

# FORTALEZAS DE PAPEL: LAS CALLES, EL CONTROL DE ACCESO Y LAS LIMITACIONES AL DERECHO A LA LIBRE EXPRESIÓN

## ARTÍCULO

*Lorenzo R. Villalba Irlanda\**

I. Introducción .....	623
II. La naturaleza de las calles.....	626
III. La expresión en las urbanizaciones.....	638
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	643

### Resumen del artículo

**E**ste artículo comienza con un análisis histórico de la naturaleza de las calles en Puerto Rico. En específico, se busca dirimir el tratamiento que le han dado las tres ramas de gobierno a las calles y si existe alguna disposición que abra las puertas a la posibilidad de que existan calles privadas en Puerto Rico. Parte del análisis del tratamiento de las calles se concentra en los Códigos Civiles de España, Francia y Louisiana. Además de esta interrogante, también se analiza qué efecto podría tener la existencia de calles privadas en el contexto de las urbanizaciones y cómo esto podría afectar la libertad de expresión de las personas en las calles. Finalmente, se busca dar alguna recomendación que no utilice derecho obsoleto y que sea consciente de la naturaleza de la sociedad moderna y las situaciones a las cuales se enfrenta el país en estos momentos.

### I. Introducción

*“Éstas han sido destinadas al uso de los habitantes de la ciudad, y todos y cada uno de ellos desde el Gobernador, en su palacio,*

---

\* El autor es estudiante de segundo año y miembro del Cuerpo de Redactores de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

*hasta el limosnero en su choza, tienen derecho al uso libre y continuado de las mismas”.*<sup>1</sup>

En Puerto Rico y en los Estados Unidos ha habido una explosión masiva de desarrolladores que decidieron crear urbanizaciones cerradas<sup>2</sup> para escapar los altos niveles de criminalidad por los cuales estamos pasando como sociedad. Esto ha causado un éxodo hacia las fortalezas que separan a las comunidades del resto de la población. Este miedo a la criminalidad ha hecho que las personas busquen cualquier manera de sentirse protegidos de los horrores que suceden día a día en las calles de nuestro país. Sin embargo, el efecto que tienen estas comunidades cerradas para detener la criminalidad es suficiente para que éstas puedan sobreponerse a los derechos de las personas a utilizar las calles públicas con propósitos expresivos. ¿Acaso tienen que sufrir las consecuencias de la criminalidad los grupos como los Testigos de Jehová?

Como parte de su misión religiosa, los Testigos de Jehová van de casa en casa para repartir literatura sobre sus creencias. Ellos actúan de esta manera con la intención de emular a la figura de Jesús y a los cristianos que lo siguieron en los primeros momentos de la religión.<sup>3</sup> Por años, los Testigos de Jehová no tenían problemas para llegar a las casas de las personas y expresarles sus ideales pacíficamente mediante discusión y literatura religiosa.

Todo cambió en el 1987 cuando se aprobó la *Ley de Control de Acceso* de 1987.<sup>4</sup> Con la aprobación de esta ley, la Asamblea Legislativa les permitió a las comunidades cerrar las entradas y crear urbanizaciones con control de quién puede acceder a ellas.<sup>5</sup> Esto creó un problema ya que, al sólo permitirle el acceso a los residentes de esa urbanización, personas tales como los Testigos de Jehová no tenían forma de llevar a cabo su trabajo misionero.

Los Testigos de Jehová acudieron al Tribunal de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico con el fin de que se les permitiera la entrada para efectos de ejercer su libertad de expresión y de culto. Luego de varios trámites, el Tribunal entendió que se les tenía que permitir la entrada a este grupo religioso ya que las calles eran públicas aunque se encontraban bajo un régimen de control de acceso.<sup>6</sup> Sin embargo, luego de que se tomó esta determinación, surgió otra controversia, la cual estaremos analizando

---

<sup>1</sup> Hon. James Harvey Mcleary, ex Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico, refiriéndose a las calles, aceras y plazas de Puerto Rico. *Saldaña v. Concejo Municipal de San Juan*, 15 D.P.R. 37, 8 (1909).

<sup>2</sup> Edward J. Blakely & Mary Gail Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States*, <http://www.nytimes.com/books/first/b/blakely-fortress.html> (accedido el 21 de noviembre de 2013).

<sup>3</sup> *Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc. v. Sagardía de Jesús*, 634 F.3d 3, 6 (1st Cir. 2011).

<sup>4</sup> *Ley de Control de Acceso*, Ley Núm. 21 del 20 de mayo de 1987, 23 L.P.R.A. §§ 64-64h (WestLaw 2012).

<sup>5</sup> *Id.* Exposición de Motivos.

<sup>6</sup> *Sagardía*, 634 F.3d, pág. 16.

en este artículo. ¿Qué sucede cuando una asociación de residentes entiende que las calles en su urbanización son propiedad privada?

La urbanización Brighton Country Club alega que en su escritura matriz se indica que sus calles le pertenecen a los residentes y no al Municipio de Dorado.<sup>7</sup> Al entender que esta controversia de derecho puertorriqueño podría tener grandes implicaciones sobre el ordenamiento jurídico, el Juez Federal para el Distrito de Puerto Rico, el Hon. Gustavo Gelpí, solicitó un recurso de certificación ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico para que dicho foro finalmente defina cuál es la naturaleza de las calles en Puerto Rico y si cabe la posibilidad de que existan calles privadas.<sup>8</sup>

Además de auscultar la naturaleza de las calles en nuestro ordenamiento, entendemos que es sumamente importante analizar el posible impacto que una decisión respecto a la naturaleza de las calles puede tener sobre la libertad de expresión. Debemos recordar que la libertad de expresión es un derecho fundamental, protegido tanto por la Constitución de Puerto Rico como por la de los Estados Unidos.<sup>9</sup>

La sección dedicada a esta controversia se compone de un análisis de las calles como foros públicos tradicionales en Puerto Rico y los Estados Unidos. Además de esto, es de gran importancia considerar la posibilidad de que las asociaciones de residentes sean actores de estado y se les pueda obligar a proteger el derecho a la libre expresión en sus calles, aunque estas vías sean consideradas privadas. Todo esto sería muy importante si, en su momento, el Tribunal Supremo de Puerto Rico decide que las calles pueden ser privadas. El que se pueda considerar a las asociaciones de residentes como actores de estado tendría el resultado de contrarrestar cualquier decisión que se tome sobre la naturaleza privada de las calles en cuanto a las posibles restricciones al acceso y a la expresión.

Decidimos que, para hacer un análisis de profundidad en el tema de la naturaleza de las calles, es importante hacer un análisis más detallado de los artículos del Código Civil que delimitan lo que son los bienes de dominio público. La idea consistió en buscar la procedencia de estos artículos y ver su evolución en diferentes lugares que tienen un antecedente civilista. Entendimos que era necesario ver qué dicen los comentaristas españoles al interpretar los artículos que tienen que ver con las calles como bienes de uso público, compararlo con la codificación del tema particular que se ha hecho en Francia, y eventualmente ver cómo estos artículos han evolucionado en una jurisdicción mixta como la nuestra mediante un análisis del derecho vigente en el estado de Louisiana, donde existe una tradición civilista. La idea es buscar posibles recomendaciones para resolver el problema ante nosotros.

La doctrina de acción de estado no ha sido utilizada con mucha frecuencia por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Esto se evidencia por la cantidad tan reducida de

---

<sup>7</sup> *Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc. v. Municipality of Santa Isabel*, recurso de certificación del 11 de junio de 2013 (D.P.R. 2013).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Const. EE. UU. enm. I; Const. P.R. art. II, § 4.

casos que existen en los cuales se ha aplicado la doctrina, aunque ello no significa que no sea una doctrina aplicable a Puerto Rico. Se ha aplicado en cuanto a los centros comerciales<sup>10</sup> y también se ha utilizado en cuanto a las calles públicas bajo régimen de control de acceso.<sup>11</sup>

Ahora bien, cuando se trata de calles que se reclaman son privadas, ¿prevalecería una acción con la que se busca proteger el derecho a la libre expresión ante una asociación de residentes? Buscamos examinar la cuestión mencionada con la segunda parte de este artículo.

