sup>432</sup>

Estas cenizas toxicas se encuentran no solo en nuestros vertederos si no también en nuestras carreteras y relleno de nuevas construcciones de viviendas alrededor del país.

---

<sup>430</sup> Roubert M, Vélez H, et al. *Prevalence of gastrointestinal symptomatology among residents of communities adjacent to Caño Martín Peña in San Juan, Puerto Rico*. Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de Ponce. 18 de mayo, 2012.

<sup>431</sup> Osvaldo Rosario, *La Realidad de las Plantas "Waste to Energy" (Incineradores) para el Manejo de Desperdicios*, Prohibido Incinerar, (2010), <http://prohibidoincinerar.org/evidencias-cientificas/>.

<sup>432</sup> *Id.*

Entre los años 2004 y 2011, sobre dos millones de toneladas de cenizas tóxicas descartadas por la planta de generación eléctrica AES en Guayama fueron convertidas en relleno para nuevas urbanizaciones y vías en ese municipio, al igual que en San Juan, Dorado, Toa Alta, Caguas, Juncos, Ponce, Santa Isabel, Coamo, Arroyo y Mayagüez. Las cenizas también se usaron como base para charcas, caminos y puentes aledaños a quebradas, quedaron expuestas a la brisa o la lluvia, y hasta fueron abandonadas en solares baldíos del sur del país. Todo esto ante la mirada indiferente del gobierno de Puerto Rico y de las agencias federales.<sup>433</sup>

## Cenizas tóxicas vuelan sobre Puerto Rico



La Agencia de Protección Ambiental (EPA) federal costó cuatro años atrás un análisis químico exclusivamente con cenizas de carbón de la planta AES en Guayama y concluyó que este desecho liberar metales pesados en concentraciones que exceden hasta 9,000 veces el límite de seguridad permitido por estándares federales, al entrar en contacto con líquidos y suelo.<sup>434</sup>

Entre estos metales, investigadores de la Universidad de Vanderbilt en Tennessee y los laboratorios ARCADIS en Carolina del Norte detectaron niveles excesivos de arsénico, boro, cloruro y cromo. También rastros dañinos de litio, molibdeno, selenio y talio. Con estas características y en estas concentraciones, la agencia federal pudo clasificar el desperdicio de AES -u otro similar- como una sustancia peligrosa, tóxica y cancerígena, pero no lo hizo. Tampoco la EPA ni su homónimo en la isla, la Junta de Calidad Ambiental (JCA), notificaron estos hallazgos a vecinos de la planta o a las comunidades impactadas por el transporte y las descargas del material. En su lugar, la EPA integró algunas referencias del

<sup>433</sup> Omar Alfonso, *Prometieron empleos... y trajeron cenizas*, Centro de Periodismo Investigativo, (Mar. 8, 2017), <http://periodismoinvestigativo.com/2016/03/prometieron-empleos-y-trajeron-cenizas/>

<sup>434</sup> *Id.*

informe a su página web y solo ofrece el estudio final mediante solicitud.<sup>435</sup>

“Actualmente hay 7 proyectos Waste-to-Energy que han firmado contratos con la Autoridad de Energía Eléctrica”.<sup>436</sup> El gobierno de Puerto Rico entiende que estas incineradoras son la alternativa más viable para resolver el problema de manejo de residuos y desperdicios del país al igual que el más económico, debido a que también provee la producción de energía renovable. La Lcda. Verónica González Rodríguez de Servicios Legales de Puerto Rico establece que muchos científicos opinan que la producción de energía de estas incineradoras es mínima, en comparación a la energía requerida para quemar dichos desperdicios. En Puerto Rico se estima que alrededor de 50% de la basura que se produce es reciclable pero solamente se recicla el 10%.<sup>437</sup> “La mejor alternativa para el manejo de los residuos o desperdicios sólidos la provee el reciclaje,”<sup>438</sup> y no las incineradoras.

### **E. La sequía social y el derecho al agua**

La Sequía Social ha sido definida como aquella que “afecta la escasez en el abasto de agua para las personas y las actividades económicas, potenciando desigualdades de acceso y aprovechamiento del agua en la población”<sup>439</sup>. En Puerto Rico han ocurrido sequías severas para los años 1994, 2012, 2014<sup>440</sup> y más recientemente desde mayo hasta septiembre de 2015.

El Monitor de Sequía de Estados Unidos a principio de mayo, clasificó a 12 municipios de la isla bajo “Sequía Moderada”. Esto implicó daños potenciales a los cultivos, pastos, ríos, embalses, pozos y representa una disminución considerable en los niveles de agua. Otros municipios fueron declarados en la categoría de “Atípicamente Seco”.<sup>441</sup>

Si bien es cierto que las sequías están relacionadas con los cambios climáticos, la respuesta del gobierno ante la sequía ha estado caracterizada por una “escasez de planificación del uso del suelo, de inversión en infraestructura, de coordinación entre agencias, y de visión y

---

<sup>435</sup> *Id.*

<sup>436</sup> *Incineradores propuestos*, Prohibido Incinerar, <http://prohibidoincinerar.org/proyectos/>. (Acceso Mar. 1, 2016).

<sup>437</sup> Colegio de Ciencias Agrícolas, *Proyecciones en el Manejo de los Desperdicios Sólidos*, Universidad de Puerto Rico Recinto Mayagüez, (Enero 2009), <http://academic.uprm.edu/gonzalezc/HTMLobj-799/cpreciclaje02.pdf>

<sup>438</sup> *Id.*

<sup>439</sup> Pablo Méndez Lázaro, *Sequia y Cambio Climático: eventos extremos que amenazan la biodiversidad, la sociedad y la Salud Publica en Puerto Rico*, *Revista Ambiental Corriente Verde*, (Abril 2015), al párrafo cuarto.

<sup>440</sup> *Ibíd.*, pagina 42 al quinto párrafo.

<sup>441</sup> *Planes de Control y Razonamiento: Carraízo, La Plata, Guaynabo, Norte, Sur, Este*, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, (2015), <http://acueductospr.com/planderacionamiento/>.

voluntad política para tomar acciones urgentemente necesarias”.<sup>442</sup> Una de las medidas adoptadas por el Estado fue un plan de racionamiento de agua, que lleva el nombre de Planes de control y Racionamiento (PCR). Esta medida dejó a diversos sectores sin aguas por días, causando que estos recolectaran agua en embalse para subastar los días que estarían sin dicho recurso durante un periodo donde estaba un alto brote de chikungunya y dengue que aun continua en el país. Aun está en efecto dicho Plan de Control y Racionamiento en el Sur de la isla en los municipios de Salinas y Guayama.<sup>443</sup>

Así las cosas, aunque la situación parece ser recurrente, en el último episodio de sequía el Estado se vio incapacitado en garantizar el acceso al agua potable a la población, el funcionamiento de escuelas y la alimentación de la niñez. El Centro para la Mitigación de Sequías de Estados Unidos reportó en junio de 2015 que la sequía en Puerto Rico continuaría desarrollándose.<sup>444</sup> Sin embargo, a pesar de la advertencia, no hubo preparación ni organización estatal para garantizar la alimentación y el agua en las escuelas. En agosto, al comenzar las clases, se anunció que más de 300 escuelas acortarían el horario de clases y no proveerían desayuno ni almuerzo a más de 112,000 niñas y niños cuando no hubiera agua.<sup>445</sup> De igual forma miles de personas de comunidades pobres quedaron sin acceso a agua potable pues aunque se proveyeron algunos oasis, era necesario tener transportación para poder buscarla. Existe un mal manejo sistemático de las sequías en Puerto Rico y gestión del Estado no ha garantizado ese derecho humano al agua.

Aun antes de las situaciones de sequías de los últimos años han y aun existen diversos sectores alrededor del país donde no tienen acceso a agua potable. Para el 2015 se estima que en Puerto Rico cerca de 200 mil personas no tienen acceso a agua potable segura.<sup>446</sup> Un 45% por ciento de la población puertorriqueña no esta conectada al sistema de alcantarillas, en su

---

<sup>442</sup> García López, Gustavo, De la sequía político-económica a la gestión colectiva sustentable del agua, 14 de agosto de 2014, Periódico digital 80 grados, disponible en <http://www.80grados.net/de-la-sequia-politico-economica-a-la-gestion-colectiva-sustentable-del-agua/#sthash.ofStmmq0.dpuf> Aunque

<sup>443</sup> *Planes de Control y Razonamiento: Carraízo, La Plata, Guaynabo, Norte, Sur, Este*, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, (2015), <http://acueductospr.com/planderacionamiento/>.

<sup>444</sup> Fuchs, Brian, June 2015 Drought and Impact Summary: Drought recedes in Intermountain West, intensifies in Pacific Northwest, disponible en <http://drought.unl.edu/NewsOutreach/MonthlySummary/June2015DroughtandImpactSummary.aspx>

<sup>445</sup> Bauza, Nydia, No habrá desayuno para niños de escuelas públicas por racionamiento, El Nuevo Día, 3 de agosto de 2015 disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/nohabradesayunoparaninosdeescuelaspublicasporracionamiento-2081780/>

<sup>446</sup> Roberto Ramos Pagán, *Acueductos comunitarios sostenibles de Puerto Rico y las alianzas públicas comunitarias*, [http://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/pdf/roberto\\_ramos\\_casebm.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/pdf/roberto_ramos_casebm.pdf). (Acceso Feb. 24, 2016).



mayoría tienen pozo sépticos.<sup>447</sup> Mientras “60% por ciento del agua que produce [acueductos] la bota, [porque] es agua no contabilizada,” esto es un porcentaje alto ya que “un porcentaje aceptable es 25 % para el banco mundial”.<sup>448</sup> “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.<sup>449</sup>

---

<sup>447</sup> Entrevista realizada a la Lcda. Verónica González Rodríguez de Servicios Legales de Puerto Rico el 11 de Marzo de 2016, a las 9:00 AM.

<sup>448</sup> *Id.*

<sup>449</sup> *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota, <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html>. (Acceso Feb. 24, 2016).

## CAPÍTULO VII : ACCESO A LA JUSTICIA<sup>450</sup>

---

*Este capítulo atiende cómo las medidas de austeridad implementadas por el gobierno de Puerto Rico y de Estados Unidos agravan las condiciones de acceso a la justicia de personas, grupos y comunidades ya empobrecidas. El acceso a la justicia se atiende, en su definición más básica, como las condiciones que garantizan que todas las personas puedan conocer sus derechos y ejercerlos adecuadamente. Ante la deuda pública, los recortes presupuestarios dejan en estado de indefensión a quienes no pueden defender sus derechos, privándoles de defender adecuadamente su derecho a la libertad, salud, vivienda, educación, trabajo, entre otros.*

### I. Introducción

Existe un consenso sobre la obligación de los Estados de garantizar el derecho a acceder a la justicia y la remoción de los obstáculos económicos en el ejercicio de esos derechos sociales. Entre las obligaciones de los Estados se ha identificado la obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita, garantizar el acceso a los tribunales en condiciones favorables que incluyen que existan tribunales cercanos y que el costo para acceder a ellos no constituya un impedimento para el ejercicio del derecho y eliminar todas aquellas situaciones que representen o puedan representar una exclusión sistemática al ejercicio de ese derecho.<sup>451</sup> Dentro de ese marco presentamos una visión del ejercicio del derecho a acceso a la justicia en Puerto Rico dentro de la presente crisis fiscal y la deuda pública.

### II. El acceso a la justicia y las políticas de austeridad

El acceso a la justicia es corolario del derecho a tener derechos que cubre a todas las personas. Entendemos por esta garantía fundamental el conjunto de condiciones que hacen posible o dificultan el acceso a la información y mecanismos establecidos ejercer y reclamar los

---

<sup>450</sup> Este informe fue escrito por la Lcda. Ariadna M. Godreau-Aubert, con aportes y comentarios adicionales realizados por Rafael E. Rodríguez Rivera y Maricarmen Carrillo. El estudiante Bryan Ramos Gil asistió en la investigación, redacción y edición de este capítulo.

<sup>451</sup> OEA. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 del 7 septiembre 2007

derechos adecuadamente. El acceso a la justicia es transversal al ejercicio de derechos como son la vivienda digna, el trabajo, la salud y la educación, entre otros. En relación al desarrollo económico y social del País, la participación general y efectiva de las personas está directamente condicionada a conocer y ejercer los derechos. El acceso a la justicia es un requisito para la democracia y el bienestar individual y colectivo de cualquier País.

