

PARTE II

BASES CONSTITUCIONALES

1. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Discrimen por Sexo

La interpretación correcta de la disposición constitucional (Sección 1 del Artículo II) no puede ser otra que la de un mandato de que la prohibición de discrimen por motivo de sexo no puede dejarse inoperante por la acción legislativa excepto en aquellos casos en que la diferenciación legal tenga una base real en una característica físico-sexual, o que sin constituir únicamente una distinción por motivo de sexo estén fundamentados por un interés substancial comunitario en donde todas las personas que se encuentren en una misma o similar situación sean tratadas con igualdad, por lo cual este último aspecto quedará, finalmente, para el dictamen judicial según cada caso en particular.

2. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Discrimen por Sexo

La prohibición de discrimen opera igualmente cuando se trata de medidas y actos que favorecen a la mujer y afectan adversamente a los varones.

A. Fundamentos jurídicos generales y universales

Los valores de igualdad y libertad expresados tanto en las filosofías occidentales como orientales, fueron reafirmados en distintos movimientos políticos y religiosos por varios siglos hasta lograr expresión de mandato social en las constituciones políticas de Francia y de Estados Unidos (en los regímenes democráticos) y de Rusia (en los comunistas y socialistas) y finalmente, en el orden internacional en la Constitución y la Carta de las Naciones Unidas. Desde que se fundó en 1945 la Organización de las Naciones Unidas, y especialmente, desde que se proclamó el 10 de diciembre de 1948 su Declaración Universal sobre los Derechos Humanos,²⁷ dichos valores han cobrado una especial significación y adelanto. Sus organismos internacionales han movido a la acción a gobiernos nacionales y a sus ciudadanos y entidades hacia una acción positiva y progresista en la conquista de los derechos humanos y en la creación y aceptación de unas realidades sociales igualitarias que cada día se hacen más evidentes.

²⁷ Ver, *Revista de Derechos Humanos*, Vol. II, Núm. 2 (publicación de la Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, junio de 1972) parte sobre Textos Básicos: *Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas*, a las págs. 158-161; y, en la misma publicación, *Bibliografía sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos*, compilada por el Lic. José Nilo Dávila Lanausse, Director Ejecutivo de esta Comisión, a las págs. 162 a 168. (Cf. Apéndice I [pág. 823 de este tomo].)

La Carta de Derechos de las Naciones Unidas ha servido de modelo por sí sola o conjuntamente con otros instrumentos nacionales, para casi todas las constituciones de las nuevas naciones y para los instrumentos de gobierno propio en aquellos países que aún no han evolucionado hasta la completa independencia política. Puerto Rico y el grupo que orientó la acción política en la década del 1950 hacia el logro de un mayor gobierno propio, no fueron la excepción. La influencia de la Carta de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus principios igualitarios para todos los ciudadanos sin excepción de color, raza, sexo o edad, son evidentes en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952, especialmente en su Preámbulo y en sus Artículos I y II,²⁸ no obstante que a menudo se señala como modelo únicamente a la Constitución del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América.²⁹

En los Estados Unidos de América, los movimientos de la minoría negra ya han logrado el reconocimiento oficial de los derechos de dicha minoría en las esferas políticas y jurídicas (el Congreso y la Corte Suprema). Mayormente desde fines de la década del 1960, se ha extendido el reconocimiento oficial a otras minorías y finalmente, aunque con mucha mayor lentitud, se ha intensificado el esfuerzo por considerar social y legalmente al sector femenino de la población como grupo discriminado, no obstante constituir una mayoría poblacional.³⁰ Basta al efecto una ojeada a las revistas de ciencias sociales y jurídicas del mundo y de los Estados Unidos, una búsqueda en los récords del Congreso y las legislaturas estatales de los Estados Unidos de América y más recientemente, la mera lectura de periódicos y revistas generales o especializadas.³¹

²⁸ Así también se reconoció en el *Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico*, de agosto de 1959 (3ra. ed.; Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, 1970; 1959-CDC-001), pág. 3 del Tomo 1.

²⁹ Tanto por razones históricas como cronológicas, las partes señaladas y concernientes a este estudio, no pudieron encontrar modelo en la Constitución federal. Esta no contiene ningún pronunciamiento sobre la igualdad de los sexos ni prohibitiva al discriminar por razón de sexo.

³⁰ Véase, Valparaíso U.L. Rev., Vol. 5, Núm. 2, que contiene el simposio *La Mujer y la Ley*, págs. 203-488 (1971).

³¹ Ver, por mera ilustración: *Time Magazine* "Who's Come a Long Way, Baby?" (21 de agosto de 1970), págs. 10-15; *Time Magazine* "The American Woman" (edición especial, 20 de marzo de 1972); Margaret Adams, "The Compassion Trap", en *Psychology Today* (noviembre de 1971); Wenda Wardell Morrone, "Competence—How to have it without threatening yourself and the men around you", en *Glamour* (febrero de 1972).

El esfuerzo por lograr la igualdad de derechos para la mujer claramente está recibiendo una marcada atención en los Estados Unidos al igual que en los demás países donde se discute el problema. Responde a los principios más esenciales de la democracia y al reclamo e iniciativa de sus exponentes más serios y responsables tanto en las esferas privadas como en las oficiales en el mundo entero. Entre éstos se encuentran destacadamente la Organización de las Naciones Unidas con su Declaración contra el Discrimen de la Mujer³² y los Presidentes Kennedy, Johnson y Nixon de los Estados Unidos, con sus Comités Presidenciales y sus programas de acción positiva hacia el logro de la igualdad de la mujer en todas las esferas de la vida,³³ no obstante carecer del apoyo de una declaración constitucional expresa e inequívoca.³⁴

En los Estados Unidos, la discusión de las bases constitucionales ha sido motivada en gran medida por la enmienda propuesta a la Constitución Federal y sometida consecutivamente al Congreso desde el año 1923.³⁵ En el año 1970 la Cámara de Representantes llegó a aprobar la Resolución Conjunta correspondiente por votación de 350 a 15 y fue derrotada en el Senado por un margen muy

³² Esta Declaración fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967. Su texto completo ha sido publicado en forma de folletos en inglés y español, y se puede obtener de la Oficina de Información Pública en las Naciones Unidas. (Cf. Apéndice J [pág. 831 de este tomo].)

³³ Ver, por el President's Task Force on Women's Rights and Responsibilities: *A Matter of Simple Justice*, informe rendido en abril de 1970 (U.S. Government Printing Office, 1970); y, la President's Commission on the Status of Women: *American Women, An Invitation to Action*, nombrada en 1961 por el Presidente Kennedy (octubre, 1963).

³⁴ Hasta la fecha, el apoyo constitucional y legal lo ofrecen en los Estados Unidos las cláusulas de la igual protección de las leyes y del debido procedimiento de ley de las Enmiendas V y XIV de la Constitución federal, y las leyes federales sobre igual paga y sobre los Derechos Civiles. A éstas se añadirá la Enmienda constitucional sobre la igualdad de derechos recientemente aprobada por el Congreso de los Estados Unidos una vez sea ratificada debidamente por los estados. (Cf. "Proposed Constitutional Amendment—Equality of Rights" *U.S. Code Congressional and Administrative News*, 92nd Congress—Second Session, No. 3, April 20 1972, a las págs. 833 a 851.

³⁵ El texto en inglés de la Enmienda recién aprobada por el Congreso lee así, en parte: "Equality of rights under the law shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex." Mientras que el texto original de la enmienda propuesta en 1923 disponía que, "Men and Women shall have equal rights throughout the United States and in every place subject to its jurisdiction". Véase, sobre su historial legislativo, Phillip B. Kurland, *The Equal Rights Amendment: Some Problems of Construction*, en *Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev.*, Vol. 6, Núm. 2, (marzo, 1971), a las págs. 244 y 245 y referencias allí citadas.

pequeño. La enmienda fue aprobada en la presente sesión del Congreso y ya comenzó su etapa de ratificación.³⁶

Pero la defensa de la igualdad de la mujer encuentra apoyo constitucional actualmente en los Estados Unidos de América en las cláusulas de las Enmiendas V y XIV de la Constitución Federal en tanto en cuanto garantizan la igual protección de las leyes.³⁷ Aunque son muy pocos los casos de discrimen por razón de sexo que han llegado a los tribunales invocando estas cláusulas, se nota una tendencia creciente y más importante aun, crece la conciencia hacia la necesidad de crear una teoría constitucional particular para los casos de discrimenes por razón de sexo partiendo de las teorías interpretativas de la igual protección de las leyes desarrolladas en otros casos de discrimen, mayormente en los raciales.³⁸

No estaría completa esta enumeración panorámica de las bases del concepto de la igualdad de derechos de los Estados Unidos si no incluimos a la Ley Federal de Derechos Civiles de 1964³⁹ y a la Ley Federal que requiere igual paga por igual trabajo.⁴⁰ Si bien no son estrictamente hablando, de origen constitucional, la esencia de las mismas sí lo es, ya que se refieren a, y prohíben, el discrimen por razón de sexo aunque dentro de ámbitos limitados, y encarnan los principios básicos constitucionales de respeto a la igualdad humana. La consideración detallada de estas leyes fede-

³⁶ Según las agencias noticiosas la legislatura del estado de Hawaii dio su ratificación inmediatamente.

