

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

18^{va.} Asamblea
Legislativa

3^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 912

20 de abril de 2018

Presentado por los señores *Vargas Vidot y Pereira Castillo*

Referido a la Comisión de Seguridad Pública

LEY

Para añadir un nuevo inciso (c) al Artículo 401; derogar el Artículo 404; enmendar el Artículo 411-A y; enmendar el Artículo 514 de la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”, a los fines de establecer una presunción de que toda persona que fabrique, transporte, o posea la(s) sustancia(s) se considerará para consumo personal, eliminar toda penalidad establecida contra cualquier persona por la posesión simple de una sustancia controlada, según definida por esta Ley, con el único propósito de consumir la misma; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En su *Reporte Mundial sobre Drogas del año 2016*, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Crimen y Drogas destaca la ineffectividad de las políticas punitivas de los estados respecto a la posesión de sustancias:

“Zero-tolerance policies, if not properly implemented, may sometimes run the risk of generating violence by stigmatizing and enabling the abuse of power to be directed against people who use drugs or low-level players in the drug trafficking chain. This, in turn, can lead to mass imprisonment for low-level offences or to forced detention of people who use drugs (...) [p]unitive approaches do not necessarily translate into gains in terms of discouraging drug use. The imposition of severe penalties for drug use and the possession of drugs for personal

consumption does not appear to have a deterrent effect on drug use in the community, and it can actually have a negative impact on the well-being and health of people who use drugs.”¹

Asimismo, el reporte analiza los efectos de la encarcelación por posesión o consumo de sustancia e indica “[i]ncarceration in prison and confinement in compulsory drug treatment centers often worsen the already problematic lives of people who use drugs and drug-dependent persons, particularly the youngest and most vulnerable. Exposure to the prison environment facilitates affiliation with older criminals and criminal gangs and organizations, increases stigma and helps to form a criminal identity. It also often increases social exclusion, worsens health conditions and reduces social skills.”²

Sobre la tendencia de convenios o acuerdos internacionales destaca: “[t]he international drug control conventions have given the flexibility to provide people who possess, purchase or cultivate drugs for personal consumption, or in other situations considered minor in nature, measures of treatment, education, aftercare, rehabilitation and social reintegration, either as an alternative to conviction or punishment or in addition to conviction or punishment, taking into account the gravity of the offence.”³

Por su parte, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, organismo de la Organización de Estados Americanos, ha urgido a los países miembros de este ente internacional la “[e]valuación de la viabilidad de la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento para los delitos menores relacionados con las drogas, donde proceda, salvaguardando la soberanía de los Estados, observando la no promoción de la impunidad y respetando los derechos humanos.”⁴

¹ WORLD DRUG REPORT 2016, UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME. PÁGS. 99-101

² *Id.* Pág. 101

³ *Id.* Pág. 103

⁴ PLAN DE ACCIÓN HEMISFÉRICO SOBRE DROGAS 2016-2020. COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (2016) PÁG. 8. http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version_Final-ESP.pdf

Perfil de la Población Confinada en Puerto Rico

El informe más reciente publicado por el Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, DCR) que recoge las características socioeconómicas y delictivas de la población correccional total (sentenciada y sumariada) en las instituciones correccionales del sistema data del 25 de junio de 2015. Para esta fecha, la población ingresada al sistema penal de Puerto Rico ascendía a 12,381 confinados. Cabe señalar que de esta población, el 97 % (11,654) eran hombres y el 3% (420) mujeres. Al momento de desarrollar el perfil, el 20% de los confinados estaban entre las edades de 25 a 29 años, seguidos por el 19% entre las edades de 30 a 34, el 16% entre 18 a 24, un 16% entre 35 a 39 años de edad y un 11% entre los 40 a 44 años de edad. Sobre la escolaridad recibida previo a ser encarcelado: el 93.27% de los confinados provino del sistema escolar público, seguido del 2.39% del sistema privado, 2.19% estuvo en ambos sistemas (público y privado), el 1.83% tomó exámenes libres y un 0.32% no informó estos datos. Del total de confinados evaluados: un 38% (4,502) de los confinados alcanzó el cuarto año de escuela superior, el 13% (1,572) el noveno grado y el 8% (992) el grado once. Además, ochocientos ochenta y un confinados (881) alcanzaron algún grado universitario, lo que representa el 7.30% de la población correccional. De éstos, el 35% alcanzó un segundo año universitario o grado asociado, el 34% un primer año universitario o grado asociado, el 19% un bachillerato, el 8% el tercer año universitario, el 3% una maestría, el 1% el doctorado y el 0.11% un grado post doctoral.