Si bien el acceso a la justicia es un derecho de todos y todas, su privación afecta de manera particular a personas y comunidades que pertenecen a identidades históricamente desaventajadas. Las comunidades pobres, mujeres, negras, envejecidas, inmigrantes, LGBTTIQS, con diversidad funcional, desempleadas y privadas de libertad son algunos de los grupos más precarios. La falta de acceso a la justicia obstaculiza que estas personas conozcan y defiendan eficazmente sus derechos. Más aún, impide que puedan reclamar ante el Estado y ante terceros la reparación de agravios.

La crisis económica y los recortes de presupuestarios al servicio de la deuda han resultado en la imposición de medidas de austeridad en servicios relacionados al acceso a la justicia. Estas "estrategias de ahorro", discursivamente ligadas al "asunto de la deuda pública" agravan problemas sistémicos e institucionales. Reducen los ya limitados recursos destinados a la educación legal popular y proveer representación legal gratuita y accesible. Algunas de estas medidas incluyen el recorte presupuestarios a entidades que proveen asesoría legal gratuita a individuos y comunidades pobres, el cierre de tribunales en algunas de las regiones más empobrecidas de Puerto Rico, el aumento en los costos de aranceles y procesos legales y la limitación a fondos para crear mecanismos que ayudan a poblaciones sensibles como son las personas sobrevivientes de violencia doméstica, entre otros. Además, es menester considerar como obstáculo al acceso a la justicia la existencia de políticas públicas que criminalizan identidades y grupos por razón de su clase, género y raza o que favorecen a sectores aventajados, menoscabando así la adecuada defensa de derechos fundamentales.

Es importante aclarar que el acceso a la justicia no es un tema de acceso a los tribunales sino que es un asunto relacionado a la forma en que la pobreza y la precariedad inducida sistémicamente impide el ejercicio de derechos fundamentales. Esta sección ofrece una fotografía del panorama de acceso a la justicia actual en el País, visto en su relación con la deuda pública, la crisis económica – que ya se extiende por más de una década- y la precariedad de quienes ven menoscabado su derecho a reclamar derechos. Aquí se incluyen testimonios de

personas que colaboran con estos sectores así como las voces de quienes se han visto negados del ejercicio pleno del derecho de acceso a la justicia.

### **A. Falta de acceso a la información legal**

El acceso a información legal gratuita y accesible es una pieza fundamental para el acceso a la justicia. La publicación de leyes y reglamentos, la actualización de materiales explicativos sobre procesos legales así como la disponibilidad de guías que expliquen de manera clara y sencilla cómo poner en marcha los distintos mecanismos del sistema de justicia son algunos de los componentes mínimos de una cultura respetuosa del acceso a la justicia.

En Puerto Rico, no existe una cultura de acceso a la justicia. La falta de educación legal comienza con la limitada educación sobre derechos humanos que se ofrece en el País. La educación en derechos humanos o relacionada a los sistemas de justicia no forman parte de la secuencia curricular del sistema de instrucción pública. De manera sostenida, el Departamento de Educación del Estado Libre Asociado en Puerto Rico ha sido consistentemente deficiente en la implantación de cambios programáticos dirigidos a implantar la perspectiva de género<sup>452</sup> y la educación de derechos humanos.

La ausencia de educación sobre derechos humanos se traslada a otros espacios de educación y formación. Durante el año 2014-2015, un grupo de activistas y representantes de organizaciones realizaron una revisión a los currículos de la Academia de la Policía de Puerto Rico. Este proceso se realizó en el contexto de la Reforma de la Policía, como parte de los procesos de rendición de cuentas que realizan grupos comunitarios. Entre otros hallazgos, se reveló un acercamiento teórico y práctico a los derechos civiles y humanos sumamente limitado y básico: fichas bibliográficas no actualizadas, materiales provenientes de páginas de internet no académicas así como una pobre secuencia curricular, entre otras deficiencias. Como han advertido algunos de los grupos comunitarios que luchan por incidir en este proceso de reforma, esta deficiencia sistémica tiene consecuencias reales en el trato que reciben las personas por parte de la Policía.

Por otro lado, en Puerto Rico no existen mecanismos uniformes para la publicación y actualización de las leyes. Si bien es cierto que la Asamblea Legislativa publica con regularidad

---

<sup>452</sup> Carta Circular 19-2014-2015. Previamente, la Carta Circular 3-2008-2009 prometía la implantación de la perspectiva de género en la secuencia curricular.

los documentos que se presentan en el trámite legislativo – entiéndase informes, ponencias, proyectos- , una vez estos son firmados por el Gobernador no se publica una versión integrada de la legislación actualizada. Para una persona que sin acceso a los textos previos de las leyes o el conocimiento para entender el vocabulario propio del trámite legislativo o el tránsito de la anterior legislación a la nueva esto le impide conocer el contenido y las consecuencias de la nueva normativa. La versión actualizada de leyes extensas y complejas, de gran impacto para la población general, tales como el Código Penal son virtualmente imposibles de obtener.

El único servicio provisto por el Gobierno publica las leyes en una versión dirigida a abogados y abogadas, utilizando un formato de citación jurídica que no corresponde con el nivel de educación legal que tiene la población general. Este fenómeno se repite con los reglamentos de las agencias administrativas. Si bien es cierto que estos instrumentos legales deben ser publicados como requisito de su validez, una vez son enmendados las personas no tienen un mecanismo accesible que les permita conocer el reglamento vigente. Por otro lado, las guías publicadas por el Gobierno sobre procesos legales son escasas y, en la mayoría de los casos, están obsoletas. Estos materiales usualmente dependen de fondos que no son recurrentes, por lo que los recursos destinados a su desarrollo y mantenimiento son limitados.

La falta de información legal tiene consecuencias concretas en la relación que tienen las personas con las instrumentalidades públicas y con el ejercicio de derechos fundamentales. Durante los meses de enero y febrero del 2015, la organización sin fines de lucro Espacios Abiertos, desarrolló un estudio informal sobre el estado de la información legal en Puerto Rico. Como parte el proceso, y en carácter de público general, se hicieron solicitudes de legislación actualizada a distintas entidades gubernamentales. Entre estas, se solicitó la versión actualizada de la Ley Núm. 54, 8 L.P.R.A. sec. 601 et seq (Ley contra la Violencia Doméstica) en la Oficina de la Procuraduría de la Mujer, principal agencia en el manejo de la violencia de género en Puerto Rico. La Procuraduría entregó una versión anterior de la legislación. La misma no incluía enmiendas aprobadas un año antes de la solicitud presentada por Espacios Abiertos. Entre otras ausencias esenciales, esta versión no incluía la aclaración sobre la aplicación de la ley a parejas del mismo sexo. De igual forma, se llamó a la Unidad Anti Discrimen del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos para solicitar la nueva versión de la Ley Núm. 100, 29 L.P.R.A. sec. 146 et seq (Ley Anti Discrimen en el Empleo). Como en el caso anterior, se proveyó una versión anterior de la ley, que no incluía enmiendas que tenían más de un año de aprobadas y que

iban dirigidas a proteger contra el discrimen por identidad de género y orientación sexual. En ninguna de las dos agencias se habían percatado de que la versión provista no estaba actualizada. Tampoco había disponible material educativo o aclaratorio sobre las enmiendas a las legislaciones.

### **B. Falta de representación legal gratuita y accesible**

En Puerto Rico, se estima que el 46.2% de la población vive bajo el nivel de pobreza.<sup>453</sup> Según estadísticas preparadas en el 2014 por Servicios Legales de Puerto Rico, se estima que el 54% de la población o alrededor de 1.9 millones de personas cualificarían para los servicios de esta entidad. Por otro lado, un estudio de esta entidad, reflejó que en Estados Unidos aproximadamente un 80% de la necesidad legal se mantiene descubierta por falta de recursos. Aunque en Puerto Rico no hay estudios de este tipo, se estima que este número debe ser similar o incluso mayor.

En Puerto Rico existen siete proveedores de servicios legales gratuitos: la Sociedad de Asistencia Legal, Servicios Legales de Puerto Rico, la Oficina Legal de la Comunidad, Pro Bono, Inc, la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, la Clínica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana y la Clínica de la Facultad de la Pontificia Universidad Católica de Ponce. Estas entidades adelantan el acceso a la justicia en el País, ofreciendo tanto representación legal gratuita como ayuda para la resolución de conflictos mediante mecanismos no adversativos. Servicios Legales de Puerto Rico, también conocido como “el bufete de los pobres” ofrece la gran mayoría de servicios legales gratuitos en casos civiles unido a la Oficina Legal de la Comunidad Inc. y PRO BONO. La Sociedad para la Asistencia Legal es la entidad llamada a proveer servicios legales en casos criminales. Debe tenerse en cuenta, como se discutirá más adelante, que en Puerto Rico existe un derecho constitucional a que el Estado provea representación legal en casos criminales, más no en casos civiles.

Los proveedores de servicios legales se ven directamente afectados por recortes de fondos que se deciden tanto en la legislatura federal como local. En el caso de Servicios Legales de Puerto Rico, la Directora Ejecutiva Hadassa Santini, reporta que desde el 2010 se han perdido

---

<sup>453</sup> Datos de la Encuesta de la Comundiad 2014-  
<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>  
Noticia: <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/seacentualapobreza-2101084/>

sobre \$8,000,000 ó 40% de los fondos) provenientes de fondos federales. Igual situación se plantea para la Oficina Legal de la Comunidad Inc. quien recibe fondos federales y los ha visto reducidos en la misma proporción de cerca de un 40%. <sup>454</sup> Por otro lado, para el año fiscal 2015-2016 se han recortado \$522,000 de fondos provenientes del presupuesto del gobierno de Puerto Rico. <sup>455</sup> Debe tenerse en cuenta que el recorte de fondos federales de Servicios Legales de Puerto Rico incide directamente en los fondos que ésta entidad destina a Pro Bono, Inc.. Es decir, este recorte impacta directamente a la mitad de los proveedores de servicios legales gratuitos en casos civiles.

En su momento, Servicios Legales de Puerto Rico, contaba con 32 centros de servicio directo y un centro de apoyo, en los años 90, para el trámite de sus casos en toda la Isla, hoy día solo cuenta con 15 centros de servicio directo y se eliminó el centro de apoyo. Cabe mencionar que el programa también eliminó todas las plazas de trabajadores y trabajadoras sociales y trabajadores y trabajadoras comunitarios, estos cumplían una función vital para lograr el acceso a la justicia para los sectores marginados en el país.

Para el año 2012 SLPR informaba el cierre de 31,090 casos pero ya para el año 2014 informa unos 6,591 casos menos, en su informe sobre cierre de casos a la corporación federal de LSC, para un total de 24,498 casos cerrados en el 2014. <sup>456</sup> Cuando observamos la naturaleza de los casos cerrados, vemos que un 45% de los casos cerrados, caen bajo la categoría de casos de familia. El resto de los casos cerrados se distribuyen entre las siguientes categorías: 10% - Consumidores; 10% Casos de vivienda; tan solo 9% casos de empleo; 7% casos juveniles; 6% casos de educación; 4% casos sobre ingresos; 2% casos sobre salud; 1% casos sobre derechos individuales. <sup>457</sup> La ausencia o escasez de casos de naturaleza compleja, casos ambientales, casos de confinados, pleitos de clase, casos de daños y perjuicios, casos laborales, casos por violaciones de derechos civiles, casos de vivienda, casos de salud, casos de educación y casos sobre bienestar público e ingresos, responden en gran medida no solamente a las restricciones

---

<sup>454</sup> Este recorte responde a que, utilizando las encuestas federales sobre pobreza en Puerto Rico (la Encuesta de la Comunidad), los datos reflejan una disminución en la cantidad de personas pobres en el País. Este dato no toma en cuenta la pobreza contextualizada del País: la disminución de personas en Puerto Rico debido al exilio al que ha forzado al constrictión económica, la limitación del acceso a otros derechos como la salud, transportación, vivienda y educación, así como la brecha de desigualdad en el País.

<sup>455</sup> <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/despiden56empleadosdeservicioslegalesdepuertorico-2144656/>

<sup>456</sup> <http://www.lsc.gov/grants-grantee-resources/program-profile?RNO=253010>

<sup>457</sup> LSC – Legal Services Corporation: America’s Partner for Equal Justice, recuperado de: <http://www.lsc.gov/grants-grantee-resources/program-profile?RNO=253010>.

que establece la reglamentación federal sobre las prioridades de servicios a los programas,<sup>458</sup> sino además, a las prohibiciones y restricciones de servicios de la entidad. Estas restricciones serán abordadas en el próximo acápite.