³⁷ Bajo la Enmienda V la garantía de la igual protección de las leyes es parte esencial del concepto "substantivo" de un debido procedimiento de ley.

³⁸ Así lo señalan tanto los estudiosos que defienden la Enmienda constitucional como otros que han examinado las leyes federales sobre Derechos Civiles de 1964, y de Igual Paga por Igual Trabajo de 1963. Véase, especialmente: el comentario *Are Sex-Based Classifications Constitutionally Suspect*, en *Nw. U.L. Rev.*, Vol. 66, Núm. 4 (septiembre-octubre, 1971), págs. 481-501, 500-501; Gholson Berger, Caruthers (de la Oficina del Procurador del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos): *Equal Pay, Equal Employment Opportunity and Equal Enforcement of the Law for Women*, en Valparaiso *U.L. Rev.*, Vol. 5, Núm. 2 (1971) págs. 326-373; Pressman Fuentes, Sonia (Directora de la División Legislativa, Comisión Federal de Iguales Oportunidades de Empleo): *Federal Remedial Sanctions, Focus on Title VII*, *ibid.*, págs. 374-396, 398; Emerson, Thomas I.; *In Support of the Equal Rights Amendment*, en *Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev.*, Vol. 6, Núm. 2 (marzo, 1971), págs. 225-233, 229-230; y, Murray, Pauli y Mary O. Eastwood: *Jane Crow and the law: sex discrimination and Title VII*, 34 *Geo. Wash. L. Rev.* 232-256 (1965).

³⁹ Pub. L. 88-352, July 2, 1964, 78 Stat. 241 (Title 28, Sec. 1447; Title 42, Sections 1971, 1975a-1975d, 2000a to 2000h-6, U.S.C.A.).

⁴⁰ 29 *United States Code*, sec. 206(d). Igualmente se trata de una enmienda a la sec. 206 de la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo. Véase, además: 42 U.S.C.A. secs. 2000e hasta 2000e-15, inclusive.

rales, así como de la operación de las cláusulas sobre la igual protección se hace más adelante.

Los derechos de la mujer en igualdad esencial con el hombre encuentran una aceptación teórica casi universal, en mayor o menor grado, pero se vinculan más con la política económica del lugar o país y con su grado de desarrollo económico que con las nociones básicas y esenciales de los derechos humanos. Especialmente ilustrativas e interesantes resultan al respecto las contestaciones de los distintos países miembros de la Organización Internacional del Trabajo a la encuesta sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares.⁴¹ Allí se señalan las bases constitucionales y legislativas donde éstas existen. Por limitaciones obvias de espacio y tiempo, y por la naturaleza de este Informe, no someteremos un análisis de la situación en otros países.

Puede afirmarse que la igualdad de los derechos de la mujer y el hombre, como base medular de todos los derechos humanos, es reconocida universalmente, si bien hay que lamentar que en un gran número de países ese reconocimiento no tiene vigencia real alguna, en otros dista mucho la realidad de la teoría y en ninguno se vive cabalmente el principio.

B. Interpretación de la base constitucional en Puerto Rico

Como bien apunta el Honorable Secretario de Justicia en su ponencia a la Comisión, "el principio de la dignidad del ser humano que consagra nuestra constitución es punto cardinal del cual dimana el derecho de la igualdad esencial de todas las personas dentro de nuestro sistema constitucional."⁴²

Nadie niega que los vocablos "personas" y "ser humano" incluyen a las mujeres.⁴³ En Puerto Rico, pues, las mujeres gozan de "igualdad esencial" desde el año 1952, por lo menos en la más importante manifestación o expresión jurídica escrita. Falta constatar si la misma se ha traducido en "igualdad esencial" en la reali-

⁴¹ Recogidas completamente en *Women Workers in a Changing World* (Employment of Women with Family Responsibilities), Informe VI(2) de la Conferencia Internacional del Trabajo (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1964).

⁴² Ponencia del Departamento de Justicia sobre aspectos constitucionales y legales relacionados con la igualdad de oportunidades para la mujer puertorriqueña, enviada por el Hon. Secretario de Justicia, interino, Lic. José Enrique Amadeo Navas, a esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, en diciembre de 1971, 28 páginas, cita a la pág. 2 de la misma.

⁴³ Aun bajo las más conservadoras teorías judiciales de los Estados Unidos, así se reconoció siempre; véanse, *Minor v. Happersett*, 88 U.S. 162 (1874); y, *Miller v. Oregon*, 208 U.S. 412 (1908).

dad. *El Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles* [pág. 1 del Tomo 1] en 1959, resultó ser, en lo que atañe a la constatación de los derechos de la mujer limitado en su enfoque y en su investigación, aunque el esfuerzo realizado merece reconocimiento. Dicho Informe sentó bases suficientes para logros aun mayores que los que se han desarrollado desde su publicación, de haberse traducido en acción por el gobierno y la ciudadanía en general.

Las disposiciones de la Constitución de Puerto Rico especialmente aplicables al estudio e informe son las del Artículo II—Carta de Derechos—de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952 y especialmente sus Secciones 1, 7, 16 y 19.⁴⁴

El Informe del Secretario de Justicia declara que la Sección 1 del Artículo II es “médula y base consustancial de todas las demás disposiciones que integran dicho cuerpo jurídico.” También que las disposiciones constitucionales establecen “plenos derechos para la mujer” e “iguales oportunidades con el hombre” y señala que “todo discrimen o privilegio contrario a esta esencial igualdad repugna al sistema jurídico puertorriqueño.” Se citan y subrayan parte del *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, que se refieren a esta igualdad de derechos sin imponer limitación alguna. Citamos directamente de la ponencia en cuanto a la prohibición del discrimen por razón de sexo que: “(d)e acuerdo con el *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, el propósito de la prohibición específica de ‘discrimen por razón del sexo’ es reconocer el advenimiento de la mujer a la plenitud del derecho y a la igualdad de oportunidades con el hombre . . . (Ed. 1961, Tomo 4, pág. 2562).” La importancia de estas afirmaciones, jurídica y moralmente hablando, no necesita, creemos, comentario.⁴⁵

Igualmente se ha interpretado por otro abogado que a la fecha ha publicado su opinión sobre la discriminación por razón de sexo,⁴⁶ y por el Presidente del Colegio de Abogados.⁴⁷

⁴⁴ Ver, el texto completo de las disposiciones constitucionales de Puerto Rico en el Apéndice K de este Informe [pág. 837 de este tomo].

⁴⁵ Ver, del Dr. Pedro Muñoz Amato: *Discrímenes por Motivo de Raza, Color, Sexo, Nacimiento y Condición Social*, publicado en la Rev. C. Abo. P.R., Vol. 22, Núm. 3 (mayo, 1962), págs. 299-340, 301-302; y preparado como informe parcial al *Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico*, de agosto de 1959, *supra* [a las págs. LXXXVIII y 213 del Tomo 1].

⁴⁶ Lic. Heber Lugo: *Sex Discrimination: The Equal Pay Act of 1963, Title VII of the Civil Rights Act of 1964 and Puerto Rico*, Rev. C. Abo. P.R.,

[1] La interpretación correcta de la disposición constitucional no puede ser otra, a juicio de esta Comisión, que la de un mandato de que la prohibición de discrimen por motivo de sexo no puede dejarse inoperante por la acción legislativa excepto en aquellos casos en que la diferenciación legal tenga una base real en una característica físico-sexual, o que sin constituir únicamente una distinción por motivo de sexo estén fundamentados por un interés substancial comunitario en donde todas las personas que se encuentren en una misma o similar situación sean tratadas con igualdad. Por lo cual este último aspecto quedará, finalmente, para el dictamen judicial según cada caso en particular.