Un análisis de los datos refleja que la tercera causa de encarcelamiento había sido por violación a las regulaciones de sustancias controladas con un 16.9% de los casos. Mientras, 32.28% había sido sentenciado por incurrir en delitos contra la propiedad, el 21.76% delitos contra la vida, 9.67% armas, 7.32% violencia doméstica, 3.54% contra la indemnidad sexual, 2.39% contra la integridad corporal, 1.66% contra la familia, 1.18% contra los derechos civiles, 0.59% contra la función judicial, 0.48% vehicular y tránsito, 0.31% protección de menores, 0.26% contra el orden público y el respeto a la autoridad

pública, 0.13% contra la seguridad de las transacciones, 0.07% contra la seguridad colectiva, 0.06% contra el ejercicio gubernamental y el 2.05% por otros delitos.⁵

Respecto a los delitos en contra de la Ley 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”, las cifras más significativas de esta categoría la encabeza un 30.26% por Tentativa y Conspiración según definida en el artículo 406, seguida del 28.02% por violaciones a las disposiciones del Artículo 401 en torno a la prohibición de que se fabrique, distribuya, dispense, transporte u oculte o posea con la intención de fabricar, distribuir, dispensar, transportar u ocultar una sustancia controlada; el 21.75% de las violaciones a las disposiciones del Artículo 404 en torno a Penalidad por Posesión, Libertad a Prueba y Eliminación de Record por Primer Delito; el 9.98% por Actos Prohibidos y Penalidades del Artículo 401-A; el 4.53% por Empleo de menores (Artículo 411) y; el 3.46% por Introducción de drogas en escuelas o instituciones (Artículo 411-A). En torno a este 21.75% por delitos en contra del Artículo 404 de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, *supra*, esta cifra significa un total de 427 confinados.⁶

En torno a los problemas de adicción a drogas en la población penal, el citado *Perfil de la Población Confinada* indica que de los resultados obtenidos para los 12,074 casos que informaron, 8,326 equivalentes al 68.96% tenían problemas de adicción a drogas antes de entrar al sistema correccional, 3,693 (30.59%) no tenían problemas relacionados al consumo de sustancias controladas y 55 confinados (0.46%) no emitieron respuesta. El mismo reporte del DCR señala como “dato curioso” que 3,596 (33.98%) de los 10,584 confinados que indicaron no tener problemas de acción a drogas están recibiendo tratamiento contra la adicción en la actualidad.⁷ Sin duda, estas cifras reflejan un problema de disponibilidad de sustancias dentro de las instituciones carcelarias del país. De forma que, personas que reportan que no eran usuarias de sustancias previo a la convicción, inician este proceso de consumo y adicción dentro de la institución. Para

⁵ PERFIL DE LA POBLACIÓN CONFINADA. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN. (2015). PÁG. 1. http://ac.gobierno.pr/correccion/wp-content/uploads/2017/03/perfil_poblacion_confinada.pdf

⁶ *Id.* Págs. 84-84

⁷ *Id.* Pág. 123

aquellas personas que ya combatían la enfermedad de la adicción a drogas al entrar al sistema penal, la condición recrudece dentro de la misma.