A partir de los recortes, en diciembre de 2015, Servicios Legales de Puerto Rico justificó la implantación un plan de cesantías que culminará en el despido de 56 personas empleadas. Esto incluye personal de servicios directos así como abogados y abogadas. Cabe denunciar cómo la restricción presupuestaria sirve para justificar que las entidades – aún aquellas que promueven el acceso a la justicia- asuma políticas de recortes que afectan a trabajadores y a trabajadoras. En el caso de los despidos de Servicios Legales de Puerto Rico, los grupos sindicales a los que pertenecen las personas afectadas han denunciado que estas cesantías afectan mayormente a mujeres.<sup>459</sup>

El recorte de fondos también afecta a las entidades que se nutren de fondos de Legal Services Corporation, como la Oficina Legal de la Comunidad, Inc.. En entrevista con el Lcdo. Rafael E. Rodríguez Rivera, Director Ejecutivo de esta institución, que han tenido que optar por no llenar plazas momentáneamente a la espera de poder recibir fondos adicionales. Nos indica que la Oficina Legal de la Comunidad Inc. brinda servicios a los pacientes HIV Positivos y que esos fondos se han visto seriamente afectados estimando la reducción en cerca de un 50% de los dineros que recibían.

La Sociedad para la Asistencia Legal (SAL) brinda servicios al 80% de las personas acusadas de delito en el País. Al hacer valer el derecho constitucional de que el Estado provea asistencia legal a personas indigentes en procesos criminales, vela por derechos de comunidades históricamente desaventajadas y criminalizadas: residentes de residenciales públicos, jóvenes negros y negras, personas privadas de libertad y menores. Como consecuencia de las medidas de austeridad, la SAL reporta que ha experimentado una disminución de alrededor del 30% de sus recursos por concepto de reducción de asignaciones provenientes del presupuesto general así como por la falta de pago de las ganancias de las ventas de derechos – aranceles-. Los dineros provenientes de la venta de estos sellos han sido retenidos por el Departamento de Hacienda, quien no ha remitido los fondos –asignados por ley- a la SAL. La comunidad de acceso a la justicia del País está genuinamente preocupada por el impacto que tiene la insolvencia del

---

<sup>458</sup> 45 CFR 1620.1 a 1620.7

<sup>459</sup>Piden Detente a 32 Despidos en Servicios Legales. EL NUEVO DÍA.

<http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/pidendetentea32despidosenservicioslegales-2165341/>



Gobierno –que se ha palpado en la incapacidad de pagar a contratistas independientes, suplidores, reintegros contributivos vencidos – en los presupuestos de las entidades que ofrecen representación legal.

La institución se encuentra en una crisis económica. La SAL, similar a SLPR, pondrá en vigor un plan para reducir la cantidad de abogados y abogadas que trabajan para ellos. Se estima que ese plan provocará la pérdida de 100 de los 250 empleados que laboran para SAL. Esto tendrá una consecuencia directa en el ejercicio del derecho constitucional a que el Estado provea representación legal gratuita y accesibles a personas indigentes en casos criminales. Además, pondrá en riesgo el ejercicio de derechos corolarios del debido proceso de ley, tales como el derecho a juicios rápidos.<sup>460</sup> El Lcdo. Félix Vélez Alejandro, Director Ejecutivo de SAL indicó que la falta de recursos ha provocado, además, la pérdida de plazas de abogados y abogadas criminalistas, la imposibilidad de contratar peritos – requeridos para casos complejos, cuyo conocimiento puede ser determinante para defender la libertad de una persona acusada- y la suspensión de proyectos que proveen educación jurídica a la defensa legal de acusados y acusadas. De igual forma, la crisis presupuestaria impide el proveer a los abogados y a las abogadas los recursos tecnológicos necesarios para realizar su trabajo, tales como computadoras y la actualización del sistema de registro de casos. Esta última consecuencia tiene un impacto directo en la capacidad de la entidad de mantener estadísticas sobre los casos que atienden, el perfil de la población que reciben y la correcta distribución de casos. Además de obstaculizar el servicio que provee la SAL, esto tiene un impacto directo en la poca información existente en torno al estado del acceso a la justicia en el País.

### **C. La indefensión en casos civiles y la falta de regulación del trabajo *pro bono***

La privación de acceso a la justicia es aún más cruenta en casos civiles. Como se ha establecido previamente, a diferencia de los casos criminales, en los procesos civiles no se ha reconocido el derecho a que el Estado provea representación legal en casos de indigencia. Somos cuidadosos al enfatizar que sí creemos que existe un derecho fundamental a la asignación de abogados o abogadas en casos civiles, que este derecho se encuentra cobijado dentro de la garantía del debido proceso de ley – reconocido tanto en la Constitución del Estado Libre Asociado- como en documentos internacionales y que los Tribunales tienen la facultad y el mandato de asignar representación a quienes más la necesitan. No obstante, la ausencia de

---

<sup>460</sup> <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/alaexpectativaabogadosdeasistencialegal-2146173/>

políticas públicas que reconozcan claramente el derecho a la asignación de representación en casos civiles – atada a la falta de Reglamentos para la Asignación de Casos de Oficio en procesos civiles- deja vulnerable a personas indigentes que también tienen derecho a defender adecuadamente sus hogares, salud, familia, empleo y más. Este panorama se agrava por restricciones y prohibiciones que tienen los fondos federales de Legal Services Corporation.<sup>461</sup> que impide a las organizaciones beneficiarias (que en Puerto Rico son 3 de las 6 entidades que ofrecen asesoría y representación gratuita en casos civiles) atender casos de impericia médica, casos que generen ingresos como serían casos de daños y perjuicios, casos de personas restringidas de libertad, inmigración (excepto casos de violencia doméstica bajo la ley federal Violence Against Women Act) y pleitos de clase, entre otros. Las restricciones también impiden que estas entidades cabildeen legislativamente a favor de las comunidades o que, incluso, eduquen sobre cabildeo. Esto limita las posibilidades de que estas entidades que proveen servicios legales gratuitos ayuden a que comunidades en riesgo de violaciones crasas de derechos humanos ejerzan su derecho a la participación política utilizando los mecanismos de la democracia.

Fuera de los servicios gratuitos que brindan estas instituciones- y que, según sus componentes programáticos y recursos, en ocasiones se extienden más allá de la representación legal para abarcar la educación en derechos y la organización comunitaria- no existe una cultura *pro bono* debidamente reconocida y reglamentada en el País. A pesar de que el Canon 1 de Ética Profesional de las abogadas y los abogados en Puerto Rico establece como “obligación fundamental” el que las y los juristas luchen “para garantizar que toda persona tenga representación capacitada, íntegra y diligente” y de “rendir servicios legales gratuitos en lo que se refiere a la defensa de acusados y la representación legal de personas insolventes”<sup>462</sup> no existen mecanismos que institucionalicen o monitoreen efectivamente este deber. Sostenemos que lejos de ser una “mera exhortación”, proveer servicios legales gratuitos es una obligación a la que mandata el derecho de acceso a la justicia que cobija tanto constitucional como internacionalmente a todas las personas. No obstante, esta es una obligación que debe cumplirse de forma justa y equitativa. Los mecanismos actuales para la designación de casos de oficio por los tribunales tanto en casos civiles como en casos criminales no son eficaces en la distribución.

---

<sup>461</sup> 45 CFR 1620.1 a 1620.7

<sup>462</sup> Canon 1 del Código de Ética Profesional, 4 LPRA AP IX, C1

Por regla general, los abogados y las abogadas que son designados como representantes de oficio terminan son aquellos con situaciones económicas precarias- quienes trabajan por cuenta propia, en oficinas pequeñas y cuentan con recursos sumamente limitados.<sup>463</sup> Existe un malestar generalizado sobre la poca frecuencia con que abogados y abogadas prominentes, particularmente aquellos de firmas grandes, son llamados por el tribunal a ofrecer servicios gratuitos a personas indigentes. En el ámbito penal existe un Reglamento para la Designación de Casos de Oficio<sup>464</sup>. No obstante, este ha sido duramente criticado por no promover la distribución equitativa de casos. En el ámbito civil no existe un reglamento similar sino que cada región o sala reparte los casos de personas indigentes utilizando criterios vagos y no difundidos.

#### **D. La falta de acceso a la información**

De manera transversal con el derecho de acceso a la información y el derecho al desarrollo que protege a los pueblos, es importante señalar que la Rama Judicial de Puerto Rico no mantiene estadísticas sobre el número de personas que acude a los tribunales sin representación legal o de aquellas que solicitan la designación de representación legal, entre otras. Tampoco existen datos globales sobre aquellas personas que, aún cumpliendo con los requisitos de desventaja económica que utilizan los proveedores de servicios legales gratuitos, quedan descubiertas de representación legal por falta de recursos.

En una conferencia reciente, auspiciada por Legal Services Corporation, Inc., el presidente de la entidad James Sandman indicó que en los Estados Unidos se estima que en el 90% de los casos de desahucios, la persona demandada acude al tribunal sin representación legal. En claro contraste, la persona dueña de la propiedad sí cuenta con abogado o abogada en un 90% de los casos. Aun con la falta de estadísticas, existe la certeza de que esa brecha de poder y acceso a la justicia es igual o mayor en Puerto Rico. En relación al ejercicio de garantías fundamentales, tales como el derecho al techo, la vulnerabilidad de las personas en los procesos legales puede tener consecuencias nefastas y extremas. El jueves 25 de junio de 2015, unos alguaciles del tribunal que iban a diligenciar una orden de desahucio en un edificio localizado en Santurce, encontraron el cuerpo sin vida de Carmen Caro Nazario de 62 años. La mujer se ahorcó luego de que el tribunal le fallara en contra en un proceso de desahucio en el cual no

---

<sup>463</sup> CITA ESTUDIOS TECNICOS/ PC

<sup>464</sup> Resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico, ER-2008-03

contaba con representación legal.\*\*<sup>465</sup> No es posible aseverar que de haber contado con representación legal, el desenlace del caso fuera otro o que la señora Caro Nazario hubiese tomado una decisión distinta a la que tomó. Lo que sí puede concluirse, a raíz del caso de la señora. Caro Nazario y de la discusión suscitada a raíz de su suicidio en la prensa y en los grupos de representantes legales, que las personas que acuden a los tribunales sin representación legal y sin la formación necesaria se enfrentan a un estado de indefensión mayor que atenta contra su bienestar y dignidad humana.

### **III. Medidas de austeridad en la Rama Judicial**

En el presupuesto aprobado por el Gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 2014-2015, se recortaron 54 millones de dólares a la Rama Judicial.<sup>466</sup> Este recorte tuvo un efecto directo en el acceso a tribunales y a mecanismos que permiten la defensa adecuada de los derechos. A continuación resaltamos algunas de las medidas de austeridad que tienen un impacto directo en el acceso a la justicia de todas las personas en Puerto Rico son el aumento en aranceles, el cierre de tribunales en algunas de las áreas más pobres del País y el efecto adverso en programas dirigidos a grupos históricamente desaventajados tales como víctimas de violencia de género en su modalidad de violencia doméstica y personas indigentes.

Aunque reconocemos el esfuerzo de la Rama Judicial al crear la Comisión Asesora de Acceso a la Justicia –compuesta por representantes multisectoriales– en el 2014<sup>467</sup> y adoptar una orden administrativa para crear el Programa de Igual y Equidad de Género de la Rama Judicial en el 2016<sup>468</sup>, creemos que estas iniciativas descontextualizadas del impacto de los recortes presupuestarios en la ya precaria situación de las personas y comunidades desaventajadas, el discrimen sistémico y la desigualdad al interior de las propias instituciones del gobierno, no atienden de manera comprensiva la crisis de acceso a la justicia en el País. Denunciamos además, el contraste entre estas medidas y la aprobación de leyes y medidas

---

<sup>465</sup> Envejeciente que sería desahuciada se quita la vida. PRIMERA HORA.  
<http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/envejecientequeseriadesahuciadasequititalavida-1091304/>

<sup>466</sup> Plan Estratégico de la Rama Judicial 2016-2019

<sup>467</sup> Orden Administrativa del Tribunal Supremo, OAJP-2014-175 del 15 de enero del 2014.