No obstante, ha expresado un distinguido estudioso del derecho constitucional, el profesor Emerson, al elaborar un concepto absoluto para prohibir cualquier distinción por razón de sexo, que solamente se admita la diferencia establecida a base de cualidades o circunstancias "que se den en todas las mujeres y en ningún hombre o, a la inversa, en todos los hombres y en ninguna mujer."⁴⁸ El mismo autor señala cuán escasos resultan ser los casos en que la legislación se basa en características físicas pertenecientes únicamente a uno de los sexos, y como éstos pueden diferenciarse de los casos en que la alegada característica diferenciadora no es exclusiva de un sexo, y de los casos, más numerosos aun, basados en diferencias psicológicas y sociales. Su testimonio, en defensa de la propuesta Enmienda sobre la Igualdad de Derechos a los fines de que se adopte una disposición expresa que consagre constitucionalmente en los Estados Unidos de América la igualdad de la mujer con el hombre, insiste una y otra vez en que el derecho tiene que referirse y considerar los atributos personales individuales y no las clasificaciones grupales basadas en factores irrelevantes, en este caso, el sexo. Señala que esto es así también en el caso de las otras disposiciones de la Constitución federal, las Enmiendas V y XIV que reconocen igualdad a la mujer como persona, principalmente aquella sobre la igual protección de las leyes. Manifiesta que bajo tales otras cláusulas, a la larga, se llegaría a igual grado de reconocimiento de la mujer en la realidad. Insiste,

Vol. 32, Núm. 2 (mayo, 1971), págs. 215 a 222.

⁴⁷ Ponencia del Lic. Francisco Aponte Pérez ante esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico el día 22 de noviembre de 1971.

⁴⁸ Thomas I. Emerson, profesor de Derecho de la Universidad de Yale, testimonio ante el Comité de lo Judicial del Senado de los Estados Unidos el 15 de septiembre de 1970; y publicado en Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev., Vol. 6, Núm. 2 (marzo, 1971), págs. 225-233.

sin embargo, en la necesidad de adoptar otra enmienda por razones de índole práctica, es decir, por evitar la pérdida de tiempo, la incertidumbre y el esfuerzo y el gasto mayor en el adelanto del reconocimiento pleno de los derechos de la mujer, que provienen de la doctrina legal sustantiva y procesal elaborada para que pueda obtenerse el beneficio de un pronunciamiento judicial de aplicación nacional. Igualmente postulan los proponentes y defensores de la enmienda que bajo ésta se eliminaría el peligro (presente bajo las actuales cláusulas) de que consideraciones políticas, generadas por la presión que empieza a sentirse contra el escalamiento judicial de los derechos civiles, influyan en el análisis judicial e impidan que éste aplique liberalmente la garantía de la igual protección para impedir el discrimen por razón de sexo.

Nos parece indicado citar por su elocuente síntesis las siguientes expresiones en torno al significado e interpretación de la propuesta Enmienda que el deponente expuso en la ocasión citada:⁴⁹

“The basic premise of the Equal Rights Amendment is that sex should not be a factor in determining the legal rights of women, or of men. . . . the issue should be decided on an individual, not a group, basis. The fact of maleness or femaleness should be irrelevant. This remains true whether or not there are more men than women who qualify. It likewise remains true even if there be no women who presently qualify, because women potentially qualify and might do so under different conditions of education and upbringing. The law, in short, owes an obligation to treat females as persons, not statistical abstracts.”

La Enmienda ha sido defendida e interpretada extensamente por otras autoridades, hombres y mujeres.⁵⁰

⁴⁹ Thomas I. Emerson, *loc. cit.*, pág. 225.

⁵⁰ Entre los proponentes y defensores se encuentran: Norman Dorsen, Profesor de Derecho Constitucional de New York University; Susan Deller Ross, Conferenciante Auxiliar de Derecho, Universidad de George Washington y abogada en la Oficina del Asesor General de la Comisión de Iguales Oportunidades de Empleo, en Washington, Distrito de Columbia; Pauli Murray, profesor en la Universidad de Brandeis; Marguerite Rawalt, miembro de la Comisión Presidencial y del Consejo de Ciudadanos sobre el Status de la Mujer (1961-63) y Presidente del Comité de Derechos Políticos y Civiles de la Mujer y del Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Derecho y la Política Familiar; aparte de numerosos senadores que le dieron su endoso en la pasada sesión legislativa. Desde el año de 1969 recibió el endoso de una unión obrera, la Unión Internacional de los Trabajadores Unidos de la Industria Automotriz.

Entre quienes expresaron reservas, se destacan: Paul A. Freund, Profesor de la Universidad de Harvard, y Philip B. Kurland, Profesor en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chicago.

Los argumentos de uno y otro lado se recogen ampliamente en las siguien-

La opinión sobre la única diferenciación permisible cuando constitucionalmente se postula la igualdad de la mujer y por ende, se prohíbe el discrimen por razón de sexo, también se ha expresado en la siguiente forma:⁵¹

“The basic principle of the Equal Rights Amendment is that sex is not a permissible factor in determining the legal rights of women, or of men. This means that the treatment of any person by the law may not be based upon the circumstance that such person is of one sex or the other. The law does, of course, impose different benefits or different burdens upon different members of the society. That differentiation in treatment may rest upon particular characteristics or traits of the persons affected, such as strength, intelligence, and the like. But under the Equal Rights Amendment the existence of such a characteristic or trait to a greater degree in one sex does not justify classification by sex rather than by the particular characteristic or trait. Likewise the law may make different rules for some people than for others on the basis of the activity they are engaged in or the function they perform. But the fact that in our present society members of one sex are more likely to be found in a particular activity or to perform a particular function does not allow the law to fix legal rights by virtue of membership in that sex. In short, sex is a prohibited classification.”

Recientemente un Tribunal Federal de Distrito se expresó así sobre la prohibición contra la discriminación, precisamente en un caso de discrimen contra una mujer, aunque no bajo la cláusula constitucional: “El principio de la no discriminación requiere que las personas sean consideradas a base de sus capacidades individuales y no sobre la base de cualquier característica atribuible a un grupo en conjunto.”⁵²

Afortunadamente, en Puerto Rico no tenemos que preocuparnos por la adopción y la ratificación de una enmienda constitucional. Entendemos que la Sección 1 del Artículo II descansa sobre igual premisa básica que la de la enmienda propuesta en los Estados Unidos, no empece su diferente fraseología. Esto es así por tratarse de una expresión fundamental en el instrumento de mayor

tes publicaciones: Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev., Vol. 6, Núm. 2 (marzo, 1971), simposio sobre la propuesta enmienda constitucional, págs. 215-287; Yale L.J., Vol. 80, Núm. 5, (abril 1971), págs. 875-985; y Women Law J., Vol. 57, Núm. 1 (1971).

⁵¹ Barbara A. Brown, Thomas I. Emerson, Gail Falk, Ann E. Freedman, *The Equal Rights Amendment: A Constitutional Basis for Equal Rights for Women*, Yale L.J., Vol. 80, Núm. 5, (abril, 1971), págs. 871, 889.

⁵² *Ridinger v. General Motors Corp.*, 325 F.Supp. 1089 (S.D. Ohio 1971).

categoría local, constituyente del orden socio económico-jurídico. Es innecesario abundar en que una Constitución ha de expresar principios de aplicación general a *toda* la ciudadanía, especialmente en lo que atañe a los derechos humanos y civiles, que en un régimen democrático son derechos de la persona particular, del individuo, que no pueden estar sujetos a diferenciaciones arbitrarias. Así se ha aceptado por el Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico en 1959 aun en el caso de disposiciones que no se conforman a los requisitos de generalidad y esencialidad incorporadas a la Constitución del 1952, como las de la Sección 16 del Artículo II.⁵³

El Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, en su Sección 1 no sólo dispone que no podrá establecerse discrimen alguno por "motivo de . . . sexo", sino que exige además que "tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana." Esta exigencia es sumamente importante y es base del programa de acción y reforma legislativa y ejecutiva que proponemos en este Informe. Entendemos, que desde la adopción de la Sección 1 del Artículo II las leyes y las prácticas del gobierno, al menos, no pueden anular derechos y atributos personales allí reconocidos a las mujeres en Puerto Rico, so color de una irrelevante clasificación. La declaración sobre la igualdad de derechos por un lado y la prohibición expresa de discrimen por el otro contenidas en nuestra Constitución, impiden que el factor sexo se utilice para establecer diferencia alguna, excepto cuando la característica o conducta sobre la cual descansa la diferencia es propia y única, es decir, inherente, de uno de los sexos. En este caso, no se trataría de una diferenciación permitida por la disposición constitucional, sino que propiamente hablando, faltaría la base para su aplicación.