Finalmente, además de contestar las interrogantes antes mencionadas, entendemos que es importante dar una recomendación sobre cómo el Tribunal Supremo debe resolver estas cuestiones jurídicas. En estos momentos, se encuentra ante ellos una de las controversias<sup>12</sup> y dependiendo de cómo se conteste la primera interrogante, veremos cuál va a ser la accesibilidad de la segunda.

## II. La naturaleza de las calles

### A. Desarrollo histórico

El análisis histórico sobre la naturaleza de las calles consiste de tres partes. En esta sección del artículo buscamos contemplar qué tratamiento se le daba históricamente a las calles en Puerto Rico. No sólo por la Asamblea Legislativa a través de la legislación que regía en años anteriores, sino también de qué forma estaban reglamentadas por las agencias ejecutivas y qué expresiones había hecho el Tribunal Supremo sobre las calles.

En su Art. 255, el Código Civil de Puerto Rico menciona cuáles bienes son de dominio público.<sup>13</sup> Según el mencionado artículo, los bienes destinados al uso público, como los caminos y sus análogos, son bienes de dominio público.<sup>14</sup> Más adelante, en su Art. 274, el Código Civil identifica cuáles son las cosas no susceptibles de apropiación.<sup>15</sup> El Art. 274 divide las cosas no susceptibles de apropiación en dos campos: a) aquéllas cosas que por su naturaleza no pueden ser apropiadas; y b) las cosas que pueden ser apropiadas por su naturaleza, pero dejan de ser apropiables cuando se aplican a fines públicos. Las calles se enumeran en la lista de bienes que no pueden ser apropiados por su naturaleza pública.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> *Emp. Pur. Des., Inc. v. H.I.E. Tel.*, 150 D.P.R. 924 (2000).

<sup>11</sup> *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona*, 144 D.P.R. 1 (1997).

<sup>12</sup> *Watchtower Bible Tract Society of New York v. Municipality of Santa Isabel*, 869 F.Supp.2d 215 (2012).

<sup>13</sup> Código Civil, Art. 255, 31 L.P.R.A. § 1024.

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Código Civil, Art. 174, 31 L.P.R.A. § 1082.

<sup>16</sup> *Id.*

En el 1942, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley de Planificación y Presupuesto*.<sup>17</sup> La ley se aprobó con el propósito de guiar el desarrollo de Puerto Rico de manera adecuada y económica. Esto, para fomentar la salud, seguridad y orden.<sup>18</sup> Esta ley habla de la “[c]reación de un mapa oficial de carreteras que deberá efectuar la Junta de Planificación. Éste contendrá “[I]a “posición de toda carretera o calle que figure en los mapas de subdivisiones registrados, aprobados por la junta de acuerdo con las disposiciones de los artículos 10 y 24 de esta ley”.<sup>19</sup> El mencionado artículo 24 dispone que en Puerto Rico no se pueda hacer ni inscribir en el Registro una lotificación sin que se cumpla con los reglamentos que hayan sido aprobados por la Junta de Planificación,<sup>20</sup> por lo que, al analizar las disposiciones de esta ley que tocan el tema de las calles, se puede ver que la Asamblea Legislativa le concedió a la Junta de Planificación el poder de decidir de qué forma se pueden otorgar los permisos para la construcción de lotificaciones.

La Rama Ejecutiva regula las inscripciones de terrenos para razones de lotificación y construcción a través de los Reglamentos de Lotificación de la Junta de Planificación. El Reglamento de Lotificación Núm. 3<sup>21</sup> fue adoptado con el interés de regir la lotificación de terrenos en Puerto Rico para que se evitara lo que se entendía que eran métodos de lotificación ineficaces y fortuitos.<sup>22</sup> En su Art. 20, el Reglamento establece claramente que una vez todo el proceso de planificación, inscripción de los planos y construcción de calles se lleve a cabo, estas calles tendrán la designación de calles públicas. Además, establece que se entenderá que las calles en tal lotificación pasarán a ser propiedad pública.<sup>23</sup> El Reglamento también define las diferentes clases de vías públicas que regula. Entre éstas se encuentran las carreteras exprés, las avenidas, las calles principales, las calles locales, las calles sin salida, las calles marginales, los callejones y los senderos.<sup>24</sup> Todos son regulados por las disposiciones del Reglamento y, por ende, se consideran vías públicas.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico nunca se ha expresado sobre la posibilidad de que puedan existir calles privadas. Sin embargo, en el 1953 resolvió el caso llamado *Seashore Realty and Investing, Co. v. Junta de Planificación*,<sup>25</sup> en el cual hace expresiones en contra de la posibilidad de que existan calles privadas. El caso trata de un desarrollador que se le deniega la lotificación de un terreno para hacer una urbanización ya que no se cumplieron los requisitos necesarios para la inscripción

---

<sup>17</sup> *Ley de Planificación y Presupuesto*, Ley Núm. 213 del 12 de mayo de 1942, derogada.

<sup>18</sup> *Id.* Art. 3.

<sup>19</sup> *Id.* Art. 11(b).

<sup>20</sup> *Id.* Art. 24.

<sup>21</sup> Junta de Planificación, *Reglamento de Lotificación Núm. 3*, Núm. 0022 de la Junta de Planificación (29 de mayo de 1949) [en adelante Reglamento Núm. 3].

<sup>22</sup> *Id.* pág. 1.

<sup>23</sup> *Id.* Art. 20.

<sup>24</sup> *Id.* Art. 29.

<sup>25</sup> 75 D.P.R. 142 (1953).

de una lotificación. En la opinión, el Tribunal expresa que “[L]a peticionaria. . . ni cuestiona tampoco la validez de las disposiciones de la ley y el reglamento que proveen que las calles de las urbanizaciones serán públicas”.<sup>26</sup> El caso no trata específicamente sobre la naturaleza de las calles, pero en esa oración el Tribunal interpreta el *Reglamento Núm. 3* y la *Ley de Planificación y Presupuesto* de forma tal que entiende que las calles de las urbanizaciones son públicas. En ningún momento se menciona la particularidad de la posibilidad de que existan calles privadas. De hecho, de una lectura de la cita del Tribunal se puede llegar a la conclusión que esto no era algo que se cuestionaba.

El análisis de la ley mencionada, del Reglamento Núm. 3 y de este caso nos deja entender que históricamente no existía controversia sobre la posibilidad de que nuestro ordenamiento permitiera las calles privadas. Según lo que hemos visto, se podría concluir que nuestro ordenamiento no ha considerado que las calles de una urbanización puedan ser privadas. Para poder inscribir la urbanización y recibir los permisos de lotificación, las calles que se construían dentro de tales urbanizaciones se consideraban como públicas sin importar que el desarrollador fuese quien las construyese con dinero privado. Luego de que se dedicaran al uso público, el municipio o agencia a favor de la cual se inscribieron las calles está obligada a darle servicios de mantenimiento y conservación a las vías inscritas.<sup>27</sup>

Ahora bien, no se menciona qué sucede cuando es la misma Asociación de Residentes quien se encarga del mantenimiento de las calles. Pasemos a ver de qué forma las tres ramas de gobierno han tratado la situación de las calles en la actualidad.

## B. Las calles en el presente

Si empleamos el mismo tipo de análisis que hicimos anteriormente de las leyes y reglamentos vigentes con la legislación, reglamentación y decisiones del Tribunal Supremo, podemos ver si se ha suscitado algún cambio sustancial en el ordenamiento jurídico que nos lleve a ver si existe la posibilidad de que las calles sean privadas. Como veremos más adelante, en el último año surgió un cambio fundamental sobre lo que había sido la historia de las calles en Puerto Rico.

Si comenzamos nuestro análisis del tratamiento que le ha dado la Asamblea Legislativa a las calles, podemos observar que la anterior *Ley de Planificación y Presupuesto*<sup>28</sup> fue derogada por la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación*.<sup>29</sup> Esta nueva ley fue aprobada en el 1975 con el interés de adaptar el ordenamiento a las estructuras y mecanismos de planificación que existían para una sociedad

---

<sup>26</sup> *Id.* pág. 156.

<sup>27</sup> Junta de Planificación, *supra* n. 21.

<sup>28</sup> Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942, derogada.