<sup>468</sup> Dan Paso a Programa de Equidad de Género en la Rama Judicial. EL NUEVO DÍA.  
<http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/danpasoaprogramadeequidaddegeneroenlaramajudicial-2156107/>

procesales que dificultan en la práctica este acceso y que recientemente se haya privado a las personas que viven en Puerto Rico de participar en los procesos de nombramiento de la actual Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, la Hon. Mayte Oronoz. Sólo con una mirada amplia sobre la dimensión de la crisis de acceso a la justicia y garantizando la participación es posible dar con alternativas que atiendan la falta de presupuesto sin menoscabar los derechos de todos y todas.

#### **A. Panorama actual de la Rama Judicial y Falta de Acceso**

Uno de los efectos más dramáticos que han tenido las políticas del gobierno para atender la situación fiscal del país queda reflejada en los casos que son presentados en los tribunales de primera instancia. Durante el año fiscal del 2012-2013, se presentaron un total de 267,173 casos y querellas tanto civiles como penales ante el Tribunal de Primera Instancia (en adelante el “TPI”). Los casos civiles constituyeron el 63% del total de casos presentados en ese período, para un total de 168,513 casos civiles.<sup>469</sup>

Del mismo informe surge que las cinco causas de acción civiles, que constituyeron el 81% de todos los casos civiles presentados, fueron las siguientes: (1) revisiones de boletos de tránsito; (2) cobros de dinero bajo la Regla 60 de las Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico; (3) ejecuciones de hipoteca; (4) declaratorias de herederos; y (5) desahucios. Los casos de desahucio, cobro de dinero y ejecuciones de hipoteca constituyeron tres de las cinco causas de acción presentadas con mayor frecuencia ante la sala superior, durante el año fiscal 2012-2013. Pero de las cinco, la causa de acción por concepto de ejecuciones de hipoteca fue la única que mostró un aumento de 22.3% al compararse con los cinco años fiscales previos, esto es desde el período de 2008-2009. Véase *Id.* Durante el año fiscal del 2012-2013, se presentaron un total de 96,988 casos de naturaleza civil en las salas de jueces y juezas municipales. Este total representó un aumento de 10.8% de casos al compararse con el año fiscal del 2008-09.

Los casos de revisiones de boletos de tránsito, cobros de dinero bajo Regla 60, las acciones al amparo del Código de Salud Mental y los casos de desahucio fueron las cuatro causas de acción que se atendieron con mayor frecuencia, constituyendo, sorprendentemente, el 99.4 % del total de casos presentados en las salas municipales durante el año fiscal 2012-2013. Los casos de cobro de dinero, solamente, representaron el 31% del total de casos radicados. El informe

---

<sup>469</sup> *Anuario Estadístico de la Rama Judicial de Puerto Rico*, recuperado de: [www.ramajudicial.pr/.../rama/Anuario-Estadistico-2012-2013.pdf](http://www.ramajudicial.pr/.../rama/Anuario-Estadistico-2012-2013.pdf) el 9 de marzo de 2016.

resalta además, como nuevamente la causa de acción con el aumento más significativo en su presentación durante los 5 años previos fue el desahucio, cuando se compara con el año fiscal 2008-09, en el que se presentaron solo 808 casos de desahucio. Ya para el año fiscal 2012-13 este número aumentó a unos 5,305 casos, para un aumento porcentual de 556%. De los cuales, el 64% fueron casos en que se declaró con lugar la demanda. Véase *Id.* a la pág. 33.

Datos preliminares aun no publicados pero obtenidos de la oficina de estadísticas de la Oficina de Administración de Tribunales (OAT) sobre los años fiscales, 2013-2014 y 2014-2015 continúan reflejando el mismo cuadro de casos, donde entre las cinco causas de acción presentadas con mayor frecuencia tanto en sala superior como en la sala municipal se encuentran los casos de ejecuciones de hipoteca, cobro de dinero bajo regla 60 y los casos de desahucio. Para el año fiscal del 2014-2015 se presentaron un total de 68,318 casos en la sala superior. Las causas de acción sobre ejecuciones de hipoteca, cobro de dinero y desahucio constituyeron el 38% del total de casos presentados en la sala superior, los cuales ascienden a 26,395 casos. Para el año fiscal 2014 -2015 ante la sala municipal se presentaron un total de 120,608 casos. Entre las causas de acción mas frecuentemente presentadas en la sala municipal se encontraban el Desahucio y el Cobro de dinero. Las causas de acción de cobro de dinero y desahucio representaron para ese mismo periodo fiscal, el 55% de todos los casos presentados en la sala municipal, (un total de 52,639 casos presentados sobre cobro de dinero y desahucio). Las acciones de cobro de dinero tuvieron un aumento porcentual en tan solo 2 años de un 19% cuando comparamos el numero de casos de cobro del año fiscal 2012-2103 con el 2014-2015.

Resulta importante señalar que durante el año fiscal 2014-2015 los casos de daños por violación a derechos civiles constituyeron solamente el 0.3% de los casos presentados ante las salas de primera instancia. Así mismo los casos por despido injustificado representaron el 1.5% del total de casos presentados, los casos por discrimin .07%, daños en general 2.2%, no se informa ningún caso bajo la carta de derechos de personas de edad avanzada, durante el año fiscal 2013-2014 increíblemente solo aparecen informados 2 casos de esta naturaleza de un total de 69,551 casos presentados en ese periodo, para un 0.02% de los casos. Para el año fiscal del 20014-2015, sorprendentemente se informan más casos sobre portación de armas (2,184 casos para un 3.1%) que el número de casos de cualquiera de las causas de acción mencionadas en el párrafo anterior.

Los datos recopilados por la OAT hacen mas que elocuente el hecho de que las salas de los tribunales están dominadas o controladas por la Banca y los acreedores para la protección de sus intereses. Esto ocurre, en un país donde el desempleo resulta alarmante y las cifras oficiales rondan entre un 14 a un 16 % en los últimos 7 años, pero que el desempleo real es de más del doble.<sup>470</sup>; En un país donde la brecha de desigualdad social por ingreso es mayor comparativamente que la de 13 países latinoamericanos y obviamente mayor que la desigualdad por ingreso en los EEUU , que es el país con mayor desigualdad social entre los países desarrollados<sup>471</sup>.

La pregunta obligada para los que analizan el acceso a la justicia es ¿cómo es posible la escasa presencia de reclamos legales por violación de derechos civiles en nuestros tribunales? En el año 2011 se le hizo a poco más de 900 personas, a través de toda la isla, la siguiente pregunta en quien usted confía para que le proteja o defienda sus derechos civiles.<sup>472</sup> Las 3 contestaciones mas frecuentes que constituyeron sobre un 60 % del total de las respuestas ofrecidas fueron las siguientes, en dios, en mi mismo y en nadie. La respuesta de “en nadie” fue la respuesta mayoritaria.<sup>473</sup> Una de las explicaciones para la desesperanza y frustración que manifiesta el pueblo es el escaso acceso al sistema de justicia de parte de las personas o familias pobres. Las próximas secciones atienden ejemplos concretos de medidas de austeridad que agravan la falta de acceso a la justicia para las comunidades e identidades más desaventajadas del País.

## **B. Aumento de Aranceles**

En el 2015, la Rama Judicial implementó una orden para aumentar los aranceles y derechos que conllevan la presentación de escritos y los procesos que se celebran ante el Tribunal. Esto tuvo como intención el allegar fondos a la Rama Judicial e intentar subsanar el déficit presupuestario. Aunque se mantuvieron las exenciones del pago de aranceles correspondientes a procesos de alimentos de menores, expropiaciones forzosas y habeas corpus, la presentación de escritos en la mayoría de los casos tuvo un alza significativa. Se estima en

---

<sup>470</sup> Véase Empleo y Desempleo en Puerto Rico 2014, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo, actualizado a enero de 2015

<sup>471</sup> Azotados por la desigualdad, EL NUEVO DÍA.

<http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/azotadosporladesigualdad-2120203/>

<sup>472</sup> Pobreza y Desigualdad: Límites al Desarrollo de Puerto Rico, publicado por el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Social y Económico (2005) recuperado de:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/capital/03cap1.pdf>.

<sup>473</sup> Trayecto Dignidad 2001 estudio sobre percepción, conocimiento y valoración de los derechos civiles y humanos en Puerto Rico, Periódico el Nuevo Día , 1/12/13

21.4% el alza en los costos de litigación y demás trámites ante el tribunal.<sup>474</sup> No es necesario abundar mucho para entender el impacto en el acceso a la justicia que representan estos aumentos. La aprobación de la medida provocó que organizaciones dedicadas a ofrecer representación legal gratuita y accesible, así como abogados y abogadas que atienden a comunidades históricamente desaventajadas señalaran las serias repercusiones que tendrían estos aumentos para el acceso a la justicia. En un País empobrecido y altamente litigioso, el aumento de los costos para reclamar derechos y defenderse de reclamaciones impide la defensa adecuada de derechos. La exención al pago de los aranceles, conocida como la litigación en condición de pobreza, requiere que las personas conozcan de este mecanismo y que puedan probar al tribunal su estado de indigencia. Fuera de estos casos, por regla general y cuando los tribunales deniegan las solicitudes para litigar como indigentes, una persona que quisiera reclamarle a su proveedor médico cubierta para medicamentos tendría que pagar \$90.00 para comenzar un proceso legal en contra del asegurador. De la misma forma, una persona demandada en un pleito de desahucios que no conozca cómo presentar una solicitud para litigar como pobre o a quien se le deniegue la solicitud, viene obligada a pagar \$90 para contestar la demanda presentada en su contra e intentar así salvaguardar su vivienda.

### **C. Cierre de Salas de Tribunales Regionales**

Entre los meses de marzo y mayo del 2015, la Rama Judicial anunció cierres totales y parcial de varios tribunales regionales. Estas medidas impactaron de manera directa a los pueblos de Juncos, Cataño, Naranjito, Maunabo, Naguabo, Moca, Las Marías, Jayuya, Peñuelas, Aguas Buenas, Cidra y Gurabo.<sup>475</sup> En su mayoría, estos municipios se encuentran bajo el nivel de pobreza, tasa que en casos particulares supera drásticamente el 46% de pobres que se estiman viven en la Isla.<sup>476</sup> Por ejemplo, y a excepción de Gurabo y Cidra (cuyos índices de pobreza se mantienen por debajo de los 40%) estos municipios se encuentran bajo el nivel de pobreza. Juncos tiene un nivel de pobreza de 46.3%. Mientras tanto, el municipio de Maunabo, 56.3% de la población se encuentra en este renglón. Las Marías, Naguabo y Naranjito tienen un índice de

---

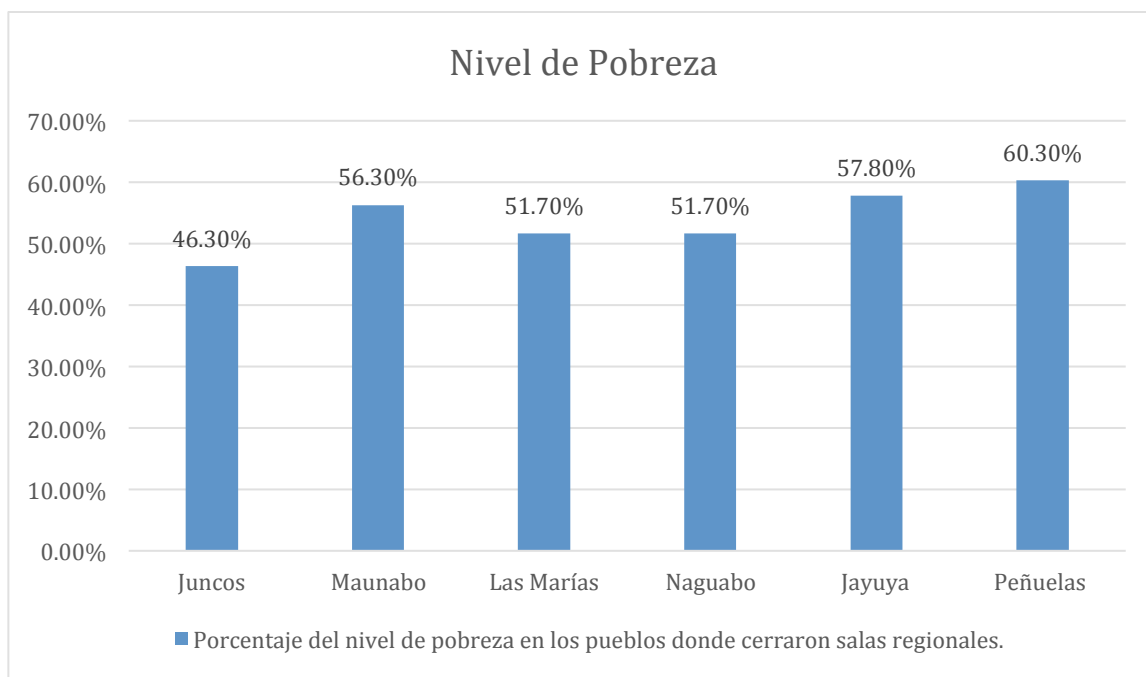
<sup>474</sup> Aumento en Aranceles Dificultaría el Acceso a la Justicia. NOTICEL. <http://www.noticel.com/noticia/173277/aumento-en-aranceles-dificultaria-el-acceso-a-la-justicia.html>, Resolución ER-2015-1, 9 de marzo de 2015

<sup>475</sup> Comunicado Rama Judicial: <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2015/05-29-15.html>

<sup>476</sup> Datos- Encuesta de la Comunidad 2013



pobreza que ronda el 51.7% de su población. Jayuya tiene un índice de pobreza de 57.8%. La localidad más precaria es Peñuelas, con un índice de pobreza de 60.3%.