Que hayamos podido constatar, la prohibición constitucional contra el discrimen por motivo de sexo, fundamentada en la Sección 1 del Artículo II de nuestra Constitución, hasta la fecha, no ha sido objeto de examen e interpretación en cuanto a sus alcances ni se han fijado criterios adecuados para su interpretación en ninguno de los dos foros judiciales que podrían haberlo hecho, el de Puerto Rico o el Federal. Parece ser que no se han planteado controversias de importancia en este campo en dichos foros.

⁵³ Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico, *supra*, a las págs. 166-168 [págs. 177-179 del Tomo 1] (1959-CDC-001).

Sin embargo, encuentra apoyo la interpretación propuesta en la jurisprudencia federal y estatal de los Estados Unidos interpretativa de las cláusulas sobre el debido procedimiento de ley y la igual protección de las leyes contenidas en las Enmiendas V y XIV de la Constitución Federal y algunas constituciones estatales y en los pocos casos que a la fecha se han resuelto sobre discrimenes por razón de sexo en los Estados Unidos de América. Los tratadistas y profesores generalmente aceptaron que las doctrinas jurídicas interpretativas de la garantía sobre la igual protección de las leyes en casos de discrimenes raciales, son aplicables a los casos de discrimenes por razón de sexo en los Estados Unidos.⁵⁴ A tales efectos, se señala que se han utilizado por las cortes tanto la doctrina tradicional de la revisión judicial limitada (que sólo exige que la clasificación adoptada por el legislador para sostener una diferenciación en la aplicación de la ley, sea una razonable al propósito público permisible que se pretende obtener, que justifique subordinar el derecho individual al bienestar general) como la doctrina más estricta desarrollada en los casos de discrimen por motivo de raza. De acuerdo a ésta, toda clasificación por sexo sería "sospechosa" de inconstitucionalidad y corresponde al poder legislativo probar que la diferenciación no es detrimental al ciudadano o ciudadanos excluidos o que la misma se apoya en razones poderosas. Se requiere además que el estado utilice las medidas menos onerosas posibles y que la aplicación de la ley promueva un interés predominante de orden gubernamental (*promote a compelling state interest*). De lo contrario la ley discriminatoria se considera inconstitucional por ser violadora de la cláusula de la Enmienda V o XIV, según sea el caso.⁵⁵

Es evidente la inaplicabilidad e inadaptabilidad de dichas teorías a la interpretación de una disposición constitucional que expresamente prohíbe discriminar por razón de sexo (como la de Puerto Rico) o que enuncia expresamente la igualdad de hombres y mujeres ante la ley (como la propuesta ante el Congreso de los Estados Unidos). Parece mucho más acertada la conclusión de que los casos de discrimenes por razón de sexo someten al juicio judicial problemas particulares y distintos de los que surgen en los demás casos en que se invoca la igual protección de las leyes. Esta es una de las

⁵⁴ Ver, la nota 38, a la pág. 600 de este tomo.

⁵⁵ Comentario, *Are Sex-Based Classifications Constitutionally Suspect?*, en Nw. U.L. Rev., Vol. 66, Núm. 4 (septiembre-octubre, 1971), págs. 481-501. Debe advertirse que actualmente todo discrimen por motivo de raza o color se estima inconstitucional.

razones aducidas para sostener la necesidad de adoptar una nueva Enmienda Constitucional en los Estados Unidos.⁵⁶

En Puerto Rico, sería innecesario invocar las cláusulas—local o federal—de la igual protección de las leyes en casos de discrimen por razón de sexo si a la cláusula que prohíbe el discrimen por razón de sexo del Artículo II se le da la interpretación abarcadora y propia de ese postulado fundamental. Leer e imponer limitaciones fundamentales en factores socio-culturales o psicológicos, impuestos por un orden socio-jurídico que se quiso cambiar o corregir al adoptar el Artículo II sería caer en la trampa a que se refiere el Honorable Juez Marshall, cediendo ante los mismos factores que hicieron necesaria la cláusula que se trata de hacer realidad. Es ése el círculo vicioso que hay que romper. Naturalmente que ni aun el postulado constitucional es sustituto eficaz de la actitud que emana de los propios ciudadanos y de la acción del gobierno, día a día, cuando se reconoce, acepta y practica la verdadera igualdad de hombres y mujeres. Es por eso, y para estimular el desarrollo de la única correcta actitud en una sociedad igualitaria, que se ha de utilizar por el gobierno y todas sus agencias toda oportunidad para adelantarla ante los ojos de la ciudadanía. La interpretación de la Sección 1 del Artículo II antes expresada es además la única armónica con el resto de las expresiones igualitarias en las otras cláusulas constitucionales y con su naturaleza de “médula y base sustancial”.

El Secretario de Justicia señala como “directamente concomitantes a la disposición de la Sección 1 del Artículo II, las disposiciones que reconocen como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida y a la libertad y la declaración en cuanto a que no se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes contenidas en la Sección 7 del mismo Artículo II y las de la Sección 16 que “reconoce los derechos allí enumerados a *todo* trabajador” (énfasis del Secretario). De éstos señala especialmente el derecho a recibir igual paga por igual trabajo y el derecho a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo.⁵⁷

De acuerdo con la ponencia, pues, la garantía general sobre la igual protección de las leyes, así como las garantías particulares a los trabajadores, han de entenderse condicionadas por la Sección 1

⁵⁶ Opinión del profesor Thomas I. Emerson, *In Support of the Equal Rights Amendment*, 6 Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev. 225, 229-230 (1971).

⁵⁷ Ponencia del Departamento de Justicia, ya citada, a las págs. 2-3.

del Artículo II (incluyendo la prohibición de discriminar por motivo de sexo). Coincidimos con esa interpretación. De otro modo, la Sección 1 perdería su esencia medular, para convertirse en una garantía más. Por eso, los tratadistas estadounidenses insisten en la necesidad de una Enmienda especial sobre la igualdad de derechos para que ésta cobre carácter de mandato sin calificaciones, aun admitiendo, como ya se ha señalado, que bajo las cláusulas existentes podrían, muy a la larga, obtenerse los resultados deseados. Pero se persigue algo más fundamental por los proponentes y defensores de la Enmienda en los Estados Unidos. Obsérvese que los oponentes realmente proponen un enfoque mucho más limitado de la igualdad.⁵⁸

Esta interpretación exige el análisis de toda legislación a la fecha de vigencia de la Constitución en el 1952 para determinar si dicha legislación es o no cónsona con la Sección 1 del Artículo II. A estos efectos, habría que considerar también la Sección 19 del mismo Artículo II que dispone que la enumeración de derechos allí contenida no se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes "en protección de la vida y la salud del pueblo".

Hay una interrogante esencial que debe considerarse respecto de la aplicación y de los efectos de la Sección 1 del Artículo II sobre aquella legislación existente a la fecha de vigencia de la Constitución y aun respecto de la legislación aprobada después de ésta, que pudiese resultar contraria a sus disposiciones. ¿Se retrotraerían a la fecha de vigencia de la Constitución del 1952 las consecuencias económicas y jurídicas de las actuaciones que resulten inconstitucionales por razón de la Sección 1 del Artículo II o a la fecha de la aprobación de la ley, o tendría la declaración de inconstitucionalidad meramente efecto prospectivo a partir del momento en que la ley o práctica se declare inconstitucional? Aparentemente, la Asociación de Industriales de Puerto Rico considera la posibilidad de un efecto retroactivo ya que afirman en su ponencia que una interpretación en el sentido de reconocer que alguna de las medidas legislativas dando a la mujer trabajadora determinados beneficios debe ser extendida al sector masculino para cumplir con el mandato constitucional, tendría un efecto caótico en la economía. Si esa afirmación se refiere únicamente a los efectos económicos de extender

⁵⁸ Véanse, Paul A. Freund: *The Equal Rights Amendment is Not the Way*; y Phillip B. Kurland: *The Equal Rights Amendment, Some Problems of Construction*; ambos en 6 Harv. Civ. Lib.—Civ. Rights L. Rev. 234-242 y 243-259 (1971), respectivamente.

prospectivamente los beneficios en cuestión a los varones, no se justifica, probablemente, el temor de la Asociación de Industriales. Argumentos como éste fueron siempre esgrimidos por el sector patronal en todas las ocasiones en que se han aprobado por el poder legislativo medidas otorgando o reconociendo beneficios o derechos adicionales a los trabajadores. Un ejemplo muy conocido se dio al aprobarse la Ley Federal sobre Normas Razonables del Trabajo, cuando se alegaba que la economía de los Estados Unidos se iría a pique; hoy en día se alega por muchos sectores con bases económicas suficientemente convincentes que dicha ley es inadecuada en cuanto a la concesión y protección de beneficios a los trabajadores.