<sup>29</sup> *Ley Orgánica de la Junta de Planificación*, Ley Núm. 75-1975, según enmendada, 23 L.P.R.A. §§ 62 *et seq.*

predominantemente agrícola a una predominantemente industrial. A través de la ley, la Asamblea Legislativa buscaba modernizar el sistema de planificación de la isla.<sup>30</sup> Esta ley, además de disponer sobre la composición y las funciones de la Junta de Planificación como agencia gubernamental, le confiere a la Junta el poder de crear la reglamentación necesaria para cumplir con los propósitos de la ley.<sup>31</sup> Entre estos reglamentos aprobados se encuentran los Reglamentos de Lotificación.<sup>32</sup>

La Ley Orgánica de la Junta de Planificación también dispone que la Junta tendrá que pedirle al Departamento de Transportación y Obras Públicas que prepare un plano en el cual se indiquen todas las calles nuevas y futuras.<sup>33</sup> Este llamado *Mapa Oficial de Carreteras y Calles* incluirá todas las carreteras o calles públicas existentes y declaradas por ley como carreteras o calles públicas,<sup>34</sup> pero más importante para nuestro problema es que el mapa también incluirá la “[p]osición de toda carretera o calle que figure en los planos de inscripción registrados y aprobados por la Administración de Reglamentos y Permisos de acuerdo con las disposiciones de su ley orgánica, las cuales se considerarán a los efectos de uso y dedicación como calles públicas”.<sup>35</sup>

De una lectura de las disposiciones de la ley, se puede llegar a la conclusión que el inciso (a) del Art. 22 tiene que ver con las calles que crea el Estado y que, por ende, son públicas. Pero el inciso (b) parece tener una intención distinta. Si una calle es parte de un plano de inscripción registrado y aprobado por la agencia a cargo, esa calle debe ser considerada por su dedicación como una calle pública. Éste es un patrón que seguiremos observando.

Si comparamos esta Ley Orgánica de la Junta de Planificación y las disposiciones que contiene con la ley anterior, puede distinguirse que son similares a las disposiciones de la ley que fue derogada. Ambas leyes condicionan la inscripción de los planos de lotificación a la obligación de que se inscriban siguiendo los permisos necesarios que, en este caso, ordenan la dedicación al uso público de las calles.

La *Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad* de 1979<sup>36</sup> dispone sobre el funcionamiento administrativo del Registro de la Propiedad y, además, sobre todos los títulos, actos y contratos que se pueden inscribir en el Registro y los procedimientos para la inscripción de los mismos.<sup>37</sup> Entre estos, el Art. 93 de la ley trata sobre los requisitos de inscripción de desarrollos urbanos de fincas y segregaciones. El artículo dispone que no se podrá registrar segregación alguna sin que segreguen las parcelas dedicadas al uso común y público.<sup>38</sup> La profesora Margarita García Cárdenas, en su

---

<sup>30</sup> Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación*, Ley Núm. 75-1975.

<sup>31</sup> 23 L.P.R.A. § 62j (4).

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.* § 62u.

<sup>34</sup> *Id.* § 62u (a).

<sup>35</sup> *Id.* § 62u (b).

<sup>36</sup> Ley Núm. 198-1978, 30 L.P.R.A §§ 2001 *et seq.* [en adelante *Ley Hipotecaria*].

<sup>37</sup> *Id.* § 2201.

<sup>38</sup> *Id.* § 2314.

libro *Derecho de urbanizaciones: servidumbres en equidad, controles de acceso e instalaciones vecinales*,<sup>39</sup> menciona el Art. 93 de la Ley Hipotecaria y explica que, según el artículo de la ley, las calles que se van a inscribir por el desarrollador deben ser segregadas y transferidas al Municipio.<sup>40</sup>

Luego de considerar el tratamiento que le ha dado la Asamblea Legislativa a las calles, debemos examinar el reglamento que actualmente está vigente. La Junta de Planificación aprobó el Reglamento de Lotificación Núm. 31, llamado *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*,<sup>41</sup> en el 2010. Éste derogó varios reglamentos anteriores, entre los cuales se encontraba el Reglamento Núm. 3 que analizamos anteriormente. Lo primero que debemos observar son las definiciones que el Reglamento Núm. 31 dispone. Para este reglamento, una carretera es una “[v]ía pública urbana o rural con o sin isleta central usada como medio de transportación”.<sup>42</sup> El Reglamento también define lo que es una vía como “veredas, sendas, callejones, paseos, caminos, calles, carreteras, viaductos, puentes, avenidas, bulevares, autopistas o cualquier otro acceso público o parte del mismo utilizado por peatones o vehículos”.<sup>43</sup> Si examinamos el Reglamento Núm. 31, la Regla 17.6 es la que establece todo lo que tiene que ver con los sistemas de circulación.<sup>44</sup> La Regla 17.6.5, titulada *Requisitos para Otorgarse el Permiso de Uso*, establece que el desarrollador que quiere construir una nueva vía:

Deberá someter la autorización del Gobierno Municipal aceptando la(s) calle(s), luego de construida(s), previo a la autorización del plano de inscripción. Deberá hacer las coordinaciones necesarias con el municipio previo al comienzo de la construcción de dicha(s) calle(s). Asimismo, deberá dedicar las mismas a uso público y conjuntamente con la presentación de las escrituras de inscripción ante el Registro de la Propiedad correspondiente, deberá someter las escrituras de cesión a favor del Municipio.<sup>45</sup>

De lo anterior podemos ver que el Reglamento Núm. 31 sigue la línea de las leyes anteriormente citadas, que tienen como requisito esencial para recibir los permisos necesarios el que las calles o carreteras se dediquen al uso público y se cedan al Municipio. Por lo tanto, parecería indicar que cuando un desarrollador quiere hacer

---

<sup>39</sup> Margarita E. García Cárdenas, *Derecho de urbanizaciones: servidumbres en equidad e instalaciones vecinales* (Interjuris 2010).

<sup>40</sup> *Id.* pág. 80.

<sup>41</sup> Junta de Planificación, *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos Núm. 31*, Núm. 7951 (30 de noviembre de 2010) [en adelante Reglamento Núm. 31].

<sup>42</sup> *Id.* Cap. 4 C(30).

<sup>43</sup> *Id.* Cap. 4 V(26).

<sup>44</sup> *Id.* Regla 17.6.

<sup>45</sup> *Id.* Regla 17.6.5.

una urbanización, las calles de la urbanización se deben considerar como públicas.

A pesar de esto, un año más tarde, la Junta de Planificación aprobó unas enmiendas al Reglamento Núm. 31. Estas enmiendas por primera vez mencionan la naturaleza de las calles y específicamente enmendaron la Regla 17.6.5 mencionada anteriormente. En ésta se cambia el texto de la regla para incluir lo que llama vía de naturaleza privada.<sup>46</sup> La misma Regla menciona que “. . . las parcelas y facilidades de acceso privado serán dedicadas mediante documento público para tales propósitos. . .” y entonces menciona que la titularidad de las vías recaerá sobre las asociaciones de residentes o consejos de titulares, o en el desarrollador.<sup>47</sup> Estas enmiendas son la primera vez que hemos visto que se habla abiertamente de vías de naturaleza privada. Pero estas enmiendas al Reglamento Núm. 31 no son el resultado directo de una legislación, sino que la agencia gubernamental es la que celebró vistas públicas para aprobar estas enmiendas.<sup>48</sup>

Al hacer un análisis de la enmienda al Reglamento Núm. 31 y compararla con la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación* parece haber una contradicción. Según la Ley, en el Mapa Oficial de Calles, se incluirán todas las calles que estén inscritas y, por ende, dedicadas al uso público. Pero, según la enmienda, la titularidad de las calles dependerá de quién busca el Permiso de Uso.<sup>49</sup> La titularidad podría recaer sobre el municipio si las vías son públicas y sobre el desarrollador o la asociación de residentes si las vías son privadas. La enmienda al Reglamento Núm. 31 no define lo que son vías privadas.<sup>50</sup>

Según el Departamento de Justicia, esta enmienda no le concede al desarrollador o a la asociación de residentes el poder de decidir si las vías que van a inscribir son públicas o privadas, sino que el poder de tomar tal decisión se delega a la agencia.<sup>51</sup> Parece que el argumento de parte del Departamento de Estado trata de rescatar una enmienda que al parecer contradice la ley orgánica de la agencia que la promulga.