Las personas residentes de estos municipios, so color del interés de la Rama Judicial en “reducir la inversión en arrendamientos”<sup>477</sup> tendrán que procurar la atención de los tribunales en otras localidades. En un País donde el sistema de transportación pública ha sido declarado ineficaz – con tiempos de espera que pueden llegar a más de una hora- y que también ha sufrido el impacto de las medidas de austeridad, la falta de movilidad se vuelve un obstáculo para el acceso a la justicia de quienes pueden asegurarse transportación. De igual forma, deja en un mayor estado de vulnerabilidad a identidades y grupos específicos, tales como personas con diversidad funcional, envejecientes y quienes se vean en la necesidad de procurar una orden de protección de emergencia en la sala de un tribunal. El cierre de tribunales afecta mayormente a personas y grupos desaventajados, denunciando una incapacidad de la Rama Judicial de atender la pobreza como una consideración esencial a la hora de implantar prioridades presupuestarias.<sup>478</sup>

<sup>477</sup> <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2015/05-29-15.html>

<sup>478</sup> Este panorama contrasta con la tendencia de la Rama Judicial a, en lugar de utilizar edificios públicos, alquilar propiedades privadas para los tribunales. Por ejemplo, en el 2014, la Rama Judicial mudó el Tribunal de Caguas, una de las municipalidades con mayor concentración de personas, a nuevas facilidades, con pisos y paredes de mármol. La renta mensual del nuevo local es \$1.4 millones y el contrato es a razón de 30 años. Más información en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:10TkQSHGz2IJ:www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/tribunalespagamillonesenrentaporedificioencaguasqueaunnousa-1033236/+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=pr&client=safari>

Por otro lado, el traslado de casos a otras regiones genera una saturación de los calendarios de los tribunales, obstaculizando la solución pronta de las controversias legales y el ejercicio eficaz de los derechos. Previo a la implantación de estas medidas, la tramitación de más de la mitad de los casos ante el Tribunal de Primera Instancia tardaba 79 días.<sup>479</sup> Según el Informe Anual 2014-2015 publicado por la Rama Judicial, a la fecha hay 101,542 casos, querellas y vistas pendientes ante el Tribunal de Primera Instancia.<sup>480</sup> Este panorama podría agravarse con el recorte de recursos y el cierre de salas.

#### **D. El recorte a las Salas Especializadas en Violencia Doméstica y la cancelación de otros proyectos dirigidos a promover el acceso a la justicia**

Las Salas Especializadas en Violencia Doméstica son un instrumento indispensable para proteger los derechos de las personas que sufren violencia de género, en particular mujeres y comunidades LGBTTIQ. Estas Salas tienen como objetivo ofrecer a las víctimas de violencia de género atención especializada que incluya la atención por personal adiestrado, integración de servicios, calendarización de vistas de seguimiento en atención a sus particularidades, personal de asistencia técnica y colaboración interagencial.<sup>481</sup> Además, provee garantías adicionales de seguridad, confiabilidad e, incluso, el cuidado de niños y niñas.

A tenor con el plan para establecer las Salas Especializadas de Violencia Doméstica, estas debían implementarse en la trece regiones judiciales del País. Su objetivo primordial era poner en vigor la política pública y protecciones de la Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica, Ley Núm. 54 del 15 de agosto de 1989, según enmendada.

En octubre del 2014, la entonces Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico anunció que, como parte de las medidas de austeridad de la Rama Judicial, el proyecto para extender las Salas Especializadas en Violencia Doméstica quedaría paralizado. Adujo que cada Sala Especializada tiene un costo anual de \$300,000, comparativo al de las Salas Especializadas en Sustancias Controladas tenían un costo de \$260,000. Esto representa una fracción del presupuesto de la Rama Judicial. Cinco años después de la aprobación del plan, sólo existen 6 salas especializadas. Éstas operan en horas laborables – de 8:30 a.m. a 5:00 p.m.- y

---

<sup>479</sup> Anuario Estadístico 2012-2013

<sup>480</sup> Informe Anual 2014-2015. <http://www.ramajudicial.pr/orientacion/informes/rama/OAT-Informe-Anual-2014-2015.pdf>

<sup>481</sup> Las Salas Especializadas en Violencia Doméstica se crearon mediante una Orden Administrativa emitida por el Juez Presidente del Tribunal Supremo, OAJP-2010-128

exclusivamente de lunes a viernes. Fuera de este horario, las personas que solicitan órdenes de protección por violencia doméstica se ven obligadas a discutir sus casos en salas de investigaciones donde los protocolos de seguridad responsivos a las particularidades de este tipo de violencia son mínimos.

Íntimamente relacionado al cierre de estas Salas Especializadas, estadísticas recientes preparadas por organizaciones sin fines de lucro revelan que en Puerto Rico sólo existen alrededor de 43 intercesoras legales activas. Las intercesoras legales son personas – en su mayoría mujeres- que tienen la labor de instruir, acompañar y apoderar a las personas que solicitan órdenes de protección en los tribunales del País. Por regla general, la labor de estas intercesoras es financiada por organizaciones sin fines de lucro que solicitan propuestas de fondos federales. Una vez certificadas por el tribunal, las intercesoras legales atienden de forma gratuita a quienes llegan a solicitar órdenes de protección, ayudándoles a entender el proceso, completar el formulario y prepararse para la vista. El que la Rama Judicial promueva, incentive y procure que la labor de intercesoría legal se de en todos los tribunales del País es necesario para salvaguardar el acceso a la justicia y la integridad de las personas – en su mayoría mujeres- que solicitan una orden de protección para protegerse a sí mismas, a terceros o a su propiedad.

A raíz de los recortes presupuestarios, la Rama Judicial ha cancelado otros proyectos dirigidos a brindar a las personas información sobre sus derechos y procesos legales. Entre estos, resalta la cancelación del sistema de TeleAbogados, una herramienta que permitía a las personas obtener información sobre cómo realizar trámites en los tribunales.

### **E. Desigualdad y privilegio en la Rama Judicial**

Para enfrentar la crisis fiscal y el aumento de la deuda pública el Estado aprobó legislación incrementando la edad de retiro de los empleados y los años de servicio para acceder al retiro. Al tratar de aplicarlos a los jueces y las juezas del Poder Judicial éstos impugnaron la legislación y prevalecieron. El Tribunal Supremo resolvió que aplicarlos a los jueces y juezas en funciones afectaba la independencia judicial.

En claro contraste, los salarios, beneficios y pensiones devengadas por los miembros de la judicatura no sufrieron ningún recorte. El caso de los jueces y las juezas del Tribunal Supremo de Puerto Rico resalta la brecha entre la precariedad de los demás funcionarios y funcionarias de la Rama Judicial – y del País como un todo- y el privilegio de la judicatura. A los miembros del Tribunal Supremo se les reconoce un salario considerable, el derecho a recibir una pensión por el

cien por ciento (más aumentos venideros) de su salario una vez retirados tras haber ocupado el puesto por diez años, el derecho del cónyuge a recibir el cien por ciento de la pensión, escolta, vehículo y otros beneficios marginales. A las propuestas de recortes a estos beneficios se responde con argumentos basados en la independencia judicial y la necesidad de mantener el delicado balance en las ramas de gobierno. Estos argumentos no son de aplicación en el caso de recortes a trabajadoras y trabajadores. En momentos de mayor precariedad y de una mayor imposibilidad de garantizar acceso a la justicia equitativo y justo, este privilegio debe ser denunciado.

#### **IV. Políticas del cierre: falta de acceso y discrimen sistémico**

##### **A. Ejemplos de políticas públicas violatorias del derecho de acceso a la justicia**

En lugar de adoptar políticas públicas que promuevan el acceso a la justicia, el Estado ha optado limitar las oportunidades de las personas a defender adecuadamente sus derechos. En medio de la precariedad económica, estas legislaciones –dirigidas a los temas de desahucios y cobros de dinero- son ejemplo de la crisis de acceso a la justicia en Puerto Rico.

##### ***i. Desahucios***

En medio de la misma crisis que atraviesa el país, en el año 2011 se continuaron enmendando los procesos sumarios en nuestras cortes. La ley Núm. 86 de 2011<sup>482</sup>, enmendó algunos de los artículos relacionados al desahucio en el Código de Enjuiciamiento Civil. La ley contiene una exposición de motivos que va dirigida al mercado privado. Sin embargo, el mismo procedimiento se extendió a todos los proyectos de vivienda pública en Puerto Rico. Uno de los propósitos de la misma fue reducir el término que se tenía para apelar sentencias de desahucios de (30) días a un término de solo cinco (5) días a partir del archivo de autos de la notificación de la sentencia. Este término es un obstáculo al ejercicio del derecho a apelar las decisiones de los tribunales o para consultar un abogado para ese mismo fin. Esto se agrava en mayor medida cuando en la Constitución de Puerto Rico se nos reconoce el derecho constitucional a asistencia legal en procesos de naturaleza criminal, no así en los de naturaleza civil.

Cabe señalar que los desahucios han sido la causa de acción que ha aumentado con mayor frecuencia desde el 2008 hasta el 2013; último año en que se publicó un anuario estadístico por

---

<sup>482</sup> Ley Núm. 86 de 5 de junio de 2011 <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2011/lexl2011086.htm>

parte de la Rama Judicial. La cifra en el año 2008 fue de 808 casos presentados ante Salas Municipales, mientras que para 2013 la cantidad aumentó a 5,305, lo que representa un aumento de 556.6% en un término de cinco (5) años fiscales.<sup>483</sup> Según la misma ley antes mencionada, los casos son presentados en la las Salas Municipales cuando la cifra adeudada es de menos de cinco mil (5,000) dólares. Resulta claro que las personas que mayormente se verán afectadas por éstos términos son aquellas que menos adeudan pero que menos pueden pagar.

## ***ii. Cobros de dinero***

La crisis económica ha generado grandes cambios en los procedimiento sumarios de nuestros tribunales. La Regla 60 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III R, 60.1 se creó con el propósito de promover soluciones rápidas y económicas de controversias de cobro de dinero entre ciudadanos de la manera menos complicada posible cuando se trataba de deudas pequeñas. Originalmente se consideraba una deuda pequeña aquella que era de quinientos (500) dólares o menos. En estos procesos las garantías procesales son más laxas. La regla fue enmendada en el 1988 para aumentar la cuantía a dos mil (2,000) dólares. A base de constantes adelantos en trámites y relaciones comerciales, la cuantía fue aumentada nuevamente cinco mil (5,000) dólares en el año 1998. Para el año 2008, en medio de una crisis el Comité Asesor del Tribunal Supremo de Puerto Rico recomendó enmendar nuevamente la Regla 60 con el propósito de redefinir una deuda pequeña y acrecentar la cifra a veinticinco mil (\$25,000) dólares.<sup>484</sup> Este intento fue rechazado por excesivo y finalmente la cantidad se aumentó a quince mil (\$15,000) dólares, continuando siendo excesiva ya que la misma constituye tres veces lo que era anteriormente. Hay que insistir un aumento de 300%.