Según el Informe Estadístico Año Fiscal 2015-16 sobre pruebas de detección de sustancias controladas del DCR, en el año fiscal 2015-16 se administraron pruebas de detección de sustancias controladas en ocho (8) instituciones de la Región Norte (32%), trece (13) de la región Sur (52%) y cuatro (4) oficinas del Negociado de Comunidad (16%). No se realizaron pruebas en los Hogares de Adaptación Social ni en los Programas de Desvío y Comunitarios. Durante el periodo en referencia se seleccionó una muestra total de 1,003 convictos de los cuales participaron el 91% (913) y rehusaron el 9% (90). Del total de la muestra aleatoria de 1,003 en el sistema correccional, 315 (31%) convictos arrojaron resultados positivos, 648 (65%) resultados negativos y 40 (4%) confinados se encontraban fuera de la institución al momento de las pruebas por lo que no participaron. La lista de sustancias detectadas entre los 1,003 convictos está encabezada por 114 positivos administrativos, lo que representa el 36%, seguido de los positivos a sustancias tales como: THC - (Marihuana) 105 (33%), THC - OPI (Marihuana - Opiáceos) 19 (6%), OPI (Opiáceos) 15 (5%), COC (Cocaína) 13 (4%), THC-COC-OPI (Marihuana-Cocaína-Opiáceos) 12 (4%), COC - OPI (Cocaína - Opiáceos) 12 (4%), Benzodiacepina 6 (2%), COC (Cocaína) 13 (4%), AMP - THC (Anfetaminas - Marihuana) 1% (2) y, otros 8 (2%) no especifican las sustancias⁸

Despenalización

En el año 2015, el entonces Gobernador Alejandro J. García Padilla, emitió una Orden Ejecutiva⁹ en la cual establecía que, procesar criminalmente a personas por posesión de cannabis para uso personal con el objetivo que cumplan cárcel estaría en el nivel de prioridad más bajo en la asignación de recursos para la implementación de la Ley por el Secretario de Justicia. Se incluyó como parte de las justificaciones para emitir esta

⁸ PRUEBAS DE DETECCIÓN DE SUSTANCIAS CONTROLADAS. INFORME ESTADÍSTICO AÑO FISCAL 2015-2016 DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN DE PUERTO RICO. <http://ac.gobierno.pr/correccion/wp-content/uploads/2017/11/INFORME-ANUAL-PRUEBAS-DE-DETECCION-DE-SUSTANCIAS-CONTROLADAS-LABORATORIO-2015-16.pdf>

⁹ Véase, BOLETÍN ADMINISTRATIVO NÚM. OE-2015-35.

directriz, información en torno la población correccional para el 2012 que afirmaba que el Departamento de Corrección y Rehabilitación había incurrido en gastos ascendentes a dos millones doscientos ochenta mil (\$2, 280,000) dólares relacionados con el costo de confinamiento de un año de sentencia de usuarios y poseedores de la sustancia controlada conocida como marihuana. Esto, con un perfil poblacional de confinados de los cuales el 71.32% había sido sentenciado por casos relacionados al consumo de sustancias controladas, mientras el 81.71 % de los confinados indicaba tener problemas de adicción a sustancias controladas para la fecha de referencia (2012). Por lo cual, entre otras disposiciones, se estableció que en los casos en que se procesara a una persona cuya conducta se limitara a poseer seis (6) gramos o menos de marihuana o sus derivados para uso personal o parafernalia relacionada con el uso de esta sustancia que fuera consistente con dicha cantidad y uso y, si la persona cualificaba y se trababa de un primer incidente, se considerara prioritariamente promover suscribir un convenio para someterse a tratamiento y rehabilitación y, solicitar que la persona fuera sometida a libertad a prueba de conformidad con las Reglas de Procedimiento Criminal vigentes.

De otra parte, veintidós jurisdicciones en los Estados Unidos y Washington, DC han promulgado leyes para dejar de encarcelar a sus residentes por posesión de cantidades modestas de cannabis. En ocho de esos estados, la marihuana es legal para adultos mayores de 21 años, mientras que 14 han despenalizado la posesión simple de cannabis. La mayoría de los estados de despenalización imponen una multa civil que evita las consecuencias colaterales que alteran la vida de un registro criminal.