Existe otra pieza de legislación que afecta las calles y el acceso a ellas dentro de las comunidades. La *Ley de Control de Acceso de 1987*<sup>52</sup> fue aprobada con el interés de proteger a las comunidades de la ola criminal por la cual se entendía estaba pasando el país al momento de su aprobación.<sup>53</sup> La intención de la ley era darle el poder a las asociaciones de residentes de cerrar las comunidades y urbanizaciones

---

<sup>46</sup> Junta de Planificación, *Enmienda al Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos*, Núm. 8068 Regla 17.6.5(b) (7 de octubre de 2011). [en adelante Reglamento Núm. 8068].

<sup>47</sup> *Id.* Regla 17.6.5(b).

<sup>48</sup> *Id.* (1)-(2).

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.* Cap. 4 Definiciones.

<sup>51</sup> *Amicus Curiae* Departamento de Justicia, Vista Argumentativa en el Tribunal Supremo de Puerto Rico (11 de febrero de 2014).

<sup>52</sup> *Ley de Control de Acceso*, Ley Núm. 21 del 20 de mayo de 1987, según enmendada, 23 L.P.R.A. §§64 *et seq.*

<sup>53</sup> *Id.* Exposición de Motivos.

y controlar el acceso de las personas que podían entrar a éstas.<sup>54</sup> Si un esquema de control de acceso realmente ayuda a aliviar el problema de la criminalidad, lo veremos un poco más adelante; pero esa era la intención de la Asamblea Legislativa al aprobar esta ley.<sup>55</sup> Eventualmente, los Tribunales tuvieron que expresarse sobre diversos problemas que surgieron de la aprobación de este estatuto, pero hay dos casos específicos que tenían que ver con la naturaleza de las calles bajo el esquema de control de acceso.

El primero de los dos es *Caquíás v. Asoc. Res. Mansiones de Río Piedras*.<sup>56</sup> En este caso, se cuestiona la constitucionalidad de los esquemas de control de acceso aunque el Tribunal entiende que no debe entrar en la constitucionalidad de estos por existir problemas de hecho que no se han ventilado ante los tribunales.<sup>57</sup> Aunque este caso tiene varias controversias importantes, lo esencial que podemos extraer para tratar de resolver nuestro problema sobre la naturaleza de las calles son las expresiones que hace el Tribunal sobre éstas. El Tribunal expresa que “[a]ntes de emprender nuestro análisis, es preciso señalar que, en nuestro ordenamiento actual, las calles son bienes de uso público y que en el pasado, a los efectos de la libertad de expresión, las hemos considerado foros públicos”.<sup>58</sup> Parece ser que las expresiones del Tribunal en este caso nos pueden llevar a pensar que todas las calles son públicas. Sin embargo, este caso no toca más a fondo el tema ante nosotros.

Cuatro años más tarde, el Tribunal Supremo se vio en una posición de aclarar la extensión de la *Ley de Control de Acceso* sobre la naturaleza de las calles. En el caso *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona*,<sup>59</sup> el Tribunal se vio obligado a atender la constitucionalidad del esquema de control de acceso, ya que se argumentaba que el derecho a la libre expresión<sup>60</sup> y el derecho a la libertad de culto<sup>61</sup> se veían afectados cuando el gobierno le cedió el control sobre el acceso a las vías públicas a entidades privadas, como lo son las asociaciones de residentes.<sup>62</sup> Lo más importante de este caso es que explica que las calles que están bajo un esquema de control de acceso no pierden su naturaleza como calles públicas.<sup>63</sup> Este caso también es importante porque levanta un argumento que estaremos analizando posteriormente a favor de la libertad de expresión en las calles bajo esquemas de control de acceso.

---

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> *Caquíás v. Asoc. Res. Mansiones de Río Piedras*, 134 D.P.R. 181 (1993).

<sup>57</sup> *Id.* pág. 188.

<sup>58</sup> *Id.* pág. 187.

<sup>59</sup> *Maracaibo*, 144 D.P.R. 1 (1997).

<sup>60</sup> Const. P.R. art. 2 § 4.

<sup>61</sup> *Id.* § 3.

<sup>62</sup> *Maracaibo*, 144 D.P.R. pág. 26.

<sup>63</sup> *Id.* pág. 32.

### C. Las calles: ¿pueden ser privadas?

Del análisis presentado, entendemos que se debe llegar a la conclusión de que las calles en Puerto Rico son públicas ya que éstas, aunque las construya un desarrollador y las mantenga la asociación de residentes, tienen que ser dedicadas al uso público para poder inscribirse válidamente en el Registro de la Propiedad, según las leyes vigentes. Según las enmiendas más recientes parecería que estamos bajo un régimen en el que pueden existir las calles privadas, pero si observamos el texto de la enmienda, lo que parece que sucede es que la titularidad se mantiene en las asociaciones de residentes o con el desarrollador para el caso en que las calles dedicadas pierdan su uso público y se desafecten. De esta manera, el acto de afectación no significa la pérdida automática de la titularidad. Esto se resolverá por el Tribunal Supremo en su momento, pero no nos convence el hecho de que estas vías privadas podrían pasar un escrutinio del Tribunal en cuanto a los derechos constitucionales que se verían afectados, y de los cuales hablaremos un poco más adelante.

Sin embargo, se pueden presentar varios argumentos a favor de la naturaleza privada de las calles. Uno de éstos es el de la llamada “desafectación tácita”. En el caso *San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A.*,<sup>64</sup> el Tribunal Supremo de Puerto Rico se enfrentó ante un problema en el cual una entidad privada reclamaba que unos terrenos ganados al mar eran propiedad privada. En Puerto Rico, las playas se consideran como bienes de uso público desde el 1866.<sup>65</sup> El caso explica la doctrina de la afectación como lo que ocurre cuando un bien privado es destinado a un fin público y por ende se considera como un bien de dominio público.<sup>66</sup> Para que una afectación sea válida, debe haber una declaración del legislador o un acto administrativo válido que acepte el cambio de naturaleza de tal bien.<sup>67</sup>

De otra parte, el caso define la desafectación como el acto contrario a la afectación en que un bien de dominio público pierde su clasificación como tal y se convierte en un bien patrimonial.<sup>68</sup> El Tribunal Supremo explica que para que esto pueda ocurrir, tiene que cesar el fin público que se le había dado.<sup>69</sup> La desafectación puede ocurrir expresa o tácitamente.<sup>70</sup> Lo que esto quiere decir es que no es esencial que exista una autoridad legislativa o administrativa que lo exprese, sino que en el momento en que el bien pierde su uso público, se convierte en un bien patrimonial del Estado que puede ser enajenado.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> 174 D.P.R. 518 (2008).

<sup>65</sup> *Id.* pág. 548.

<sup>66</sup> *Id.* pág. 564.

<sup>67</sup> *Id.* pág. 565.

<sup>68</sup> *Id.*

<sup>69</sup> *Id.* págs. 564-566.

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> *Id.* págs. 566-567.

José Vélez Torres explica que hay tres tipos de bienes de dominio público: “algunas cosas comunes; los bienes susceptibles de tráfico jurídico pertenecientes al Estado, pero afectados al uso o dominio público y los bienes susceptibles de tráfico, pertenecientes a particulares, pero afectados al uso o dominio público”.<sup>72</sup> Además añade que en los últimos dos casos, cuando el uso público cesa, estos revierten a los patrimonios originales del estado o de las personas particulares que afectaron el bien. Esto a menos que hayan traspasado el dominio del bien afectado al Estado. En este caso, el bien sería patrimonial del Estado.<sup>73</sup> Esto es lo que entiendo quería plasmar la Junta de Planificación al enmendar el Reglamento Núm. 31.