Llama la atención que en Estados Unidos la situación es muy diferente. Estados como California, la cantidad considerada como un “small debt” asciende solo a siete mil quinientos (7,500) dólares.<sup>485</sup> Por su parte, en Illinois la cuantía es de diez mil (10,000) dólares.<sup>486</sup> Finalmente, en Nueva York y en Washington D.C, la cantidad para una deuda pequeña continúa siendo de cinco mil (5,000) dólares.<sup>487</sup>

---

<sup>483</sup> Anuario Estadístico de la Rama Judicial 2012-2013

<http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=9gN2Xn0EUCw%3D&tabid=186> a la pág. 33.

<sup>484</sup> <http://ramajudicial.pr/sistema/supremo/resumen-ejecutivo-procedimiento-civil.pdf>

<sup>485</sup> [http://www.dca.ca.gov/publications/small\\_claims/basic\\_info.shtml#what](http://www.dca.ca.gov/publications/small_claims/basic_info.shtml#what)

<sup>486</sup> <http://www.ag.state.il.us/consumers/smlclaims.html>

<sup>487</sup> <https://www.nycourts.gov/courts/nyc/smallclaims/startingcase.shtml>,  
[http://www.courts.wa.gov/newsinfo/resources/?fa=newsinfo\\_jury.display&folderID=brochure\\_scc&altMenu=sml&fileID=who](http://www.courts.wa.gov/newsinfo/resources/?fa=newsinfo_jury.display&folderID=brochure_scc&altMenu=sml&fileID=who)

Es importante considerar que el sueldo mínimo actual en Puerto Rico es de \$7.25 por hora. En los estados antes mencionados, el sueldo mínimo varía de \$8.25 a \$10.00 por hora y la cantidad considerada como una deuda pequeña en éstos estados es mucho menor a la de Puerto Rico. Resulta incompresible que nuestro país considere que una deuda pequeña, para efectos de aquellas personas que quieren resolver un pleito de manera agilizada ascienda a una cantidad que es mayor al sueldo que puede generar una persona trabajando cuarenta (40) horas a la semana por un año consecutivo. Resulta difícil, sino imposible que una persona que no genera esa cantidad de dinero tenga que considerarla como un “small debt” al momento de acudir al tribunal al ser demandado en cobro de dinero. Cónsono con lo anterior, la juezas del Tribunal Supremo de Puerto Rico; Fiol Matta y Anabel Rodríguez entendieron que la cuantía de quince mil (15,000) dólares era muy alta y que era en perjuicio de los menos pudientes.

## **B. Discrimen Sistémico**

El discrimen sistémico es, en sí mismo una barrera para el acceso a la justicia. Diariamente, pobres, mujeres, comunidades negras, personas con diversidad funcional, identidades LGBTTIQ e inmigrantes se ven impedidos de defender sus derechos, así como de exigir al gobierno y a terceros la reparación de agravios. Antes de atender algunas de los obstáculos que enfrentan estas personas y grupos, es necesario enfatizar en la necesidad de que exista una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la Rama Judicial y en las agencias administrativas. Para visibilizar a las comunidades históricamente marginadas y el trato que se les ofrece en los tribunales y procesos administrativos es necesario medir los servicios que se solicitan, los qué se proveen y las condiciones en las que se da ésta relación con la persona o los grupos que buscan reclamar o defender sus derechos. El Anuario Estadístico de la Rama Judicial los servicios no se segrega los pocos datos disponibles por raza, género o edad. Esto es un obstáculo para diseñar estrategias y mecanismos específicos dirigidos a salvaguardar el acceso a la justicia de identidades que tienen mayores dificultades para conocer sus derechos y defenderlos adecuadamente. Las próximas secciones no intentan ser un inventario exhaustivo de las instancias del discrimen que desbordan la realidad del acceso a la justicia en Puerto Rico en tiempos donde la deuda pública parece tener primacía sobre las garantías fundamentales. . Son, si se quiere, viñetas que ilustran como la precariedad inducida aumenta la brecha en el ejercicio de derechos.

### C. El discrimen por género

Las mujeres, LGBTTIQs y particularmente las identidades transexuales, son propensas a sufrir de la criminalización, el discrimen y el abuso institucionalizado. Estos cuadros de violencia, en su relación con el acceso a la justicia, inciden en la formación de estas personas como personas con derechos y en el disfrute pleno de sus garantías fundamentales.

La criminalización de identidades está íntimamente relacionada a la manera en que la pobreza y las medidas de austeridad limitan el acceso a la justicia de grupos históricamente desaventajados. Responden a la poca educación legal y la limitada formación en derechos humanos que promueve el Estado, así como a la imposibilidad de estas personas – en particular mujeres y grupos LGBTTIQs- de poder reclamar efectivamente la defensa de sus derechos.

En Puerto Rico existen numerosas disposiciones que castigan los cuerpos y las identidades por razón de género, además de por raza y clase. El Código Penal de Puerto Rico penaliza el adulterio, la prostitución y el aborto, conductas dirigidas a reforzar el patriarcado y a criminalizar a las mujeres e identidades LGBTTIQs.<sup>488</sup> Primeramente, aunque el adulterio es un delito por el cual no se presentan acusaciones desde el 1932, la existencia de este crimen de honor ha tenido consecuencias materiales que incluyen el denegar protección a una mujer víctima de violencia doméstica toda vez que su relación con el agresor era extramarital.<sup>489</sup>

En lo que se refiere a la criminalización de la prostitución resulta en la deshumanización de las trabajadoras sexuales. Los de asesinatos de personas transgénero o mujeres que han sido vinculadas a la prostitución parecen perder relevancia tan pronto ocurren. Los procesos criminales contra las trabajadoras y los trabajadores sexuales suele culminar con la mera imposición de una multa, el Estado insiste en invertir numerosos recursos en perseguir y arrestar a estas personas. Como resultado directo de la criminalización, cuando estas personas sufren violaciones a sus derechos humanos por parte del Estado y de terceros, se ven imposibilitadas de acudir a cuarteles, fiscalías o tribunales para reclamar justicia. Tampoco tienen acceso a reclamar derechos fundamentales como el derecho a la salud, la vivienda o la no-violencia. A esta fecha la

---

<sup>488</sup> Godreau-Aubert, Ariadna. *Bestiary of Sexual Politics: Addressing Occupied Women in Colonial Penal Code Reforms*. Presentación en la Conferencia del National Womens Studies Association, celebrada en noviembre del 2015. Wisconsin, Estados Unidos

<sup>489</sup> *Pueblo v. Flores Flores*, 181 D.P.R. 225 (2011)

Policía de Puerto Rico adoptó un protocolo para atender comunidades transgénero<sup>490</sup>. No obstante existe una real preocupación entre trabajadoras sexuales trans sobre las pocas posibilidades de armonizar la criminalización de la prostitución y la brutalidad policiaca contra quienes practican el trabajo sexual con aquellas políticas públicas que intenten crear condiciones de trato digno hacia comunidades transgénero.

En relación a la penalización del aborto en el Código Penal, este crimen se enfrenta abiertamente con las normas establecidas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), decisión que es de aplicación a Puerto Rico, y que refrenda el derecho a la terminación del embarazo no deseado como parte del derecho fundamental a la privacidad. La insistencia de grupos religiosos y conservadores, atada a la inmovilidad del Estado, ha permitido conservar en el Código Penal un delito que cumple con el objetivo de confundir y atemorizar a las mujeres que interesen ejercer sus derechos reproductivos. Como consecuencia directa, en el 2013, la Policía de Puerto Rico activó el protocolo de homicidios para intervenir con una joven de 21 años que había decidido terminar su embarazo utilizando un procedimiento médico casero. De la mano de los oficiales investigadores, la prensa del País inicialmente cubrió el caso como uno de “asesinato”.

Por otro lado, existe una insistencia en criminalizar aún a las mujeres que resultan víctimas de delitos por razón de su género. La cantautora Ivania Zayas fue atropellada por un conductor mientras ésta se prestaba a cruzar la calle. El teniente Felix Bauzó, llamado a realizar la pesquisa sobre lo acontecido, anuncio en conferencia de prensa que se investigaría un hecho que consideraba “preocupante”: qué hacía una mujer andando la calle sola de madrugada. Aunque un gran número de organizaciones feministas le salió al paso e incluso se generó un movimiento en repudio del machismo en la Policía, las expresiones del teniente Bauzó sirven como reflejo de una política de discrimen y criminalización que revictimiza a las mujeres.

En claro contraste, no existen políticas públicas que castiguen el feminicidio como un delito en sí mismo, esto a pesar de que Puerto Rico es una de las jurisdicciones de Estados Unidos con más incidencia de violencia doméstica que culminan en el asesinato de la víctima. Tampoco existen expresiones de funcionarios públicos, políticas públicas o protocolos que atiendan directamente la crisis de desapariciones de mujeres que ha arropa a Puerto Rico. Entre

---

<sup>490</sup> Orden General 624 “Interacción con Personas Transgénero y Transexual” - See more at: <http://policia.pr.gov/policias-no-podran-preguntarle-el-sexo-a-personas-transgenero-o-transexuales/#sthash.J0SkaLau.dpuf>



el 2013-2015 se han reportado alrededor de 30 mujeres desaparecidas en el País.<sup>491</sup> De no ser por el esfuerzo de organizaciones y esfuerzos comunitarios como Seguimiento de Casos, estas desapariciones – como un problema sistémico- no tendrían una plataforma desde la cual ser denunciadas.

En relación a la violencia, y como parte de los procesos de Reforma Policial que comenzaran en el 2012<sup>492</sup>, se ha denunciado repetidamente la falta de debida diligencia en las investigaciones relacionadas a violencia de género, las deficiencias de protocolos de intervención y recopilación de evidencia así como la falta de adiestramiento de policías y demás personal en torno a temas como violencia doméstica y agresión sexual. En lo que se refiere a la falta de acceso a la justicia en casos de violencia de género, el Departamento de Justicia de Estados Unidos ha concluido –luego de la investigación profunda por parte de organizaciones como la American Civil Liberties Union- que , entre tantas otras violaciones de derechos civiles por parte de la Policía de Puerto Rico, se encuentran la falla sistemática en investigar las denuncias de violencia doméstica y agresión sexual. Este mismo estudio concluyó que la Policía no investiga adecuadamente los asesinatos de mujeres adultas y jóvenes a manos de sus compañeros o esposos.<sup>493</sup>

En el informe publicado por la American Civil Liberties Union, titulado Isla de Impunidad, se recopilan numerosos testimonios que sirven para evidenciar la falta de acceso a la justicia. Una proveedora de servicios a mujeres víctimas de violencia de género testificó que para lograr la atención adecuada a un caso de agresión sexual “casi tienes que probarle al policía lo que pasó para consultarle al fiscal”. La revictimización de la sobreviviente, por medio de burlas, comentarios o por simple indiferencia es palpable. Entre otras denuncias, las proveedoras de servicio aseguraron que la policía se niega a llenar informes de querella – como sería el caso de cualquier delito- y opta por hacer “querellas de investigación” o “querellas de orientación”. Esto tiene como objetivo hacerle creer a la víctima que se ha comenzado un proceso para proteger sus derechos, cuando realmente lo que se logra es obstaculizar el proceso y, al no poder rastrear el caso mediante un número de querella, evitar que las víctimas y sus representantes puedan fiscalizar el caso. Por último, existe un serio desfase entre las estadísticas de violencia doméstica

---

<sup>491</sup> Crece El Misterio por las Mujeres Desaparecidas. EL VOCERO. <http://elvocero.com/crece-el-misterio-por-las-mujeres-desaparecidas/>

<sup>492</sup> CITA

<sup>493</sup> American Civil Liberties Union de Puerto Rico, Isla de Impunidad: Policía de Puerto Rico al margen de la Ley (Julio 2012)

que registra la Rama Judicial y la Policía, lo que impide una coordinación adecuada de recursos y protecciones en lo que se refiere a órdenes de protección y otros derechos de las personas sobrevivientes. . Los recortes presupuestarios en el Departamento de Justicia y la no asignación de recursos para adiestrar a la Policía precarizan aún más a mujeres y LGBTTIQs.