Aun cuando los ejemplos de despenalización o descriminalización en la jurisdicción estatal en los Estados Unidos se limitan al cannabis, existen varios ejemplos de países que han despenalizado la simple posesión de toda sustancia con el propósito de consumo personal. El caso más citado y estudiado como referente al presente lo es Portugal. Esto porque hace 18 años Portugal dio un paso de vanguardia y despenalizó la posesión de todas las drogas, desde marihuana hasta heroína. Hoy, las autoridades portuguesas no arrestan a nadie a quien hayan encontrado lo que se considera como un

suministro de menos de 10 días de una droga ilícita: un gramo de heroína, éxtasis o anfetamina, dos gramos de cocaína o 25 gramos de cannabis. En cambio, los infractores de drogas reciben una citación y se les ordena comparecer ante los llamados "paneles de disuasión" compuestos por expertos legales, sociales y psicológicos. La mayoría de los casos simplemente se suspenden. A las personas que repetidamente acuden a los paneles se les puede recetar un tratamiento que va desde el asesoramiento motivacional hasta la terapia de sustitución de opiáceos.

Aunque a menudo se evalúa de forma limitada en referencia a su ley de despenalización, la experiencia de Portugal en la última década y media se debe también a su sistema de salud pública gratuito y a sus programas de tratamiento extensos. En una sociedad donde las drogas son menos estigmatizadas, los usuarios problemáticos son más propensos a buscar atención. Incluso, si la policía sospecha que alguien usa drogas, es menos probable que los moleste o persiga.

Luego de aprobada la reforma sobre las drogas en el año 2000, la tasa de nuevas infecciones por VIH y las muertes por sobredosis en Portugal han disminuido vertiginosamente desde 2001. En comparación, en los Estados Unidos más de 22,000 personas murieron en 2015 por sobredosis con opiáceos recetados, según el CDC, lo que equivale a más de 62 personas por día.¹⁰ La tasa actual de muertes inducidas por drogas en Portugal, 3 por cada millón de habitantes, es más de cinco veces menor que el promedio de la Unión Europea de 17.3 por cada millón, según cifras de la Unión Europea.¹¹ Como dato imperativo, es menester mencionar que las drogas siguen siendo ilegales en Portugal, los traficantes de drogas siguen siendo enviados a la cárcel. Empero, la mera posesión de la sustancia prohibida no conlleva cárcel, lo cual es cónsono con la presente propuesta.

¹⁰ OPIOID DATA ANALYSIS. CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION.
<https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/analysis.html>

¹¹ Véase, EUROPEAN DRUG REPORT: TRENDS AND DEVELOPMENTS. EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. (2015). Pág. 80.
http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_239505_EN_TDAT15001ENN.pdf

Habiendo señalado que el éxito de las políticas portuguesas reside, no solo en las leyes penales, sino en la inversión pública en pro de un sistema de salud gratuito y en sus programas de tratamiento extensos, es menester realizar un análisis sobre la inversión pública en áreas de seguridad, salud y educación en Puerto Rico.

Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico

En Puerto Rico, la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico” estableció la política pública respecto al uso y manejo de sustancias. Además de establecer penas, categorizó algunas drogas, medicamentos, entre otras sustancias, como controladas. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a diferencia de otras jurisdicciones, estableció como política pública el penalizar no solo la fabricación, distribución, dispensación, transportación u ocultar sustancias controladas sin receta u orden, sino que también estableció como delito la mera posesión de estas sustancias controladas. En algunos casos las penas impuestas podrían conllevar multa de hasta un máximo \$30,000 y un máximo de 50 años de cárcel, en casos de reincidencia.

Un señalamiento constante que se ha dirigido hacia nuestra ley de sustancias es la ausencia de métricas o criterios claros que diferencien entre los actuales delitos de posesión y distribución, distintos a las guías federales que si lo establecen. Esto deja al criterio de cada juez la potestad de decidir, lo cual pudiera resultar en decisiones encontradas. Así las cosas, entendemos meritorio enmendar el Artículo 401 de la Ley de Sustancias Controladas, *supra*, a los fines de establecer criterios mínimos, con especificidad en los casos de posesión de marihuana.

Específicamente, en lo referente a la posesión de sustancias, el inciso (a) del Artículo 404 de la citada ley dispone que “[s]erá ilegal el que cualquier persona, a sabiendas o intencionalmente, posea alguna sustancia controlada, a menos que tal sustancia haya sido obtenida directamente o de conformidad con la receta u orden de un profesional actuando dentro del marco de su práctica profesional (...)”.