En Puerto Rico puede citarse a los fines de orientación, ya que no creemos que se presenta el mismo problema, la situación en torno a la cláusula del mismo Artículo II que prohíbe el discrimen por nacimiento y los efectos de la Ley 17 del año 1952 adoptada para complementar dicha prohibición.⁵⁹

La discusión y conclusión respecto de este tema o interrogante, toca más directamente al poder judicial, salvo que se quiera entrar en su estudio y adoptar una posición por las agencias ejecutivas y administrativas concernidas, que siempre pudiera ser sometida posteriormente a la consideración judicial. Pero aun sin entrar en la discusión proponemos que exige seria consideración el ejemplo que ofrece el precedente citado y el hecho de que la interpretación ha motivado que un número de ciudadanos, cuya proporción no se ha establecido, no haya gozado de la condición de igualdad que dicho postulado constitucional declaró y reconoció a *todas* las personas. ¿Hasta dónde debe reconsiderarse la posición anterior o es válido aún el argumento utilizado entonces de que "dar efecto retroactivo al principio constitucional que fue concretado por la Ley Número 17 del 1952 . . . trastornaría todas las relaciones jurídicas que se han creado según el derecho vigente en las distintas épocas?"⁶⁰

En los Estados Unidos, a las disposiciones de la Ley de Derechos Civiles de 1964 también se les ha dado aplicación prospectiva únicamente. Así por ejemplo se ha decidido que las uniones obreras

⁵⁹ Ley Núm. 17 de 20 de agosto de 1952, art. 1, retroactivo a 25 de julio de 1952; 31 L.P.R.A. sec. 441, en torno a la cual se han resuelto los siguientes casos: *Figueroa v. Díaz*, 75 D.P.R. 163 (1953); *Márquez v. Avilés*, 252 F.2d 715 (1958); *Abintestato de Clara Vélez*, 81 D.P.R. 653 (1960), revocado por *Ocasio v. Díaz*, 88 D.P.R. 676 (1963); *Lebrón Cruz v. Sucn. Yapor Elias*, 90 D.P.R. 266 (1964); *Garzot v. Tribunal Superior*, 90 D.P.R. 359 (1964); *Torres v. Gardner*, 270 F.Supp. 1 (1967).

⁶⁰ Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico, *supra*, a la pág. 108 [pág. 115 del Tomo 1].

no pueden ser penalizadas por actos discriminatorios realizados por dichas uniones antes de la vigencia de la Ley.⁶¹

Hay una opinión judicial que merece tomarse como guía en esta interpretación constitucional, al igual que para otros aspectos, como veremos más adelante. Es la emitida por la Corte de Apelaciones federal del Séptimo Circuito en el caso de *Bowe v. Colgate-Palmolive Co.*,⁶² que ya ha recibido aceptación como precedente histórico. Establece que el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 no permite valerse de presunciones y conceptos estereotipados sobre las mujeres, como clase, para sostener que les falta fuerza o habilidad para realizar una tarea o desempeñar una función y expresa:⁶³

“Las condiciones y capacidades individuales constituyen el único criterio permitido para hacer nombramientos y dar asignaciones de empleo a varones y mujeres.”

En su examen sobre la prohibición por motivo de sexo que establece el Título VII de la Ley de Derechos Civiles federal, al referirse a la mencionada sentencia, expresa que: la norma de que tanto la mujer como el varón deben ser tratados para efectos de empleo sobre la base de aptitud y habilidad *individuales* constituye la única interpretación judicial permisible bajo el Título VII, *a la luz de las implicaciones constitucionales envueltas*.⁶⁴ Si bien el autor aclara que sus opiniones allí expresadas no representan los puntos de vista del Departamento del Trabajo federal, sin embargo, no podemos dejar de advertir que, por lo menos, expresan la experiencia que su cargo representa dentro del mismo.

Tampoco puede pasarse por alto, al tratar de establecer la interpretación correcta de la Sección 1 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el problema de su fuerza y validez sobre las actuaciones privadas, es decir, en la esfera fuera de la acción gubernativa. Sobre el mismo sometemos lo siguiente: (1) La interpretación de un debido procedimiento de ley cada vez más amplio y extendido a la protección de los derechos sustantivos, permite invocar las cláusulas constitucionales para

⁶¹ *Papermakers and Paperworkers, Local 189 v. United States*, 146 F.2d 980, 987 (5 Cir. 1969); y, *United States v. IBEW, Local 38*, 59 CCH Labor Cases 9226 (Ohio 1969).

⁶² 416 F.2d 711 (7th Cir. 1969).

⁶³ 416 F.2d, a la pág. 718.

⁶⁴ Caruthers Gholson Berger, *Equal Pay, Equal Employment Opportunity and Equal Enforcement of the Law for Women*, en 5 Valparaíso U.L. Rev. 326, 351 (1971).

proteger al ciudadano de actuaciones no gubernativas, siempre que pueda decirse que los actos envueltos reciben o en alguna forma están sujetos a la aprobación oficial del gobierno.⁶⁵ En las esferas del empleo y de los asuntos de familia, sobretudo esa relación es relativamente fácil de establecer en Puerto Rico, tomando en cuenta el carácter de interés público que se le reconoce a ambas. (2) Un precedente judicial de los Estados Unidos desde 1948 estableció que en materia de discriminación, la acción judicial que da sanción a actos del gobierno que a su vez sancionen actos inconstitucionales por personas particulares, equivale a la acción gubernativa prohibida por las Enmiendas V y XIV.⁶⁶ No vemos cómo podría argumentarse contra la extensión de la prohibición de la Sección 1 del Artículo II a los actos discriminatorios no gubernativos en materia de empleo, al menos.

[2] Por último aunque no por ser menos importante, debe recordarse que la prohibición de discrimen opera igualmente cuando se trata de medidas y actos que favorecen a la mujer y afectan adversamente a los varones. Hay situaciones, aunque pocas, en que el discrimen así opera. Aunque realmente fuera del ámbito de este estudio, un sentido equitativo exige señalarlo. En la esfera laboral ya hubo una decisión en el trabajo de aeromozas o asistentes de vuelo.⁶⁷ Tradicionalmente, las aerolíneas sólo aceptaban mujeres a ese empleo. Las leyes federales del seguro social y de la contribución sobre ingresos también ofrecen ocasión de reclamaciones sobre alegados discrimenes contra los hombres.⁶⁸

C. Historial del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Al proponer y defender la anterior interpretación del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico se han tomado en cuenta en lo que corresponde, los debates e informes de la Asamblea Constituyente. Los mismos sostienen sin lugar a dudas la interpretación que postulamos y que expresó el Hon. Secretario de Justicia de Puerto Rico. Veamos:

⁶⁵ Comentario, *The growth of procedural due process into a new substance: an expanding protection for personal liberty and "specialized type of property . . . in our economic system"*, en 66 Nw. U.L. Rev. 502-553 (1971).

⁶⁶ *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S. 1 (1948).

⁶⁷ *Díaz v. Pan American World Airways, Inc.*, 442 F.2d 385 (5th Cir. 1971).

⁶⁸ Comentario, *Sex and the single man: discrimination in the dependent care deduction*, 5 Valparaiso U.L. Rev. 415-438 (1971); *Stanley v. Illinois*, 31 L.Ed.2d 551-568 (1972); y, sobre beneficios bajo la ley de seguro social federal, véase, 42 U.S.C.A., sec. 402(b) (1).

En el sexto día de sesión se dio primera lectura a la Proposición Núm. 44 del Sr. García Méndez:⁶⁹

“Para incluir en la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico disposiciones defensivas de derechos inalienables y de otros derechos individuales, sin distinción alguna de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole.—Derechos.”

Referida ésta y otras proposiciones sobre carta de derechos a la Comisión de Derechos, donde se consideró y discutió ampliamente todas las proposiciones, se adoptó la Proposición Sustituta de Carta de Derechos del señor Benítez, la cual fue finalmente sometida y aprobada por la Comisión Total e informada por su Presidente, señor Benítez, a la Asamblea Constituyente,⁷⁰ señalando, entre otras cosas, que:⁷¹

“En la Ley 600 se establece como uno de los dos requisitos a esta constitución, que tenga una carta de derechos. Hemos intentado desempeñar esta encomienda de suerte que la carta de derechos que produzca el pueblo de Puerto Rico y se traslade al Congreso de los Estados Unidos no sea una que cumpla mínimamente con el requisito que allí se le fija, sino que por el contrario, sea una de las cartas de derechos *más liberales, más generosas, más auténticamente democráticas* que se conocen hoy en día en el mundo

. . . En sus principios, y en sus disposiciones ha habido cooperación, ayuda, auxilio, crítica de todos los miembros de la comisión. No es ni pretende ser el producto del grupo mayoritario en aquella Convención, o en aquella Comisión únicamente. *Es la obra de una cooperación y de un esfuerzo conjunto* y es nuestro mayor deseo que la carta de derechos que ahora informamos, pueda ser reconocida y aceptada, como creo que básicamente en sus principios fundamentales lo es, la carta de derechos, no de un grupo en particular, ni siquiera de esta Convención Constituyente, sino de cultura, de progreso, de entendimiento democrático del pueblo de Puerto Rico.”
(Enfasis nuestro.)