Como se mencionó anteriormente, en el 2016 el Tribunal Supremo de Puerto Rico aprobó una orden administrativa para crear el Programa de Igual y Equidad de Género de la Rama Judicial. Este programa pretende desarrollar estrategias para garantizar el trato igualitario para las personas LGBTTT que acuden a los tribunales.<sup>494</sup> Si bien queda por ver el impacto que tendrá esta nueva Comisión en el quehacer de la Rama Judicial, los señalamientos de este informe sirven para denunciar la reforma profunda que requiere esta rama de gobierno. Las medidas de austeridad en comunidades pobres y víctimas de violencia de género anuncian serias fisuras en estos intentos de reforma.

#### **D. Discrimen por origen nacional**

En Puerto Rico existen serias restricciones al acceso a la justicia de comunidades inmigrantes. La discriminación sistémica que sufren estas poblaciones queda impune por la falta de servicios legales disponibles. Debido a las restricciones que tienen los fondos de Servicios Legales de Puerto Rico –por disposiciones de ley federal en lo que concierne a Legal Services Corporation-, restricciones que también afectan a Pro Bono Inc y la Oficina Legal de la Comunidad – tres de los siete proveedores de servicios legales gratuitos en el País, los servicios de representación en casos ante la corte de inmigración son sumamente escasos.<sup>495</sup> Esto es de sumo interés considerando los altos niveles –documentados- de abuso hacia las personas inmigrantes en Puerto Rico por parte de personas privadas y también por funcionarios del gobierno. Según un estudio realizado por el Centro de la Mujer Dominicana en el 2008 se encontró que 8 de cada 10 mujeres extranjeras, indistintamente de su estado migratorio, habían sido maltratadas de alguna forma.<sup>496</sup>

---

<sup>494</sup> Dan paso a programa de equidad de género en la Rama Judicial. EL NUEVO DÍA. <http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/danpasoaprogramadeequidaddegeneroenlaramajudicial-2156107/>

<sup>495</sup> Los únicos casos de inmigración que sí pueden atender las entidades beneficiarias de fondos de Legal Services Corporation son aquellos relacionados a víctimas de violencia doméstica, al amparo del Violence Against Women Act.

<sup>496</sup> Castigadas en Silencio. EL NUEVO DÍA, septiembre 1, 2013. Disponible en <http://www.elnuevodia.com/castigadasensilencio-°©-1585692.html>

No existen estadísticas que nos permitan conocer el número de personas inmigrantes que acude al Tribunal a realizar trámites ordinarios o a presentar recursos especiales, como serían las solicitudes de órdenes de protección.

### **E. Discrimen por diversidad funcional**

Las personas con diversidad funcional se enfrentan a obstáculos adicionales cuando intentan ejercer su derecho de acceso a la justicia. En términos de tribunales y agencias, los testimonios sobre discrimen son abundantes.

La Lcda. Lucía V. Mateo Rivera, quien representa a personas sordas, nos compartió sus observaciones y experiencias.<sup>497</sup> Cabe señalar que las personas sordas se enfrentan a la falta de intérpretes en los tribunales, ya que la Rama Judicial depende de la contratación caso a caso de intérpretes para juicios y vistas pautadas. Es decir, en procesos de emergencia, como serían solicitudes de orden de protección por una víctima de violencia doméstica, la probabilidad de que haya un intérprete disponible para asistirle es sumamente limitada. La Lcda. Mateo identifica como obstáculos la falta de orientación a las personas sobre el proceso de solicitud de intérpretes, la poca educación que tienen los funcionarios de la Rama Judicial sobre los servicios disponibles a esta población y la dilación en el ofrecimiento de información sobre los pasos a seguir para obtener la asistencia de un intérprete. Denuncia que serían insuficiencias en el Reglamento “Normas y Procedimientos para la Selección, Solicitud, y Compensación de Intérpretes de la Rama Judicial”, documento de la Rama Judicial de Puerto Rico que regula cuándo procede asignar un intérprete a un caso.. Señala que “exceptuando casos criminales y casos de familia que involucren menores, procede asignar un intérprete de lenguaje de señas sólo en aquellos casos en que el Juez o la Jueza entienda que es necesario ofrecer los servicios de intérprete en el Tribunal. En otras palabras, el uso de un intérprete de lenguaje de señas para un sordo es discrecional del Juez y no mandatorio.” Calificó como absurdo e injusto que “sea imperativo que en tu moción al Tribunal solicitando un intérprete, indiques que tu cliente es pobre y no cuenta con los recursos para pagar un intérprete independiente. Esto me parece completamente absurdo e injusto. ¿Por qué debe ser responsabilidad de mi cliente ocuparse de la contratación de un intérprete privado, aunque mi cliente sordo fuese Bill Gates? Estamos hablando de una persona con diversidad funcional que se está adentrando a un proceso judicial donde está reclamando sus derechos. El acceso a la justicia debe ser un derecho fundamental para todas las personas.

---

<sup>497</sup> Entrevista a la Lcda. Lucía V. Mateo Rivera, realizada el 16 de marzo de 2016

¿Acaso una persona en silla de ruedas tiene que llevar su propia rampa si cuenta con los recursos para comprarla? La contestación es obviamente no. “. Concluyó la Licenciada Mateo que este proceso lesiona la dignidad del cliente, quien se ve forzado a dilucidar su situación económica ante el Tribunal aún cuando este asunto no esté relacionado al pleito.

Al igual que otras y otros activistas de derechos humanos, la Licenciada Mateo enfatizó la necesidad de ofrecer servicios continuos de intérprete en cada tribunal, agencia de Gobierno, cuartel de policía, hospital, parque público, etc. La persona sorda no debería tener que llamar y anunciar que quiere ir a una instrumentalidad pública – como actualmente es requisito- como condición para tener un intérprete, de estar este servicio disponible. Es responsabilidad del Estado asegurarle a todas las personas su derecho de acceso a la justicia y el disfrute de las garantías fundamentales.

Resulta especialmente alarmante la violación de los derechos fundamentales de las personas sordas imputadas de delito. La falta de recursos es la respuesta utilizada por la Rama Judicial y demás agencias del Gobierno para justificar la falta de intérpretes cualificados y negar el equipo tecnológico necesario para que las personas sordas ejerzan su derecho a no ser privadas de libertad sin el debido proceso de ley, comentó el abogado defensor Juan Troche, de la Sociedad para la Asistencia Legal de Puerto Rico (en adelante la SAL)<sup>498</sup>. En un caso, el Tribunal negó por falta de recursos el equipo necesario solicitado por la defensa para preservar la imagen visual de un testimonio brindado a través de un intérprete. Como consecuencia, se desestimaron los cargos criminales en contra de su cliente. Aunque su cliente salió favorecido, el licenciado Troche llama a la atención sobre cómo este caso visibiliza las grandes dificultades que enfrenta la defensa de las personas sordas, ya que la rama judicial de Puerto Rico sólo cuenta con un sistema de preservación de testimonios en procedimientos judiciales en audio y no visual lo que afecta el derecho de la persona sorda a una representación legal efectiva y a contrainterrogar a testigos. Por su parte, la policía de Puerto Rico no cuenta un protocolo uniforme y efectivo que asegure la presencia de un intérprete cualificado al momento de intervenir con personas sordas por lo que resulta no poco común que no se les notifique el motivo de su arresto y la advertencia sobre sus derechos de manera efectiva.

La falta de recursos para llevar a cabo los acomodos razonables y necesarios para hacer valer los derechos de las personas sordas las pone en un estado de indefensión en el que se les

---

<sup>498</sup> Entrevista al licenciado Juan Troche, abogado de la Sociedad para la Asistencia Legal

violan su derecho a la igual protección de las leyes y a no ser discriminada en el sistema de justicia criminal y civil de Puerto Rico. El licenciado Troche comparte, por ejemplo, que una mujer procesada no pudo cumplir con un plan de desvío dentro del término establecido porque ninguna de las agencias del gobierno se hacía responsable de proveer una intérprete cualificada para que la mujer sorda recibiera los servicios del plan.

El licenciado Troche lamenta la falta de voluntad de invertir en la capacitación, equipo y protocolos uniformes y efectivos para lograr una rama judicial accesible a la comunidad sorda en Puerto Rico. Más bien, la población sorda es excluida de las pocas iniciativas de acceso a la justicia creadas por la rama judicial de Puerto Rico. Los Tribunales no tienen disponible intérpretes cualificados para asistir a la comunidad sorda en el uso del Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio. La Rama Judicial incluso rechazó por falta de fondos una propuesta que el licenciado Troche hiciera para incluir videos en la página oficial del poder judicial que interpretara en lenguaje de señas el material educativo sobre derechos que forma parte del programa de educación a la comunidad.

Según datos recientes, se estima que en la isla hay 151,318 personas audio impedidas. Si partimos de la premisa que en Puerto Rico hay 4 millones de personas, la población audio impedida compone un 3.78% de la población. Seguramente, en algún momento estas personas requieren ejercer sus derechos ante un Tribunal y se ven impedidos por la falta de intérprete. No existen estadísticas que permitan conocer la cantidad de personas con diversidad funcional que acuden a los distintos sistemas de justicia a presentar reclamaciones.

#### **F. Criminalización de la protesta social**

El derecho a la protesta—entendido como el derecho a exigir los demás derechos—ha sido blanco de algunos de los abusos más notorios del poder estatal en el Puerto Rico contemporáneo. Si bien la primera ola de medidas de austeridad implementadas en la isla para el año 2009 suscitó amplias movilizaciones de los sectores sindicales, estudiantiles y comunitarios, estos movimientos de oposición a su vez fueron recibidos con un asombroso despliegue de represión y violencia estatal, resultando en numerosos actos de brutalidad policiaca contra manifestantes.

En junio 30 de 2010, por ejemplo, la Policía de Puerto Rico arremetió contra cientos de manifestantes pacíficos aglutinados frente al Capitolio—sede de la asamblea legislativa—haciendo uso indiscriminado de sus macanas, proyectiles y gases lacrimógenos. El saldo fueron

decenas de heridos incluyendo estudiantes universitarios, niños, y personas de la tercera edad. Este incidente fue representativo del “libreto” adoptado por las fuerzas policiales al momento de responder a piquetes, actos de desobediencia civil y demás protestas escenificadas por personas reclamando justicia en materia de protección ambiental, derecho al trabajo, derecho a la educación pública y otras. Dichos patrones de abuso fueron reseñados en sendos informes de la Unión Americana de Libertados Civiles y por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.<sup>499</sup> Estos informes, a su vez, provocaron que el gobierno de los Estados Unidos colocara a la Policía de Puerto Rico en sindicatura y se diera inicio a la Reforma de la Policía, antes mencionada.

En enero 2013, las y los integrantes de la actual Asamblea Legislativa fueron recibidos en el Capitolio por un grupo selecto de estudiantes universitarios, quienes fungían como representantes del movimiento estudiantil apabullado por la administración anterior. Según el presidente del Senado, Hon. Eduardo Bhatia, este acto simbólico tenía como fin comunicarle “al pueblo que nunca más se golpeará a alguien por tener el derecho a protestar. Aquí se abren las puertas y hoy se siembra la nueva democracia puertorriqueña”.<sup>500</sup> Lamentablemente, las violaciones del derecho a la libertad de expresión y del derecho a protestar, así como las amenazas a la integridad física de manifestantes en Puerto Rico desde el 2013 hasta el día de hoy no ha distado mucho de los abusos cometidos durante el pasado cuatrienio. Lo cierto es que la Reforma de la Policía—llevada a cabo sin la participación de representantes de grupos particularmente vulnerables a las fuerzas policiales (inmigrantes dominicanos, miembros de la comunidad LGBTTTQ etc.)—ha tenido muy poco que ver con hacer del cuerpo policial uno más responsivo a los derechos constitucionales de la población a la que sirven toda vez que ha estado enfocada en el entrenamiento físico, las artes marciales, y el manejo de armas de fuego por agentes.<sup>501</sup>

De hecho, se podría argumentar que el poder estatal ha adquirido novedosas y más insidiosas formas de coartar los derechos humanos de manifestantes en Puerto Rico. En enero

---

<sup>499</sup> United States Department of Justice, Investigation of the Puerto Rico Police Department. Disponible en: [https://www.justice.gov/sites/default/files/crt/legacy/2011/09/08/prpd\\_letter.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/crt/legacy/2011/09/08/prpd_letter.pdf) y ACLU, “Island of Impunity – Puerto Rico’s Outlaw Police Force”. Disponible en: [https://www.aclu.org/files/assets/islandofimpunity\\_20120619.pdf](https://www.aclu.org/files/assets/islandofimpunity_20120619.pdf)

<sup>500</sup> Primera Hora. Estudiantes Universitarios dan Bienvenida a Nueva Legislatura. <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/estudiantesuniversitariosdanbienvenidaanuevalegislatura-761832/>

<sup>501</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=XUXrkOrlu5g>

2013, por ejemplo, una joven madre—quien junto a su hija participa en una festividad auspiciada por el gobierno— articuló una denuncia pública contra el gobernador en televisión. De inmediato fue catalogada como una madre negligente por funcionarios públicos y a los tres días el gobernador anunciaba nuevas sanciones para los padres “irresponsables” de estudiantes de las escuelas públicas del país.<sup>502</sup> De forma semejante, en abril 2014, agentes de la policía de Puerto Rico amenazaron con retirarle la custodia de sus hijos a una mujer que protestaba pacíficamente en una zona de construcción para la cadena de farmacias Walgreens.<sup>503</sup> La manifestante—una conocida ambientalista—intentaba denunciar los peligros ecológicos de la expansión desmedida de tales obras en la isla. Por otro lado, en noviembre 2015, agentes de la Policía de Puerto Rico se mostraron reacios a aprehender un sujeto que atropelló con su vehículo a un manifestante pacífico frente al Hotel Marriot en Isla Verde.<sup>504</sup> La protesta giraba en torno a la propuesta expansión del hotel en terrenos públicos.