Asimismo, este inciso dispone que “[t]oda persona que viole este inciso incurrirá en delito grave y convicta que fuere será castigada con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.”

Sin embargo, “[s]i la persona comete tal delito después de una o más convicciones previas, que sean firmes, bajo este inciso, incurrirá en delito grave y convicta que fuere será sentenciada a pena de reclusión por un término fijo de seis (6) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de diez (10) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de cuatro (4) años.”

Si a estas penas le sumamos las consecuencias que dispone la Ley Núm. 254 de 27 de julio de 1974, según enmendada, la cual creó los Certificados de Antecedentes Penales, el efecto en la persona convicta por los delitos antes descritos, las consecuencias son nefastas. Actualmente, la persona acusada de delito grave bajo esta ley, no podrá eliminar del certificado de antecedentes penales la convicción por un periodo de 5 años. Esto priva a las personas convictas de un proceso justo de reinserción social, oportunidades de empleo, estudios y le imponen una doble pena que carga de lastre en una sociedad donde los ex confinados son estigmatizados y rechazados.

Por otro lado, el Artículo 404 contiene los incisos (b) y (c). De forma sucinta, el propósito del inciso (b) es proveer una oferta de libertad condicionada por término fijo de 3 años si la persona realiza una alegación de culpabilidad. Bajo este inciso el delito cometido será, igualmente al inciso (a), considerado como grave. Bajo el inciso (c) se establece una pena de multa y de trabajo o servicios en la comunidad, como alternativa en los casos de posesión simple de sustancias controladas para aquellos imputados que no sean adictos que aprueben un curso de orientación preventiva contra el uso de sustancias controladas en cualquier proveedor de servicio reconocido por la Administración de Servicios de Salud Mental y contra la Adicción. Sin embargo, para

que la persona acusada pueda acceder a esto, igualmente al inciso anterior, debe hacer una alegación de culpabilidad ante el Tribunal. Bajo este inciso (c) la persona sería acusada de un delito menos grave.

Estos datos demuestran una política pública fallida implementada desde los años 70's en Puerto Rico, la cual abrió la puerta a la fracasada "guerra contra las drogas" y cuyos efectos podemos trazar hasta el presente. La misma ha desencadenado en la estigmatización de cientos de miles de puertorriqueños que tienen uso problemático de sustancias, el encarcelamiento de miles de personas y la cronificación del consumo de drogas dentro de las instituciones penales del país. Mientras otros países han ido transformando sus políticas públicas referentes al consumo de sustancias a un abordaje compasivo y rehabilitador, en Puerto Rico nos hemos negado a cambiar de enfoque, perpetuando un sistema de enfoque punitivo. No hay duda que el éxito de una política pública que propenda hacia un abordaje rehabilitador de la persona adicta a sustancias requiere, además de acciones legislativas, un sistema de salud abarcador que brinde servicios accesibles contra la adicción. Este proyecto pretende ser un paso afirmativo en esa dirección.

Asimismo, reconocemos que no toda persona acusada de poseer sustancias es una persona que tiene uso problemático de esta. Esto no significa que la sustancia dejará de ser controlada, o que quien posea con propósitos de distribuir no será penalizado. Coincidimos en que el Estado debe tener una participación en disuadir el uso de sustancias que puedan tener efectos negativos en la salud de sus ciudadanos, pero estamos convencidos de que esto se logra a través de programas de prevención y de intervención temprana para atender el abuso de las drogas.

Impacto Fiscal del esquema penal vigente

Durante la pasada década, Puerto Rico ha estado enfrentando una crisis económica que ha afectado a todos los sectores, incluyendo al Gobierno con la consecuente reducción de fondos del erario disponibles para sufragar la diversidad de agencias y programas existentes. Así lo demuestran las reducciones presupuestarias a diversas

agencias de alto interés como lo es el Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR). Según datos recientes, de \$451,529,000.00 dólares asignados al DCR en el año 2015, para el año fiscal 2017 se asignaron \$375,995,000.00 dólares lo que representa una reducción de \$75,534,000.00 de dólares en el presupuesto. Esto ha repercutido en una reducción del gasto anual promedio por confinado de \$33,894, durante el 2014, a \$28,259 para el año fiscal 2016.¹² Esto, en caso de adultos. Sin embargo, si bien es cierto que no existen estadísticas objetivas sobre los menores transgresores, se ha estimado que el gasto anual promedio de un menor transgresor podría ascender a \$100,000. Según el Perfil del Menor Transgresor en Puerto Rico, actualmente hay 254 menores confinados en instituciones juveniles, de los cuales, 234 son varones y 20 féminas.¹³