Si comparamos los terrenos ganados al mar que discute el caso de *San Gerónimo*<sup>74</sup> con las calles, en cuanto a la desafectación, se pueden diferenciar las situaciones. Primero, en las decisiones ya mencionadas el Tribunal ha establecido que el cederle el control sobre las calles a las asociaciones de residentes bajo el esquema de control de acceso no afecta la naturaleza de las calles y éstas mantienen su clasificación de dominio público. A diferencia de los terrenos ganados al mar, parecería que en cuanto a las calles sería muy difícil que ocurran las modificaciones topográficas causadas por un particular o una alteración natural de las condiciones físicas para que ocurra una desafectación.<sup>75</sup>

Otro argumento que se hace es que el decir definitivamente que las calles no puedan ser públicas puede afectar la propiedad privada de una persona. Si una persona construye un camino asfaltado para llegar de una parte de su finca a otra, esto no significa que ese camino es automáticamente considerado como una calle bajo la ley y, por ende, público. Lo que la investigación nos ha demostrado es que para que algo se pueda considerar como una calle pública, tiene que haberse incluido en el plano de lotificación de un urbanizador y, por consecuencia, estar inscrito o tiene que haber sido construida por el Estado.<sup>76</sup>

Según el argumento de los desarrolladores de lugares como Brighton Country Club, estos en ningún momento han dedicado las calles al uso público y, por tal razón, no se puede hablar de desafectación.<sup>77</sup> Según ellos, si no se habla de afectación, no se puede hablar de desafectación.<sup>78</sup> Pero el hecho de que estos pidieron los permisos para cerrar la urbanización a través de la *Ley de Control de Acceso* nos hace pensar que entendían que las calles eran públicas.<sup>79</sup> Y aunque los desarrolladores no pensarán

---

<sup>72</sup> José Ramón Vélez Torres, *Curso de Derecho Civil* tomo II, 41 (2da ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico 1995).

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> 174 D.P.R. 518 (2008).

<sup>75</sup> *Id.* pág. 567.

<sup>76</sup> Véase Junta de Planificación, *supra* n. 41, Regla 17.6.5(b); 31 L.P.R.A. § 1025.

<sup>77</sup> *Amicus Curiae* DBR Dorado Owner LCC, Coco Beach Maintenance, Inc. y Serrallés Hotel, Inc., Vista Argumentativa en el Tribunal Supremo de Puerto Rico (11 de febrero de 2014).

<sup>78</sup> *Id.*

<sup>79</sup> *Id.*

eso, nos parece que el acto de poner la urbanización bajo un régimen de control de acceso crea la apariencia de que las calles tienen un uso público. Si estos entendieran que las calles eran completamente privadas, lo que tenían que hacer es instalar un portón como cualquier ciudadano privado hace en su propiedad.

Una de las preocupaciones sobre contestar oficialmente la controversia de si existen calles privadas es que hay una gran confusión sobre lo que se considera “calle”. La Real Academia Española define el término “calle” como “[e]n una población, vía entre edificios o solares”.<sup>80</sup> Pero, para el Reglamento Núm. 31, existen diferentes tipos de calles: la calle principal, las calles de primer a cuarto orden, la calle local, la calle marginal y la calle sin salida.<sup>81</sup> No hay duda de que la mayoría de las calles mencionadas en el Reglamento son propiedad del Estado y nos parecería dificultoso poder argumentar que una entidad o persona privada puede ser dueña de una avenida o una carretera principal.

Entendemos que existe un problema de lenguaje. Utilizamos la palabra “calle” para describir cualquier extensión de terreno que tenga las características de lo que conocemos como carreteras. Esto crea confusión ya que lo que una persona puede considerar como calle no necesariamente es una calle en su acepción jurídica. No es suficiente que resolvamos las cuestiones jurídicas de forma que los concededores y practicantes del derecho puedan comunicarse entre sí, sino que en la manera en la cual el Tribunal Supremo, y los abogados en general, puedan aclararle al público situaciones como ésta, se hace un servicio no sólo a nosotros mismos, sino también al resto de la población.

#### D. España

El Capítulo III del Código Civil de España<sup>82</sup> trata de los bienes según las personas a quien pertenecen. Este capítulo comienza con la creación de la diferencia entre los bienes de dominio público y los bienes de propiedad privada.<sup>83</sup> El próximo artículo hace una lista de cuáles bienes se consideran de dominio público.<sup>84</sup> Entre estos se encuentran los que han sido destinados al uso público “. . . como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, las playas, radas y otros análogos”, y los bienes que le pertenecen privativamente al Estado.<sup>85</sup> Con este artículo, se hace la distinción entre los bienes de uso público y los bienes del patrimonio del Estado. Los primeros, según el comentarista O’Callaghan, se rigen por los principios de “inalienabilidad, imprescriptibilidad e

---

<sup>80</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=calle> (accedido 21 de noviembre de 2013).

<sup>81</sup> Junta de Planificación, *supra* n. 41.

<sup>82</sup> Xavier O’Callaghan, *Código civil comentado y con jurisprudencia* (7ma ed., La Ley 2012).

<sup>83</sup> *Id.* Art. 338 pág. 398.

<sup>84</sup> *Id.* Art. 339.

<sup>85</sup> *Id.*

inembargabilidad”.<sup>86</sup> Más adelante, el Código Civil Español dispone que un bien de dominio público se puede convertir en uno del patrimonio privativo del Estado mediante la desafectación cuando estos pierden su uso general.<sup>87</sup>

En España, se han delimitado varias formas en las cuales el aparato gubernamental puede adquirir bienes. Además de la forma más fácil de reconocer, adquisición a título oneroso, otra manera es por atribución de Ley.<sup>88</sup> La *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas del 2003*<sup>89</sup> dispone los procedimientos para que el Estado pueda desafectar un bien que era de dominio público. Según esta ley, la desafectación de un bien en España corresponde al Ministro de Hacienda, a iniciativa propia o por propuesta del departamento que tiene los bienes o le toca la gestión y la administración.<sup>90</sup>

Parecería ser que el acto de la desafectación debe ser uno expreso y está designado a una persona particular o un departamento. Esto entonces hace que una desafectación de un bien de dominio público tenga un proceso muy específico en el que el Estado tiene que tomar una acción sobre el bien que se desea desafectar.

Si analizamos el caso ante nosotros, parecería ser que una calle podría ser propiedad privada si ésta fue desafectada por un acto del Estado, puesto que ha perdido su uso público. No parece que en España se haya discutido el problema de las calles como propiedad privada y se podría especular que no ha sucedido porque no ha habido un crecimiento exponencial de urbanizaciones cerradas.

### E. Francia

Entre todos los países civilistas, decidimos que era esencial evaluar el ordenamiento jurídico francés ya que, aunque los artículos del Código Civil de Puerto Rico provienen del Código Civil Español, se utilizó el *Code civil* o el Código Civil francés como base para promover la visión liberal de la propiedad privada que se quería favorecer en el año 1812.<sup>91</sup> En su capítulo III, el Código Civil francés recoge el ordenamiento sobre los bienes según las personas a quien pertenecen. En su Art. 538, el Código nos dice cuáles son los bienes que se considerarán como de dominio público:

Los caminos, carreteras y calles a cargo del Estado, los ríos y corrientes navegables o flotantes, las riberas, los terrenos ribereños del mar, los puertos, refugios pesqueros, las radas y en general todas las partes del territorio francés

---

<sup>86</sup> *Id.* pág. 398.

<sup>87</sup> *Id.* Art. 341.

<sup>88</sup> Joaquín Rams Albesa, *Comentarios al Código civil* tomo III, Libro segundo, 53 (José María Bosch Editor 2001).

<sup>89</sup> Ley 33/2003, 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (B.O.E., 4 noviembre): Arts. 69-72.

<sup>90</sup> *Id.* Art. 70.

<sup>91</sup> Rams Albesa, *supra* n. 88, pág. 50.

que no sean susceptibles de una propiedad privada, se considerarán como dependencias del dominio público.<sup>92</sup>

Si tomamos la primera parte del artículo antes mencionado, podemos ver que se habla de las carreteras y calles “a cargo del Estado”.<sup>93</sup> Parecería ser que se deja abierto para la interpretación de que si hay carreteras y calles a cargo del Estado, debe haber carreteras y calles que no están a cargo del Estado y, por ende, no se consideran como “dependencias del dominio público”.<sup>94</sup> Parecería además, que existe una diferencia entre los caminos, carreteras, calles y el resto de las cosas que se mencionan en este artículo. Ello, ya que éste es el único momento en que se menciona la frase “a cargo del Estado”.<sup>95</sup> A diferencia de nuestro Código Civil, se utiliza la frase “costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico”, al final del primer párrafo del artículo análogo.<sup>96</sup> Podría entonces entenderse que todos los bienes nombrados antes de esa frase son susceptibles de desafectación, o que sólo el último en la lista antes de la frase lo es.