Ni siquiera hubo objeciones o votos disidentes a la propuesta final; sí hubo criterios diferentes durante su consideración en la Comisión y la proposición en su forma final recibió completo y cabal endoso de todos los miembros de la Comisión. Las pocas expresiones de reserva que se hicieron fueron para proponer más

⁶⁹ *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, 1951-52*, Equity Publishing Corp., Orford, New Hampshire (1961), Tomo 1, pág. 195.

⁷⁰ *Ibidem*, Tomo 2, págs. 1100-1106.

⁷¹ *Ibid.*, pág. 1106.

pero nunca para limitar la expresión y contenido de lo aprobado. Así por ejemplo, el Sr. Antonio Reyes Delgado dijo:⁷²

“Este delegado y sus compañeros de delegación sienten el placer de solidarizarse con las manifestaciones del Presidente de la Comisión de la Carta de Derechos, pronunciadas en este momento. Queremos decir que este documento que se somete a la consideración de esta Convención, podrá no ser todo lo bueno que deseamos, pero no contiene nada que no deba merecer la aprobación de esta Constituyente. (Aplausos.)

No contiene el mismo precepto alguno, que sea lesivo o destructor de las garantías de que hasta ahora ha gozado el pueblo de Puerto Rico . . . *y ha ido más allá de lo que al presente disfrutamos.*

Pudiéramos expresar, como una manera de exponer nuestro criterio sobre el particular, qué debiera contener una carta de derechos . . . que produjimos enmiendas en el seno de la comisión . . . que fueron aceptadas; *que produjimos enmiendas que no tuvieron la aceptación de la comisión en este sentido, sin que ello tienda a desmerecer el buen concepto que nos merece el documento que se ha producido.* En este sentido, repetimos, queremos aclarar que trataremos de darle una oportunidad más a aquellos conceptos que nosotros hemos pensado debieran aparecer en el texto de la carta de derechos; pero eso no quiere decir que lo que aparece en este texto no lo consideremos como digno y bueno para que lo goce el pueblo de Puerto Rico. (Aplausos.)” (Énfasis nuestro.)

El señor Ferré [hoy ex Gobernador de Puerto Rico] se expresó así en aquella ocasión:⁷³

“Creemos que la carta de derechos que se ha presentado, en términos generales satisface ampliamente las aspiraciones de libertad, las aspiraciones de justicia, las aspiraciones de progreso y, sobre todo, las aspiraciones de paz y de comprensión que son el verdadero sentir y la verdadera personalidad del pueblo puertorriqueño.

⁷² *Ibid.*, pág. 1106.

⁷³ *Ibid.*, pág. 1110. Véanse, además, las expresiones siguientes: del señor Lino Padrón Rivera, pág. 1107; del Dr. Juan B. Soto, págs. 1107-1108; del Lic. Virgilio Brunet, pág. 1108; del Dr. Leopoldo Figueroa, págs. 1108-1109; del señor Ramón Berríos, págs. 1109-1110; elogiando en términos generales la proposición sustituta de carta de derechos. Al presentarla ante la Convención Constituyente en pleno, se señaló que sobre la misma existían discrepancias, que algunas de ellas fueron discutidas en las deliberaciones de la Comisión de Carta de Derechos, sin embargo, también se indica que sobre las diferencias levantadas por los miembros de la mencionada Comisión, según palabras del Dr. Figueroa, “hemos llegado todos a una conjunción, y esa conjunción siempre la ha inspirado lo que es el mayor derecho, las mayores garantías para el pueblo puertorriqueño”. (pág. 1109).

Porque creemos que esta carta incorpora estos principios, es que, en términos generales, la respaldamos. Indudablemente que tendremos que entrar aquí en algunas enmiendas para clarificar y para mejorar, en nuestro entender, lo que aquí se ha consignado. Pero no podemos menos que señalar, en este documento, antes de abrir la discusión, que nos sentimos profundamente satisfechos, como puertorriqueños, de que en esta carta de derechos, en la que se han consignado los derechos clásicos de la libertad de palabra, la libertad de pensamiento, la libertad de conciencia y la libertad de reunión, en donde se ha añadido el nuevo concepto de derecho¹ contra la ignorancia, en el cual nosotros creemos, con toda la fuerza de nuestras convicciones mentales y nuestras convicciones espirituales,¹ también se ha consignado la libertad contra el prejuicio, la libertad contra el odio que solamente se puede conseguir con la comprensión, con la tolerancia y con el amor. En esta carta de derechos se ha consignado el deseo de los puertorriqueños de superarse, el deseo de trabajar unidos para mejorar nuestra patria y para hacer de nuestro pueblo un pueblo feliz y un pueblo digno.¹ Aquí se han consignado los principios de que el capital y el trabajo, de que el intelectual y el obrero¹ manual, han de trabajar dentro de un ambiente de comprensión, dentro de un ambiente de orden y dentro de un ambiente de amor para conseguir que Puerto Rico realice su prosperidad y su¹ felicidad. Muchas gracias. (Aplausos.)”
(Enfasis nuestro.)

Las frases subrayadas tienen que incluir la declaración de la Sección 1 del Artículo II cuyo sentido estamos tratando de establecer y cuya redacción es idéntica a la propuesta.

La consideración en la Asamblea misma no aportó cambio alguno al texto de la parte que estamos considerando. El Informe del Presidente, señor Benítez, a la Asamblea reafirma la interpretación de disposición medular y consubstancial de la Sección 1 del Artículo II. Veamos:⁷⁴

“Señor Presidente, compañeros de convención. Tengo el honor de concurrir a nombre de la Comisión de Carta de Derechos para *informar brevemente sobre el sentido, el propósito y la orientación básica que estructura esta proposición nuestra.* El Informe que la acompaña—y que ha sido suministrado a todos ustedes desde el viernes pasado—explica en su detalle el alcance de cada una de las proposiciones, y en su oportunidad habremos de solicitar que se dé lectura al mismo, para que sirva de explicación y quede incorporado en lo que respecta a los propósitos que motivan esta Carta de Derechos.

Quiero ahora, brevemente, señalar la arquitectura ideoló-

⁷⁴ *Ibid.*, pág. 1103.

gica dentro de la cual se monta esta proposición. Tal vez toda ella está resumida en la primera oración de su primer postulado: la dignidad del ser humano es inviolable. Esta es la piedra angular y básica de la democracia. En ella radica su profunda fuerza y vitalidad moral. Porque antes que ninguna otra cosa, es la democracia una fuerza moral, y su moral radica precisamente en el reconocimiento que hace de la dignidad del ser humano, del alto respeto que esa dignidad merita y la responsabilidad en consecuencia que tiene todo el orden constitucional de descansar en ella, protegerla y defenderla. Por eso en nuestra primera disposición *además de sentar inicialmente esta base de igualdad fundamental del ser humano—igualdad que trasciende cualquier diferencia, bien una diferencia biológica, bien sea diferencia ideológica, religiosa, política o cultural—por encima de tales diferencias está el ser humano en su profunda dignidad y trascendente. Y por eso decimos que el sistema de leyes y el sistema de instrucción pública habrán ambos de encarnar estos principios válidos y eternos.*” (Enfasis nuestro.)

Los debates en forma alguna limitaron o cambiaron esta interpretación.

En otra parte, el señor Benítez añadió:⁷⁵

“Más adelante, en las líneas quinta, sexta y séptima, se establece que ‘tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana’, y lo que se ha establecido aquí son ciertos principios básicos y esenciales que tienen fuerza *ex proprio vigore*, pero que además de tener fuerza por su propio vigor habrán de requerir implementación de dos clases, educativa y jurídica. En lo que toca a la educativa, ya hay aquí un mandato al sistema de instrucción pública que habrá de respetar estos básicos principios. En lo que respecta al sistema jurídico y en esto se refiere a la totalidad de la estructura legal del país, se subraya la inconstitucionalidad de todo favoritismo. Y todo reconocimiento o distinción habrá de estar motivado por mérito, por virtud, por esfuerzo, por talento. En lo que toca a qué es lo que se quiere decir con origen social, quiérese decir con origen social, que no importa la extracción de la persona, su situación económica, su condición en la comunidad, todos los puertorriqueños y todas las personas sujetas a las leyes de Puerto Rico son iguales ante nuestras leyes si se aprueba esta disposición y cualquier intento de hacer discrimen en favor o en contra de una de ellas es ilegal.” (Enfasis nuestro.)