La estadística del gasto que recurre el estado en sufragar los costos de un confinado, ya sea menor o adulto, es mucho mayor que la inversión por estudiante en el renglón de la educación pública. El Instituto de Política Pública (IPP) del Sistema Universitario Ana G. Méndez (SUAGM) y la firma Estudios Técnicos Inc, presentaron los hallazgos del "Estudio sobre el Perfil de la Educación en Puerto Rico", centrado en el Sistema de Educación Pública, incluyendo la educación pre-escolar, elemental, intermedia y superior. Según este estudio, el Gobierno invierte un total de \$7,709 por estudiante en escuelas públicas primarias y secundarias. Esto implica que nuestro esquema actual redunda en un gasto por confinado 3.67 veces mayor a la inversión que se realiza por cada estudiante de escuela pública, mientras en el caso de los menores transgresores resultaría en una proporcionalidad de más de 10 a 1, respecto al gasto de un menor en una institución juvenil versus la inversión del estudiante en escuela pública.

La Ley 67-1993, según enmendada, conocida como "Ley de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción", crea la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (en adelante, ASSMCA) adscrita al Departamento de Salud con el deber ministerial de proveer programas y servicios relacionados con la

¹² PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR AGENCIA AÑOS FISCALES 2014 AL 2017. OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO. (2017). <http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2016-2017/Tablas%20Estadsticas/04.pdf>

¹³ DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN, PERFIL DEL MENOR TRANSGRESOR 2016 (2016), http://ac.gobierno.pr/correccion/wp-content/uploads/2017/03/perfil_menor_trangresor.pdf.

salud mental, la adicción a drogas y el alcoholismo. Por su parte, la Ley 408-2000, según enmendada, conocida como "Ley de Salud Mental de Puerto Rico" crea las Cartas de Derechos para adultos y menores que reciben servicios de salud mental. Mediante esta Ley, se autoriza al Administrador de ASSMCA a establecer la reglamentación necesaria a fin de licenciar, supervisar y mantener un registro público de todas las instituciones y facilidades, ya sean públicas o privadas, que se dediquen a proveer servicios para la prevención o el tratamiento de desórdenes mentales y de adicción a drogas y alcoholismo, a formular e implantar los programas de prevención y tratamiento, establecer los controles de calidad de los mismos, entre otros fines relacionados. Es decir, ASSMCA es la entidad gubernamental con el rol prioritario en la prevención y tratamiento de los desórdenes de adicción.

Sin embargo, el presupuesto de ASSMCA no tan solo ha visto una reducción significativa durante los pasados años, sino que ha reportado consecutivamente un gasto mayor al presupuesto asignado. Según la Oficina de Gerencia y Presupuesto para el año fiscal 2014-15 se asignó a esta dependencia la suma de \$139,594,000, pero esta incurrió en gastos por \$149,021,000. Para el año fiscal 2015-16, se asignó \$128,724,000 y tuvo gastos por \$140,379,000.¹⁴

En contexto de una investigación legislativa reciente en torno al funcionamiento de los programas de metadona en Puerto Rico, la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA) proveyó estadísticas actualizadas sobre la efectividad de sus servicios y la población dependiente de sustancias controladas en la Isla. Informaron que según un estudio realizado por el Instituto de Investigación en Ciencias de la Conducta adscrito al Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico en diciembre de 2016, reveló que aproximadamente 262,472 personas entre las edades de 15 a 74 años en la Isla sufrieron de un trastorno de uso de sustancias durante los 12 meses previos al estudio. Este estimado equivale a aproximadamente 11.5% de la población, e incluye drogas ilícitas, alcohol y nicotina. En específico, la

¹⁴ PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR AGENCIA AÑOS FISCALES 2014 AL 2017, *supra*.

investigación estimó que existen 130,275 (5.7%) personas que padecen de un trastorno de alcohol, y 74,647 (3.3%) que sufren de un trastorno por consumo de sustancias.