## F. Louisiana

Además de España y Francia, decidimos ver qué tratamiento se le ha dado a las calles en un estado de los Estados Unidos donde existen los remanentes de un ordenamiento civilista mezclados con ciertas doctrinas del “common law”. Además, al Louisiana haber sido una colonia francesa, es posible observar la evolución de lo que era el Código Civil francés y que eventualmente se convirtió en el Código Civil de Louisiana.<sup>97</sup> Como ya vimos, los artículos que estamos analizando tienen su comienzo en el Código Civil francés, luego llegaron a España con ciertos cambios<sup>98</sup> y eventualmente terminaron en Puerto Rico a través de ambas vertientes.

El Código Civil de Louisiana identifica lo que son cosas públicas<sup>99</sup> y lo que pueden ser cosas privadas.<sup>100</sup> Además de delimitar esto, como lo hacen los Códigos que ya hemos analizado, el Código Civil de Louisiana dispone específicamente sobre las carreteras.<sup>101</sup> Este artículo dispone que “[a] road may be either public or private.”

---

<sup>92</sup> Legifrance, *Código Civil Francés*, Art. 538 [www.legifrance.gouv.fr/content/download/1966/13751/version/2/file/Code\\_41.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1966/13751/version/2/file/Code_41.pdf) (accedido 2 de febrero de 2014).

<sup>93</sup> *Id.*

<sup>94</sup> *Id.*

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> 31 L.P.R.A. § 1025.

<sup>97</sup> A. N. Yiannopoulos, *The Civil Codes of Louisiana* 1 Civ. L. Comment. 1, 1-7 (2008) en [http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Institutes\\_and\\_Centers/Eason\\_Weinmann/v01i01-Yiannopoulos\(1\).pdf](http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Institutes_and_Centers/Eason_Weinmann/v01i01-Yiannopoulos(1).pdf) (accedido el 22 de febrero de 2014).

<sup>98</sup> Rams Albesa, *supra* n. 88, pág. 50.

<sup>99</sup> La. Civ. Code Art. 450, 453.

<sup>100</sup> *Id.* Art. 453.

<sup>101</sup> *Id.* Art. 457.

No sólo deja el espacio abierto y reconoce las calles privadas, sino que define lo que es una calle privada. Según el Código, una calle privada es aquélla que no está sujeta al uso público.<sup>102</sup>

Las calles en Louisiana se clasifican como públicas o privadas de acuerdo a su uso. Pero hay que ver una diferencia importante de este código con otros: es importante saber que la clasificación sobre la naturaleza privada o pública de una carretera no determina quién tiene el derecho de propiedad del terreno donde está construida la calle.<sup>103</sup> Esto significa que se crea una nueva categoría en cuanto a las calles. El terreno donde se está construyendo la carretera puede ser público o privado.<sup>104</sup> Cuando el terreno donde existe una calle pública es de propiedad privada, lo que existe es sólo un derecho de uso y se le conoce como una “cosa privada sujeta al uso público”.<sup>105</sup> Si el dueño de la propiedad donde se construyó una calle privada es una persona privada, se conoce como una “cosa privada no sujeta al uso público” (traducción nuestra).<sup>106</sup>

La legislatura del estado de Louisiana ha decidido que es importante proteger los derechos propietarios de aquéllos que tienen el dinero para construir carreteras que pudieran ser privadas. Pero antes de que se enmendara el Código Civil en el 1978, se entendía que los Códigos del 1825 y el 1870 disponían que todas las carreteras eran de uso público.<sup>107</sup> Los artículos que anteceden al Art. 457 del Código Civil de 1978<sup>108</sup> disponían que “. . . *the soil of public roads belongs to the owner of the land on which they are made though the public has the use of them.*”<sup>109</sup>

### III. La expresión en las urbanizaciones

La libertad de expresión es un derecho importantísimo en nuestro ordenamiento jurídico. Este derecho se encuentra protegido por la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, en la cual se dispone que el Congreso no aprobará leyes que violenten la libertad de expresión, entre otros.<sup>110</sup> Como se puede observar de la letra de la enmienda, esta restricción le aplica directamente al Congreso de los Estados Unidos y al gobierno federal. La Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos establece que ningún Estado puede aprobar ni hacer cumplir leyes que coarten los privilegios e inmunidades ni podrán privarle a una persona de la vida,

---

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> A.N. Yiannopoulos, *Louisiana Civil Law Treatise* vol. 2 §96 (West Group 2001).

<sup>104</sup> *Id.*

<sup>105</sup> *Id.* [Traducción nuestra].

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> *Id.*

<sup>108</sup> La. Civ. Code Art. 457.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> Const. EE. UU. enm. I.

libertad y la propiedad sin el debido proceso de ley.<sup>111</sup> Por ser éste un derecho fundamental, aplica a Puerto Rico en virtud de la XIV Enmienda.<sup>112</sup>

A través de la doctrina conocida como incorporación selectiva, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoció que la libertad de expresión contenida en la Primera Enmienda era una de las libertades fundamentales protegidas por la cláusula de la Enmienda XIV.<sup>113</sup> Esto significa que los estados, incluyendo a Puerto Rico, tienen el deber de no infringir la libertad de expresión de las personas. La Constitución de Puerto Rico, en la sección 4 del Art. II, también dispone que no se aprobarán leyes que restrinjan la libertad de palabra.<sup>114</sup>

La libertad de expresión es uno de los derechos constitucionales de más alto rango en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>115</sup> Por eso es importante que se haga un análisis detallado de la forma en la cual la naturaleza de las calles privadas puede afectarlo. Debemos hablar de dos doctrinas del Derecho Constitucional que pueden tener un efecto significativo sobre cómo observamos el problema de una restricción al derecho de la libertad de expresión.

### A. Las calles como foros públicos tradicionales

La doctrina de los diferentes foros públicos surge de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El Tribunal Supremo reconoció tres tipos de propiedad pública, llamados foros, en los que se puede llevar a cabo la expresión deseada. Cuando se analiza una controversia sobre una violación a la libertad de expresión, se tiene que tomar en cuenta el tipo de foro que se va a utilizar para llevar a cabo la expresión. Esto es fundamental para la aplicación del escrutinio que el Tribunal deberá emplear.

Para que una persona tenga el derecho de utilizar una propiedad del estado para fines expresivos, se tiene que hacer un análisis del tipo de propiedad y sus características.<sup>116</sup> El caso normativo en los Estados Unidos es el de *Perry Ed. Ass'n. v. Perry Local Educators' Association*.<sup>117</sup> En este caso, una unión de maestros fue elegida para representar a los maestros en el distrito escolar. En el convenio que se había negociado se le permitía sólo a la unión, y a ninguna otra, el uso y acceso a los buzones de correo de los maestros. Eventualmente el Tribunal Supremo decidió que el no darle acceso a las demás uniones no se consideraba como una violación a la

---

<sup>111</sup> Const. EE. UU. enm. XIV.

<sup>112</sup> *U.P.R. v. Laborde*, 180 D.P.R. 253, 288 (2010).

<sup>113</sup> *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88, 95 (1940).

<sup>114</sup> Const. P.R. Art. 2 § 4.

<sup>115</sup> Véase *U.P.R. v. Laborde*, 180 D.P.R. 253; *Asoc. De Maestros v. Srio. Educación*, 156 D.P.R. 754 (2002); *Coss v. C.E.E.*, 137 D.P.R. 877 (1995).

<sup>116</sup> *U.N.T.S. v. Srio. de Salud*, 133 D.P.R. 153, 162-163 (1993).

<sup>117</sup> 460 U.S. 37 (1983).

libertad de expresión.<sup>118</sup> Pero lo importante de este caso es que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó cuales son los tres foros de propiedad pública.