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 1382.

Estas explicaciones siguieron a la segunda lectura de la proposición sustituta y surgieron para contestar argumentos sobre otras partes de la misma Sección 1 del Artículo II que fueron extensamente discutidas.

La parte relativa a la prohibición de discrimen por sexo no fue objeto de discusión salvo lo que se indica más adelante. El Informe fue atacado por ambigüedad en una ocasión por el Lic. Miguel A. García Méndez, pero se refería a la palabra "nacimiento".⁷⁶ El mismo delegado también trató de hacer un cambio en la Sección 1 del Artículo II, indicando que la palabra "discrimen" debía substituirse por "distinción injusta", alegando para ello que la palabra "discrimen" no era la correcta en castellano.⁷⁷ Sobre esta proposición observó seguidamente el señor delegado Antonio Reyes Delgado lo siguiente:⁷⁸

"¿Me permite el compañero que está en el uso de la palabra? Para indicar que sería peligroso el que se interviniese con esa expresión a base de que se vaya a introducir distinción injusta, porque entonces estaríamos vulnerando por completo el precepto constitucional. *Nosotros no queremos distinciones con respecto a eso, ni injustas ni justas.*" (Énfasis nuestro.)

El presidente de la Convención Constituyente, Dr. Antonio Fernós Isern al advertir que el señor García Méndez había retirado la enmienda, expresó que, "lo único que queda ahora es lo único que quedaría siempre, o sea, el deber del Comité de Estilo para revisar el lenguaje y traerlo en tercera lectura, en el lenguaje que el comité entienda que es el más adecuado, sin alterar el sentido que ha querido expresarse." (*Diario de Sesiones, supra*, pág. 1374.)

Debemos señalar, primero, que el anterior asunto fue referido a la Comisión de Redacción, Estilo y Enrolado, la que obviamente no coincidió y, segundo, que el discrimen prohibido constitucionalmente se refiere a *todas* las categorías señaladas en la Sección 1 del Artículo II, a saber: raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, e ideas políticas o religiosas, según fueron definidas por la Convención Constituyente.

Aparte de lo anterior, la única otra manifestación sobre la prohibición de discriminar por motivo de sexo se encuentra en el In-

⁷⁶ *Ibid.*, págs. 1374-1375.

⁷⁷ *Ibid.*, págs. 1373-1374.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 1374.

forme de la Comisión de Carta de Derechos,⁷⁹ y respecto a ésta se indicó lo siguiente:⁸⁰

“Sexo: El propósito es reconocer el advenimiento de la mujer a la plenitud del derecho y a la igualdad de oportunidades con el hombre. Dificultades actuales como las que descalifican a la mujer para ser jurado no podrán prevalecer frente a esta disposición. Por otra parte no se trata aquí de cambiar, por ejemplo, la organización de la sociedad de gananciales porque en ella corresponda al marido y no a la esposa la posición de administrador. Las disposiciones relativas al estado matrimonial y a la comunidad de bienes resultante de éste no entran en juego en este punto. Esa cuestión queda para examen legislativo. Tampoco se trata en el primer ejemplo de que la mujer tenga que ser jurado y que no podrá excusarse de ese servicio ni por sí misma ni por elección legislativa. Se trata de eliminar una descalificación; no de imponer una obligación nueva.” (Énfasis nuestro.)

La interpretación que se postula pues, no es contraria a la intención de la Asamblea Constituyente. Aun cuando la Sección 1 del Artículo II se entendiese como una prohibición limitada en la forma que indicó el Sr. Benítez en el Informe, esa limitación estaría circunscrita a la cuestión del régimen familiar. Puede también argumentarse en contrario que las alegadas limitaciones, son sólo indicativas de la necesidad de acción legislativa para implementar o llevar a cabo el mandato constitucional en la esfera del derecho familiar y que no establecen una intención limitante. Aparte de eso no hay base para escudriñar la intención ante la claridad de la expresión. El propio delegado Sr. García Méndez, uno de los pocos que expresó algunos reparos a la Sección 1, se adhirió a esa teoría cuando insistió en aclarar otros extremos. Es significativo que no trajese aclaración alguna sobre este extremo.

El Sr. Benítez, Presidente de la Comisión y responsable del Informe ofrece otro argumento a favor de la interpretación de la Sección 1 del Artículo II sobre el sexo en la forma que adoptamos, cuando explica que el Artículo II procede del Artículo 2 de la Carta de Derechos del Hombre de la Organización de las Naciones Unidas.⁸¹ Esa fuente original sí que no admite cualificaciones o condición alguna.

⁷⁹ *Ibid.*, Tomo 4, págs. 2560-2577.

⁸⁰ *Ibid.*, págs. 2561-2562.

⁸¹ *Ibid.*, Tomo 3, págs. 2272-2273.

Por otro lado, deseamos informar que esta Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como parte de sus funciones de educación pública, encomendó al Lcdo. Jaime B. Fuster, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, la preparación de un libro, titulado *Los Derechos Civiles Reconocidos en el Sistema de Vida Puertorriqueña*.⁸² Por estimar valiosa la exposición que sobre el tema de los derechos civiles se hace en esta obra, particularmente en torno a las interpretaciones que expone el Lcdo. Fuster al objeto de este Informe, vamos a transcribir extensamente lo que a nuestro juicio ayudará a perfilar el sentido constitucional que hemos estado persiguiendo a lo largo de esta parte de nuestro Informe, a saber:⁸³

“Los derechos civiles que vamos a discutir en este capítulo tratan sobre la posición del hombre y la mujer puertorriqueña en la comunidad de la isla. Este aspecto de la vida social es de una importancia tan grande que está reglamentado por la propia Constitución.

Los derechos a considerar pueden dividirse en dos grupos. El primero de estos dos grupos es el de los derechos políticos. Estos están íntimamente relacionados con la cuestión de la posición de los ciudadanos frente a los que gobiernan la comunidad. El segundo grupo trata con el derecho a la igual protección de las leyes, que tiene que ver con la posición de cada persona en relación a los demás miembros de la comunidad en general.

I. LOS DERECHOS POLITICOS

A. LA HEGEMONIA O PREDOMINIO DEL CIUDADANO FRENTE A LOS GOBERNANTES

El Preámbulo de la Constitución de Puerto Rico declara que *‘el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña’* y que un sistema democrático es aquel *‘donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas . . .’*

Estas palabras de la Constitución consagran la esencia del principio sobre el cual se funda el sistema democrático. Según este principio el gobierno de un país consiste de un grupo de ciudadanos a los cuales se les encomienda, por un tiempo, la

⁸² (1968-CDC-003E), 232 páginas, al igual que posteriores ediciones revisadas, a saber, 1972, 1973 y 1974.

⁸³ *Ibidem*, Capítulo Cuarto “La posición jurídica de la persona en su comunidad: los derechos políticos y la igual protección de las leyes”, págs. 102-103.

tarea de velar por el bienestar de toda la comunidad. El pueblo, y únicamente el pueblo, posee la autoridad y el poder público. Como dueño de esa autoridad y de ese poder *se lo delega* a un grupo de ciudadanos. *La comunidad* escoge a esos ciudadanos PARA QUE EJERZAN LA AUTORIDAD Y EL PODER PUBLICO EN BENEFICIO DE TODAS LAS PERSONAS. Y así, los ciudadanos que constituyen el gobierno son los representantes del pueblo. Las actuaciones de estos representantes del pueblo siempre están sujetas a la voluntad de éste, a la voluntad de la comunidad. Para el gobierno poder saber cuál es esa voluntad tiene que oír lo que los ciudadanos, los miembros del pueblo, piensan y desean. POR ESO SE LES ASEGURA A CADA CIUDADANO LA LIBRE PARTICIPACION EN LAS DECISIONES QUE AFECTEN A LA COMUNIDAD." (Énfasis simple del original y énfasis mayúsculas nuestro.)

Especialmente importante consideramos el señalamiento conjunto de "el hombre y la mujer puertorriqueña" como los sujetos de los derechos civiles y cómo el autor subraya la importancia de la "libre participación de *cada* ciudadano en las decisiones colectivas".