En términos de la utilización de servicios, el estudio reveló que el 67.4% de las personas con criterios diagnósticos de dependencia a sustancias no recibieron tratamiento para su condición. Además, el estudio concluyó que los centros de metadona de ASSMCA actualmente retienen el 81.37% de sus participantes. Aun así, la propia ASSMCA reconoció que existen datos de este estudio que deben ser corroborados, ya que entienden que la población dependiente de sustancias en la Isla puede ser mayor a la informada.¹⁵

Estos datos reflejan no tan solo que el Gobierno consistentemente ha subestimado la necesidad de recursos para la provisión de servicios de salud mental y contra la adicción, sino también un disloque en la prioridad gubernamental en la asignación de recursos. Esta realidad exige un cambio de paradigma en nuestra política pública y cambios en la inversión de recursos.

Una propuesta de cambio

El panorama antes descrito nos presenta grandes retos en la búsqueda de mayor eficiencia social y fiscal y, una redistribución de nuestros recursos con un enfoque sensible, coherente y basado en evidencia. Como reseñáramos anteriormente, los organismos internacionales dedicados a estudiar el fenómeno de la producción, distribución y consumo de las drogas parecen haber alcanzado un consenso dirigidos a diferenciar entre el enfoque penal dirigido a la producción y tráfico de drogas versus los asuntos de salud pública que afectan a las personas con problemas de adicción. Es así como los esfuerzos de muchos países se han redirigido a medidas con base científica para la prevención y el tratamiento de personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas tratando a estos como pacientes y no como delincuentes. Esto, puede ser alcanzado mediante la despenalización de la posesión de sustancias controladas para consumo personal, según dispuestas en el Artículo 404 de la la Ley 4

¹⁵ Comisión de Salud, Informe Final en torno a la Resolución del Senado Núm. 9, 6 de abril de 2017.

de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”. Conforme a esta propuesta de enmiendas a la Ley 4, *supra*, continuarían vigentes las penalidades relacionadas a la fabricación, transportación, distribución y otros actos relacionados con a la distribución y venta de sustancias controladas según contemplados en el Artículo 401 de esta ley.

Igualmente, se atiende el señalamiento sobre la ausencia de métricas o criterios claros que diferencien entre los actuales delitos de posesión y distribución, enmendando el Artículo 401 a los fines de establecer criterios mínimos estableciendo una presunción rebatible para uso personal y en el caso de marihuana, una presunción no rebatible mientras la cantidad no sobrepase los 5 gramos. Además, al establecer guías mínimas en la ley, evitaremos que en ausencia de un delito por posesión simple como se establecía en el Artículo 404, se intente acusar toda posesión con propósitos de distribución.

En este momento de crisis socioeconómica que vive Puerto Rico, este cambio en el esquema penal permitiría al Gobierno de Puerto Rico reenfocar sus prioridades y asignar sus recursos a combatir la verdadera actividad criminal relacionada al narcotráfico mientras provee asistencia y servicios de salud a las personas enfermas por el consumo de estas sustancias. Los datos anuales del Perfil de la Población Confinada del DCR son evidencia contundente de que el gasto que incurre el Gobierno en mantener encarcelado a una persona enferma supera por mucho la inversión que sería necesaria para proveer a estas personas servicios de salud y rehabilitación adecuados en la libre comunidad. Este cambio en la ecuación de nuestra inversión pública redundaría también en la disponibilidad de mayores recursos educativos y de empoderamiento social que pueden ser redirigidos al resto de la población que tanto lo necesita.