El primer foro es el que se considera como foro público tradicional. En éste, el Tribunal entiende que, desde tiempos inmemoriales, lugares como las plazas públicas y las calles se han dedicado a la asamblea y al debate y, por ende, el Estado no puede prohibir la expresión en su totalidad.<sup>119</sup> Para que al Estado se le permita hacer una exclusión basada en contenido, tiene que demostrar que la regulación es necesaria para servir un interés apremiante del estado y que está *narrowly tailored* para lograr el objetivo.<sup>120</sup> Este término que el Tribunal Supremo ha creado significa que el estatuto que busca restringir la libertad de expresión debe ser uno hecho de manera que no sea más amplio de lo necesario para promover el interés sustancial del Estado.<sup>121</sup> El Estado también puede hacer cumplir regulaciones de tiempo, lugar y manera de la expresión cuando ésta es neutral en cuanto al contenido.<sup>122</sup> Para ello, la ley o acción del Estado tiene que ser *narrowly tailored* con la intención de servir un interés significativo del gobierno y que se dejen abiertos otros canales de comunicación.<sup>123</sup>

El segundo foro es el foro público por designación, o sea, un espacio que el gobierno ha abierto al uso del público para la libre expresión.<sup>124</sup> Si el estado abre ese foro al uso del público, no puede arbitrariamente excluir a ciertas personas o a ciertas expresiones por la mera razón de que no estaba obligado a abrir ese espacio.<sup>125</sup> Mientras ese espacio esté abierto al uso público, el escrutinio que se utilizará por el Tribunal es el mismo que el del foro público tradicional.<sup>126</sup>

El tercer foro es conocido como el foro no público o la propiedad pública. En éste, el Estado no ha abierto el acceso para motivos de expresión y es mera propiedad patrimonial del Estado.<sup>127</sup> Este tipo de foro no tiene la protección que tienen los foros anteriormente mencionados, pero el Estado no puede suprimir la expresión por la simple razón de que los oficiales públicos no están de acuerdo con las opiniones de la persona que se está expresando.<sup>128</sup>

Esta doctrina de los distintos foros públicos ha sido implementada en nuestro ordenamiento y afirmada por jurisprudencia posterior.<sup>129</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha repetido varias veces que las calles son foros públicos tradicionales

---

<sup>118</sup> *Id.* págs. 39-42.

<sup>119</sup> *Id.* pág. 45.

<sup>120</sup> *Id.*

<sup>121</sup> *Black's Law Dictionary* 1121 (9th ed., Bryan A. Gardner 1979).

<sup>122</sup> *Perry*, 460 U.S. pág. 45.

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> *Id.* págs. 45-46.

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *Id.* pág. 46.

<sup>128</sup> *Id.*

<sup>129</sup> Véase *U.P.R.*, 180 D.P.R. pág. 253; *Coss*, 137 D.P.R. pág. 877; *U.N.T.S. v. Srio. de Salud*, 133 D.P.R. 153 (1993).

que desde tiempo inmemorial se han utilizado para el intercambio de ideas y pensamientos.<sup>130</sup>

¿Cómo tiene esto algún efecto sobre nuestro problema? Si el Tribunal Supremo, en su momento, decide que existe una posibilidad de que las calles sean privadas, ¿se podrían utilizar esas calles privadas para motivos expresivos? Aunque las asociaciones de residentes, quienes hipotéticamente serían las dueñas de las calles, podrían regular la expresión, no creemos que podrían prohibirla completamente. Esto, porque entendemos que la doctrina de acción de estado les aplicaría.

## B. Las asociaciones de residentes como actores de estado

La regla general, cuando se trabaja con los derechos constitucionales que las Constituciones de Estados Unidos y Puerto Rico les conceden a las personas, es que estos derechos son oponibles ante el Estado.<sup>131</sup> Existen ciertas excepciones a esta regla: los casos que tienen que ver con la esclavitud y la Enmienda XIII de la Constitución de los Estados Unidos;<sup>132</sup> y los casos que tienen que ver con el derecho a la intimidad en Puerto Rico.<sup>133</sup> Estas dos son excepciones que se pueden levantar contra entidades privadas que violentan estos derechos sin necesitar de la participación del Estado.

Existe otra excepción a esta regla general que la casuística federal ha llamado la doctrina de acción de estado.<sup>134</sup> Una entidad privada está revestida de acción estatal cuando concurren las circunstancias necesarias para demostrar que se configuró una de las vertientes que se han reconocido por los Tribunales.<sup>135</sup> Veamos cuáles son las vertientes reconocidas.

La primera vertiente es la de coerción, apoyo o estímulo del estado.<sup>136</sup> Ésta supone que el estado, utilizando su poder coercitivo, haga que una entidad privada incurra en conducta que, de realizarla el gobierno, sería inconstitucional.<sup>137</sup> El Tribunal no ha delimitado un examen formal para saber cuándo una entidad privada debe ser considerada como actor de estado. En los casos en los cuales se reclama acción de estado por coerción, el Tribunal debe hacer un análisis caso a caso en el cual analice cuidadosamente los hechos y haga un balance de las circunstancias.<sup>138</sup> En estos

<sup>130</sup> *Coss*, 137 D.P.R. pág. 887 (1995).

<sup>131</sup> “Congress shall make no law...”, Const. EE. UU. enm. I; “No se aprobará ley alguna...” Const. P.R. art. II, § 4.

<sup>132</sup> Ronald D. Rotunda & John E. Nowak, *Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure* 16.1(a) (5th ed., West 2012).

<sup>133</sup> *Vigoreaux Lorenzana v. Quizno's*, 173 D.P.R. 254, 261-262 (2008).

<sup>134</sup> Rotunda & Nowak, *supra* n. 132, §16.1(a).

<sup>135</sup> *Id.* § 16.1(a).

<sup>136</sup> Rotunda & Nowak, *supra* n. 132, § 16.4(a)-(d).

<sup>137</sup> *Peterson v. Greenville*, 373 D.P.R. 244, 247-248 (1963).

<sup>138</sup> “[S]ifting facts and weighing circumstances...”, *Burton v. Wilmington Parking Authority*, 365 U.S. 715, 722 (1961).

casos, el Tribunal debe analizar si existe un nexo suficiente entre la entidad privada y el gobierno, y además de esto, la gravedad de la coerción que ocurrió.<sup>139</sup>

La segunda vertiente que se ha reconocido por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos es la de relación simbiótica entre la entidad privada y el gobierno. Esta vertiente supone que una entidad privada y el gobierno están entrelazados de tal manera que le da a una acción privada la apariencia de una acción por parte del estado.<sup>140</sup> En estos casos no necesariamente debe encontrarse que hubo alguna acción del estado como tal, sino que existen conexiones que atan al actor privado con el estado. Entre estas conexiones, se pueden encontrar beneficios económicos de ambas partes: el recibo de subsidios y exenciones contributivas, etc.<sup>141</sup>

La tercera vertiente de la doctrina de la acción de estado se conoce como la función pública. Una entidad o persona privada está revestida de acción estatal si asume o tiene el control sobre actividades o funciones que tradicionalmente son de exclusividad del Estado.<sup>142</sup>

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos explica esta doctrina con más detenimiento en el caso de *Marsh v. State of Alabama*.<sup>143</sup> En este caso, una mujer fue acusada de entrar a propiedad privada y no marcharse de ésta luego de que se le pidiera que lo hiciera. La mujer se encontraba repartiendo panfletos con información sobre su religión en lo que se conoce como un *company town*, la cual es definida como un área de propiedad privada donde coexisten distritos comerciales y residenciales.<sup>144</sup> De los hechos de este caso se desprende que no había duda de que la propiedad donde la mujer se encontraba era una de naturaleza privada. La compañía privada era propietaria de las calles, las aceras, los edificios, entre otras cosas. Según el Tribunal, si los hechos hubieran ocurrido en una ciudad ordinaria, hubiese sido inconstitucional que no se le permitiera a la acusada la repartición de información religiosa.<sup>145</sup> Además de esto, el Tribunal expresó que existen ciertas instalaciones privadas que operan para beneficio público y que, por estar llevando a cabo una función que tradicionalmente se considera como pública, revisten a la entidad o persona privada de acción de estado. Entre las instalaciones que se mencionan se encuentran las calles, los ferrocarriles y los puentes.<sup>146</sup>

No obstante, la doctrina de acción de estado se ha analizado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en pocas ocasiones. El caso de *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona* menciona la doctrina de forma breve. Pero en el 2000 el Tribunal Supremo

---

<sup>139</sup> Rotunda & Nowak, *supra* n. 132, § 16.3.