Estos tres sucesos se desprenden de un amplio y variado inventario de actos de oposición escenificados durante los últimos cuatro años en Puerto Rico, donde resaltan protestas esporádicas, aisladas y protagonizadas, mayormente, por personas sin vínculo alguno a sindicatos de trabajadores, movimientos sociales y/o partidos políticos. Se podría argumentar que la oposición política en el país—como resultado quizás de las medidas de austeridad implementadas por la presente administración—ha abandonado los escenarios típicos de las manifestaciones multitudinarias orquestadas por gremios y organizaciones políticas para localizarse en el espacio mínimo de la cotidianidad de las personas en su carácter individual. Estas protestas, sin embargo, han sido recibidas por las fuerzas del Estado con igual o mayor nivel de agresión y brutalidad.

En septiembre 2015, por ejemplo, la unidad de explosivos de la Policía respondió a una intervención artística protagonizada por unas treinta personas, quienes indignadas por la desatención del gobierno a las necesidades básicas de la población, dejaron unas maletas vacías a una cuadra de la casa del gobernador, junto con una pancarta exigiendo su renuncia y salida del

---

<sup>502</sup> García Padilla creará medidas que obliguen a los padres a que atiendan la educación de sus hijos. PRIMERA HORA. <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/garciapadillacrearmedidasqueobliguenalospadresaqueatiendanlaeducaciondesushijos-756884/>

<sup>503</sup> Madre invade los terrenos de Walgreens en protesta por monopolio. NOTICEL. <http://www.noticel.com/noticia/159334/madre-invade-los-terrenos-de-walgreens-en-protesta-por-monopolio.html>

<sup>504</sup> <http://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/atropellanamanifestantefrenteahotel-2128874/>

país.<sup>505</sup> El incidente no resultó en ningún arresto, pero la respuesta del Estado sin duda buscaba “congelar” este tipo de manifestación aislada, articulada por las personas desde sus circunstancias particulares, y bajo ninguna insignia. Esto presenta un peligro de carácter urgente toda vez que se trata de manifestantes mucho más vulnerables al poder estatal y cuyos daños pueden muy bien pasar desapercibidos por el ojo público. Regresando a las expresiones del Presidente del Senado, la nueva democracia puertorriqueña es la vieja democracia, sólo que con nuevas formas de golpear a quienes protestan.

---

<sup>505</sup> Activan Protocolo de Seguridad. <http://www.compuservboricua.info/2015/09/activan-protocolo-de-seguridad-luego-de.html>



Nuestro país se encuentra en una situación de profunda crisis económica y política. Ante toda la situación expuesta aquí también tenemos la amenaza de que se nos imponga por parte del Congreso de los Estados Unidos una Junta de Control Fiscal. La misma, de aprobarse, expondría aún más la situación colonial de Puerto Rico, implantaría políticas fiscales de austeridad con efectos regresivos y atentaría contra la protección de los derechos económicos, sociales y culturales cuya protección reclamamos aquí. **El trabajo, el acceso a la información, la educación, la salud, la vivienda y el acceso a la justicia no pueden ser el precio a pagar para los bonistas que exigen el pago de la deuda.**

El Gobierno de Puerto Rico tiene que asumir sus errores de políticas y decisiones fiscales desastrosas. Pero también los EEUU, mediante sus distintas ramas, debe asumir su parte de responsabilidad en esta crisis, entre otras cosas, por mantenernos bajo la humillante cláusula territorial, al eliminar motores económicos para Puerto Rico sin dar estrategias alternativas, al negarse a eliminar las leyes de cabotaje que no nos permite buscar más competitividad en las exportaciones e importaciones y al no permitir la flexibilización de los visados para los turistas internacionales, nos niegan instrumentos para que el país mismo busque reestructurar la deuda.

Pedimos que se decrete una moratoria del pago de la deuda de inmediato, que se establezca un mecanismo participativo, democrático y transparente de la auditoría de la misma, se den los recursos necesarios para hacerla, se adopte un mecanismo para su reestructuración condicionada, que se establezca el origen de la misma, la legalidad de ésta, quiénes son los distintos acreedores y se excluya la deuda adquirida de manera ilegal o ilegítima, por medio de engaño o fraude, que se establezca un marco legal para asignar responsabilidades civiles y criminales.

Es nuestra solicitud a la CIDH que se solidarice, se exprese y monitoree el cumplimiento con nuestros reclamos tanto de parte del gobierno de los Estados Unidos de América como del de Puerto Rico. Solicitamos que esta Comisión reafirme que Puerto Rico atraviesa por una grave crisis de derechos humanos y que ninguna medida que se tome para resolverla puede ser a costa de la renuncia al disfrute de los derechos de las personas en nuestro País. La pobreza de Puerto Rico se hace cada vez más profunda y la solución no puede ser negar la protección de los derechos humanos a quienes más los necesitan.

---

<sup>506</sup> Este capítulo final fue redactado por el Lcdo. Osvaldo Burgos y la Lcda. Ana I. Rivera Lassén. Las exigencias que aquí se incluyen son el resultado de una discusión amplia y consensuada de las organizaciones participantes en este informe. Entendemos que estas exigencias recogen el sentir mayoritario de la población puertorriqueña en PR y en la diáspora.

**Por todo lo expuesto en este informe, las organizaciones de la sociedad civil exigimos que el manejo de la deuda y las políticas fiscales de Puerto Rico se enmarquen en el respeto y garantía de los derechos humanos de la población, y además solicitamos a los gobiernos de Estados Unidos de América y de Puerto Rico lo siguiente:**

1. Que **no se impongan nuevas medidas fiscales de austeridad**, con efectos regresivos y que atentan contra la protección de los derechos humanos;
2. Que **no se imponga una Junta de Control Fiscal** para manejar las finanzas públicas del país. Esta es una alternativa antidemocrática, colonial y discriminatoria, creada con el único propósito de garantizar el pago de la deuda sin importar sus efectos en los derechos humanos;
3. Que de inmediato se decrete una **moratoria del pago de la deuda** hasta que se evalúe la validez de las prestaciones, se identifique cuáles de éstas fueron emitidas bajo los parámetros constitucionales permitidos, y cuáles fueron emitidas de forma legítima y legal;
4. **Que se garantice la participación comunitaria real y efectiva en la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.** Exigimos se abran las puertas a otros grupos, organizaciones y personas que interesen ser parte de esa auditoría. Además, deben hacerse disponibles los recursos necesarios para que los auditores puedan realizar un análisis abarcador y a tiempo. Sin éstos cambios, dicha Comisión no será efectiva, participativa, democrática, ni transparente;
5. **Que se cree una plataforma digital que sirva como banco de datos y documentos de la información generada y recibida por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.** Esta información debe estar clasificada en forma sencilla y estar accesible sin costo alguno al público en general;
6. Que una vez culminado el proceso de auditoría, se adopte un mecanismo para la **reestructuración condicionada de la deuda**, que excluya la deuda adquirida de manera ilegal, ilegítima, por medio de engaño o fraude;
7. Que se establezca el marco normativo necesario para la asignación de responsabilidades civiles y criminales, relacionadas al manejo ilegal e ilegítimo de la deuda;
8. Que el proceso de reestructuración sea a través de un proceso transparente y participativo, siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos incluidos en este informe, y en particular: (1) con evaluaciones de riesgo, (2) con un análisis de sostenibilidad y (3) que contengan evaluaciones de impacto con enfoque de derechos humanos;
9. Que en el plan de reestructuración se dé prioridad al pago de la deuda de los pensionados, cooperativas y acreedores-bonistas más vulnerables;
10. Que el gobierno de Estados Unidos cumpla con los estándares internacionales sobre deuda pública y derechos humanos y apruebe legislación para limitar las prácticas especulativas de los fondos buitres bajo su jurisdicción;
11. Que el gobierno de Estados Unidos apruebe medidas de desarrollo económico para Puerto Rico, como la remoción de las leyes de cabotaje y la flexibilización de los visados para los turistas internacionales que vayan a Puerto Rico; que formalice el crédito del 4% a las foráneas

permanentemente; se permita el acceso al crédito por trabajo para incentivar el trabajo local; que endose nuevas emisiones de corto y largo plazo de Puerto Rico que permitan resolver la falta de liquidez;

12. Que se adopte una ley de acceso a la información pública, que establezca un proceso sencillo y rápido, que permita a cualquier persona, solicitar información que está en control del estado o su producción;
13. Que el gobierno de Puerto Rico publique sus CAFR (informes financieros auditados) para el año fiscal 2014 a la mayor brevedad posible;
14. Que el gobierno de Puerto Rico publique la información relacionada con los actuales tenedores de la deuda del gobierno de Puerto Rico;
15. Que el gobierno de Puerto Rico realice la publicación anual de informes de gastos fiscales y tributarios (“tax expenditures”);
16. Que el gobierno de Puerto Rico no adopte nuevas reformas laborales que busquen reducir derechos adquiridos, y que no lacere la protección del derecho al trabajo digno según dispuesto por los organismos internacionales, cumpla con sus aportaciones patronales y con el pago de su deuda a los sistemas de retiro.
17. Que se derogue inmediatamente de la Ley 66 del 2014, que crea un nuevo estado de excepción declarando un estado de emergencia fiscal que suspende garantías laborales y restringiendo sustancialmente el proceso de negociación colectiva y derecho a la sindicalización;
18. Que el Gobierno de Estados Unidos no intervenga con las leyes de salario mínimo en Puerto Rico afectando a los trabajadores y trabajadoras,
19. Atender el problema de corrupción e inestabilidad en la formulación e implantación de políticas públicas y se apruebe una reforma contributiva de base amplia, justa, sencilla, equitativa y de fácil implantación, sin impacto regresivo y discriminatorio con la clase trabajadora y pobre.
20. Que el gobierno de Estados Unidos otorgue un trato igual a Puerto Rico en el desembolso de fondos federales para el área de salud y reconozca nuestro derecho a desarrollar un sistema universal de salud.

**De igual forma, solicitamos a esta Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo siguiente:**

21. Que se pronuncie sobre el deber principal de los gobiernos durante crisis fiscales de garantizar la protección y respecto de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos sociales y culturales.
22. Que se pronuncie en contra de las medidas tomadas por ambos gobiernos, el de Estados Unidos y el de Puerto Rico, que no garanticen la protección a los derechos humanos;
23. Que se pronuncie en contra de medidas de austeridad que prioricen en el pago de los acreedores y no en garantizar los servicios básicos y derechos a las personas.

24. Que se mantenga monitoreando a Estados Unidos y el gobierno de Puerto Rico por la situación de los derechos humanos y la implementación de políticas fiscales justas y acorde con los derechos humanos en la isla;
25. Que establezca guías y recomendaciones para que los estados adopten políticas fiscales justas, progresistas y dirigidas a garantizar los derechos humanos;
26. Que realice una visita a Puerto Rico para que evalúe la situación general de derechos humanos en Puerto Rico, y en particular sobre los efectos de la deuda pública y las políticas fiscales de austeridad en los derechos de la población.

Presentado en Washington, D.C., EE.UU., el 4 de abril de 2016, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.