Luego de explicar el primer aspecto de la posición jurídica de la persona en la comunidad, esto es, su posición frente al gobierno, prosigue a considerar su segundo aspecto, que es la posición del individuo frente a los otros miembros de la sociedad. Y citando la Sección 1 (que reconoce la dignidad del ser humano, establece la igualdad de todas las personas ante la ley, y prohíbe discriminar por los motivos ya señalados, entre ellos, sexo) al igual que la Sección 7 por cuanto dispone que no se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes, ambas en el Artículo II—Carta de Derechos—de nuestra Constitución, que constituyen un "claro mandato" normativo, añade lo siguiente:⁸⁴

"Estas palabras de la Constitución consagran el principio de la igualdad de los seres humanos ante la ley. De acuerdo con este principio, ciertas diferencias que existen entre las personas son como si no existieran, porque ante los ojos de la ley todos son iguales.

El principio de la igualdad humana define claramente la posición de cada ciudadano frente a los demás miembros de la sociedad puertorriqueña: *todos están a la par*, ninguno es superior o inferior, todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones. La ley tiene que tratarlos a todos igualmente.

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 115.

La importancia fundamental de este principio de igualdad humana amerita que el mismo se entienda propiamente, en todos sus aspectos principales. Por ello es conveniente examinar en detalle los puntos sobresalientes de este principio.

A. DIFERENCIAS PERSONALES QUE NO SON RECONOCIDAS POR EL SISTEMA LEGAL

Según habrá notado el lector, la CONSTITUCION INDICA QUE EXISTEN DESIGUALDADES ENTRE LAS PERSONAS QUE NO DEBEN TENER TRASCENDENCIA ANTE LA LEY. Respecto a esto, el mandato constitucional tiene dos partes. *Por un lado, indica cuáles son las diferencias o desigualdades personales que carecen de importancia para la ley; y por otro lado, ordena que no habrá discriminación o trato desigual a causa de esas diferencias.*" (Énfasis simple del original y énfasis mayúsculas nuestro.)

Procede también a examinar "cada una de las desigualdades o diferencias que la Constitución ordena ignorar." Respecto a la del SEXO dice:⁸⁵

"SEXO

La última diferencia personal que nos queda por mencionar de aquellas que no pueden ser tomadas en cuenta por la ley, es la del sexo. La Constitución prohíbe que pueda haber discriminación por el mero hecho de la persona ser hombre o mujer. En el caso de que existiese un puesto en el gobierno, digamos, como juez del Tribunal Superior o como superintendente de escuela, y hubiese mujeres completamente capacitadas para ocupar el puesto, sería un discriminación no nombrar a dichas mujeres por preferir encontrar un hombre para el cargo. De la misma forma, sería contrario a la Constitución, digamos, que la Universidad de Puerto Rico le diese preferencia al ingreso de estudiantes varones, limitando, por ejemplo, el número de mujeres que pueden ser admitidas a dicha institución. Estas situaciones, al igual que los otros tipos de trato desigual que hemos considerado, están prohibidas por la Constitución."

Como se verá, el Profesor Fuster y esta Comisión de Derechos Civiles coinciden también en la apreciación histórica de estos principios.⁸⁶

"El principio de la igualdad humana ESTA BASADO EN UNO DE LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA CULTURA OCCIDENTAL: la idea de que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos. En el mundo contemporáneo este valor es aceptado universalmente por todos los pue-

⁸⁵ *Ibid.*, págs. 120-121.

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 121.

blos del mundo. Dicho valor es, además, una de las ideas más antiguas que ha concebido la inteligencia humana, habiendo sido sostenida por grupos sociales desde, por lo menos, hace dos mil años." (Énfasis simple del original y énfasis mayúsculas nuestro.)

De especial importancia resultan las consecuencias sociales que en la obra se atribuyen al principio de la igualdad humana:⁸⁷

"Además de ser uno de los valores más arraigados en las creencias y sentimientos del mundo moderno, el principio de la igualdad humana es un *medio de lograr que la vida en comunidad sea buena y satisfactoria*. CUANDO TODOS LOS HOMBRES Y LAS MUJERES SE CONSIDERAN IGUALES Y CUANDO TODOS TIENEN LA POSIBILIDAD DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS DE LA SOCIEDAD, LA VIDA EN COMUNIDAD SE ENRIQUECE. Existen entonces más personas usando sus dotes y habilidades individuales para resolver los problemas de la sociedad. La convivencia comunal no está dirigida y realizada por unas pocas mentes y unos pocos brazos sino por la inteligencia, las destrezas y los esfuerzos de todos.

El principio de la igualdad humana ES TAMBIEN UN MEDIO DE LOGRAR QUE LA VIDA EN COMUNIDAD SEA PACIFICA. Cuando algunas personas son tratadas como seres inferiores, cuando INJUSTAMENTE SE LES NIEGAN DERECHOS QUE OTROS DISFRUTAN, se crean situaciones explosivas de disgustos y frustración. LOS HOMBRES Y MUJERES MALTRATADOS podrían entonces canalizar sus energías por medios violentos para alterar la tranquilidad y el orden de la sociedad. La historia está llena de experiencias que confirman esta realidad . . .

. . . Uno de los aspectos más importantes del principio de igualdad humana es la idea de que *las oportunidades que cada persona tiene de mejorarse y de vivir bien deben depender de sus capacidades y esfuerzos propios, y no de cosas fortuitas como el color de su piel o la clase social de sus padres*. La oportunidad de un individuo para hacerse de una carrera u oficio productivo, por ejemplo, debe depender de la inteligencia de ese individuo, de sus deseos de lograr la carrera o el oficio y del afán y esmero de sus labores por realizar el deseo. Tal oportunidad ciertamente no debe depender de la riqueza material de sus padres o del abolengo social de su familia." (Énfasis simple del original y énfasis mayúsculas nuestro.)

Por último, se señala que las disposiciones constitucionales le conceden facultades al gobierno para prohibir el discrimen por razón de raza, sexo, condición social, nacimiento e ideas políticas

⁸⁷ *Ibid.*, págs. 121-122.

y religiosas, más allá de lo que prohíbe la Constitución,⁸⁸ y añade lo siguiente:⁸⁹

“Pero, ¿qué hubo del *discrimen de ciudadanos contra otros ciudadanos*? ¿Puede un empresario privado negarse, por ejemplo, a dar trabajo en su negocio a personas de color negro? ¿Puede una institución educativa privada negarse a admitir personas cuyas creencias políticas no son aceptadas por la mayoría del pueblo?

Según se apuntó anteriormente, LAS PROHIBICIONES DE LA CONSTITUCION QUE HEMOS DISCUTIDO EN ESTE CAPITULO NO ESTAN DIRIGIDAS A LO QUE PODRIAMOS LLAMAR DISCRIMEN PRIVADO DE PERSONAS A PERSONAS, como los del empresario privado o la institución educativa privada. PERO EL GOBIERNO TIENE AUTORIDAD *constitucional para aprobar leyes PROHIBIENDO ESTOS TIPOS DE DISCRIMEN, si ello es necesario para proteger el orden, la salud o el bienestar general de la comunidad, y si la prohibición es razonable.* El gobierno podría, por ejemplo, pasar una ley prohibiéndole a negocios privados que rinden servicios públicos, como las compañías de taxis, los restaurantes, los teatros o los bancos, el *discrimen* por cuestiones de raza, políticas o de otra índole. Ello sería razonable, y estaría justificado como medios de promover el bienestar general.

En resumen, pues hay ciertas diferencias entre personas que, ante los ojos de la ley, son como si no existieran. Estas diferencias son las de raza, color, nacimiento, condición social, sexo e ideas políticas y religiosas. La Constitución le prohíbe al gobierno discriminar en contra de personas por razón de tales diferencias. Concretamente, la Constitución prohíbe:

1. negar iguales oportunidades de empleo
2. negar igual acceso a las instituciones oficiales
3. establecer un *status* legal de inferioridad
4. negar igual servicios
5. negar igual uso de las facilidades públicas

La Constitución permite, sin embargo, que se le dé ayuda especial al necesitado. Y el gobierno tiene poder para extender las prohibiciones de la Constitución a personas o entidades privadas, cuando el bienestar general lo amerita.

Todas estas normas están fundadas en nuestra creencia colectiva de que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos.” (Énfasis simple del original y énfasis mayúsculas nuestro.)

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 123.

⁸⁹ *Ibid.*, págs. 124-125.

Estas explicaciones y conclusiones citadas del profesor Fuster constituyen, a nuestro juicio, fundamentos para la interpretación constitucional correcta de los derechos de la mujer en Puerto Rico, y deben orientar los programas de acción gubernamental y privada que se establezcan para hacer realidad esos derechos.