<sup>140</sup> *Id.* § 16.4(a)-(d).

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> *Id.* § 16.2.

<sup>143</sup> *Marsh v. State of Alabama*, 326 U.S. 501 (1946).

<sup>144</sup> Rotunda & Nowak, *supra* n. 132, §16.2.

<sup>145</sup> *Marsh*, 326 U.S. pág. 505.

<sup>146</sup> *Id.* págs. 506-507.

de Puerto Rico decidió un caso que tiene que ver con la libertad de expresión en los centros comerciales. En *Emp. Pur. Des., Inc. v. H.I.E. Tel.*,<sup>147</sup> el Tribunal hizo varias expresiones ajustables a la controversia que analizamos. Expresa que aunque el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha limitado la libertad de expresión en los centros comerciales, también le ha conferido a las jurisdicciones estatales la decisión de ampliar el ámbito de expresión según las constituciones de cada jurisdicción.<sup>148</sup> Luego de pasar a hacer un análisis de las decisiones de algunos estados, el Tribunal plantea que la libertad de expresión es de factura más ancha en comparación a la Constitución federal.<sup>149</sup>

Sin embargo, para este artículo lo más importante de este caso es que equipara los centros comerciales con las plazas públicas y utiliza la vertiente de función pública de la doctrina de acción de estado para entender que los centros comerciales tienen algunas restricciones cuando éstos deciden limitar la libertad de expresión.<sup>150</sup> El Tribunal finalmente decide que los centros comerciales que tanto se parecen a los foros públicos tradicionales no pueden restringir totalmente la libertad de expresión y explica que debe haber reglamentación que delimite las regulaciones que la entidad privada puede hacer.

En el caso que estamos analizando, si el Tribunal Supremo decidiera en su momento que las calles en Puerto Rico pueden ser privadas, entendemos que le aplicaría la doctrina de acción de estado en su vertiente de función pública a las asociaciones de residentes. Lo importante en los casos que se reclama que se está llevando a cabo una función pública es si la función que se está realizando es una que tradicionalmente era del control de los estados o del gobierno. Si vemos el historial de las calles en Puerto Rico, el tratamiento que siempre se les ha dado ha sido uno en el que no existen las calles privadas, y por ende el estado tiene el control de las calles. Aunque les ceda el control de éstas a las asociaciones de residentes, hemos visto que no pierden su naturaleza de calles públicas. Opinamos que sería muy difícil para el estado entender que el control sobre las calles no es una función pública tradicional.

#### IV. Conclusión y recomendaciones

Luego de analizar la casuística, el historial estatutario, la reglamentación de las agencias involucradas y otros países y estados con tradición civilista, no es difícil llegar a la conclusión de que, históricamente, el tratamiento que el gobierno le ha dado a las calles ha sido uno en el cual éstas son de naturaleza pública y no se ha permitido la existencia de las calles privadas. No porque no pudieran existir en nuestro ordenamiento jurídico, sino porque no se había contemplado la idea. Hasta las calles que se construyen con dinero de los desarrolladores eventualmente se tienen que de-

---

<sup>147</sup> *Empresas Puertorriqueñas*, 150 D.P.R. 924 (2000).

<sup>148</sup> *Id.* pág. 943.

<sup>149</sup> *Id.* págs. 948-949.

<sup>150</sup> *Id.* pág. 951.

dicar al uso público y ceder al municipio aunque estas personas privadas no pierden la titularidad. En cambio, la reglamentación actual, como vimos, permite lo que le llama vías privadas en las urbanizaciones, pero ¿son realmente calles privadas o simplemente son calles públicas por su uso y tan pronto pierden esta naturaleza revierten a la titularidad de la persona privada? Parecería que nuestro ordenamiento permite la posibilidad de las calles privadas por medio de la desafectación.

En la sociedad en la cual nos encontramos actualmente, ¿sería el descartar la posibilidad de las calles privadas lo más beneficioso para Puerto Rico? En los Estados Unidos existen las calles privadas, como vimos en el caso de *Marsh* y los llamados pueblos o ciudades de compañías privadas, pero eso no significa que debemos implantar automáticamente lo que tenemos como referencia de los Estados Unidos.

Según un estudio que se publicó en el año 2013 en los Estados Unidos, el miedo a la criminalidad y la preocupación por la seguridad son unas de las razones más populares ofrecidas por las personas que desean vivir en las comunidades cerradas de los Estados Unidos.<sup>151</sup> Pero el estudio va más allá y analiza el impacto de la criminalidad en estas comunidades. Según el estudio, aunque las comunidades cerradas pueden causar una disminución en la criminalidad dentro de la comunidad, esto no causa un descenso en la criminalidad, sino que la desplaza a aquellos lugares alrededor de la comunidad cerrada. Además, dentro de estas comunidades surgen otro tipo de delitos, como *bullying* y violencia doméstica.<sup>152</sup>

Si el seguir la tendencia que estamos observando de cerrar las comunidades es la mejor opción para detener la criminalidad no es lo que deseamos explorar en estos momentos. Lo que es importante es si debemos echar hacia un lado el tratamiento que le han dado las ramas de gobierno a las calles sólo para que las personas tengan cierto sentido de seguridad. Nos parece que sería demasiado oneroso para la cultura puertorriqueña, que desde siempre ha considerado las calles como foros públicos tradicionales para la expresión de ideas, que se les permita a entidades privadas gozar de derechos patrimoniales sobre las calles.

Aunque entendemos que las calles deben permanecer como públicas, nos parece que el Tribunal Supremo de Puerto Rico, al dirimir esta controversia, debe hacer una diferencia entre las calles que son construidas por el estado, las calles que se construyen con dinero de un desarrollador con el interés de urbanizar un terreno y, por ejemplo, un camino asfaltado que hace una persona particular en su propio terreno con el interés de conectar un bien inmueble a otro. Este último no cae bajo la definición de lo que se considera como una calle o vía pública en los reglamentos y las leyes, por lo cual no debería formar parte de la conversación de la naturaleza de las calles.

Aparentemente, la única forma por la cual puede existir una calle privada en Puerto Rico, bajo nuestro actual ordenamiento, es si el estado la desafecta y termina con su uso público. Pero esto parece que se debe hacer de una manera expresa y no se

---

<sup>151</sup> Taylor & Francis, *Risk of crime in gated communities*, <http://www.alphagalileo.org/ViewItem.aspx?ItemId=129576&CultureCode=en> (accedido el 13 de noviembre de 2013).

<sup>152</sup> *Id.*

debe dejar al arbitrio de la persona que busque el permiso de uso. La ley requiere que las calles en las urbanizaciones sean afectadas al Estado mediante dedicación al uso público. Por ende, en el momento en que se concibe una calle con miras de urbanizar, se debe considerar como pública.

Ahora bien, nos parece importante que miremos al Estado de Louisiana y nos dejemos llevar por lo que han hecho en su Código Civil. Si se desea que existan las carreteras privadas, debería ser de una manera expresa por la Legislatura y con seria reglamentación que no deje apertura a la interpretación.

Cuando el Primer Circuito de Apelaciones del Tribunal Federal decidió el caso de los Testigos de Jehová, éste ordenó que las urbanizaciones con control de acceso y guardias de seguridad tenían que darle acceso a los miembros de esta congregación religiosa. En cuanto a las urbanizaciones con control de acceso y sin guardias de seguridad, se debían tomar las medidas necesarias para contratar guardias o hacer arreglos con los Testigos de Jehová para que estos pasaran a unas horas específicas en unos días específicos.<sup>153</sup> Estas condiciones no deben haber sido demasiado onerosas para los residentes de las urbanizaciones cerradas. De esta manera, las personas pueden disfrutar de su sentimiento de seguridad detrás de las urbanizaciones cerradas, y a la misma vez se les permite a las personas como los Testigos de Jehová llevar a cabo su mensaje pacíficamente.

---

<sup>153</sup> *Sagardía*, 634 F.3d 17 (2011).