Por todo lo anterior, esta Asamblea Legislativa considera necesario añadir un nuevo inciso (c) al Artículo 401; derogar el Artículo 404; enmendar el Artículo 411-A; y enmendar el Artículo 514 de la Ley 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico” a los fines de eliminar

las penalidades actuales por la posesión simple de una sustancia controlada, manteniendo las disposiciones vigentes contra las actividades delictivas relacionadas al narcotráfico.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se añade un nuevo inciso (c) al Artículo 401 de la Ley 4 de 23 de
2 junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de
3 Puerto Rico”, para que lea como sigue:

4 “CAPÍTULO IV DELITOS Y PENALIDADES

5 Artículo 401. — Actos prohibidos (A) y penalidades.

6 (a)...

7 (b)...

8 (c) *Para los fines de este Capítulo, se establece una presunción rebatible de que la*
9 *persona fabricó, transportó, o poseía la(s) sustancia(s) para consumo personal. En el caso*
10 *particular de la Marihuana, según definida en esta Ley, se establece una presunción no*
11 *rebatible de que la persona fabricó, transportó, o poseía la sustancia para consumo personal,*
12 *siempre que dicha cantidad no sobrepase los 5 gramos. Las presunciones aquí establecidas*
13 *operarán sin distinción del método utilizado para fabricar, transportar o poseer la(s)*
14 *sustancia(s). Para derrotar la presunción rebatible aquí dispuesta, será necesario demostrar*
15 *más allá de duda razonable que la persona a sabiendas o intencionalmente fabricó, dispensó,*
16 *transportó, ocultó o poseía con la intención de distribuir una(s) sustancia(s) falsificada(s) o*
17 *controlada(s).”*

18 Sección 2. -Se deroga el Artículo 404 de la Ley 4 de 23 de junio de 1971, según
19 enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”.

1 Sección 3.- Se enmienda el Artículo 411-A de la Ley 4 de 23 de junio de 1971,
2 según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”,
3 para que lea como sigue:

4 “Artículo 411-A. — Introducción de drogas en escuelas o instituciones
5 recreativas.

6 Toda persona que, a sabiendas e intencionalmente y en violación a las
7 disposiciones de esta ley, introduzca, distribuya, dispense, administre, posea o
8 transporte para fines de distribución, venda, regale, entregue en cualquier forma, **[o**
9 **simplemente posea]** cualquier sustancia controlada de las incluidas en las
10 Clasificaciones I a V de esta ley en una escuela pública o privada, instalación
11 recreativa, pública o privada, o en los alrededores de cualquiera de éstas, incurrirá
12 en delito grave y, convicta que fuere, será sentenciada con el doble de las penas
13 provistas por el Artículo 401(b) **[o 404(a)]** de esta ley, por un delito cometido por
14 primera vez, que envuelva la misma sustancia y la misma clasificación.

15 **[En casos de reincidencia por la simple posesión la penalidad será el triple**
16 **de las penas provistas por el Artículo 404(a) de esta ley por un delito subsiguiente**
17 **que envuelva la misma sustancia controlada y la misma clasificación.]** En casos de
18 reincidencia por introducción, distribución, posesión para fines de distribución o
19 venta se impondrá pena de reclusión por un término fijo de noventa y nueve (99)
20 años.

21 Escuela.— Se entenderá el edificio principal y toda edificación, anexo, patio,
22 jardín y área de estacionamiento de la escuela y cubrirá las prescolares, las

1 elementales, secundarias (intermedias), superiores, especializadas y a las
2 universidades y colegios para estudios universitarios. Se entenderán cubiertas, a los
3 fines de este artículo, las escuelas comerciales, las vocacionales o de oficios; aquéllas
4 para personas impedidas físicamente, retardadas mentales, sordomudas y ciegas;
5 para personas con limitaciones del habla y en la lectura, y cualesquiera otras de
6 naturaleza análoga a las antes mencionadas. Por "alrededores de una escuela" se
7 entenderá cubierta un área de hasta cien (100) metros radiales a contarse desde los
8 límites de la escuela, según indicados estos límites por cerca o por cualquier otro
9 signo de demarcación.

10 Instalación recreativa pública o privada. — Se entenderá todo parque, cancha,
11 piscina, salón de máquinas de vídeo o pinball , estadio, coliseo, área o lugar
12 designado o comúnmente utilizado para la celebración de actividades de juego,
13 entretenimiento, diversión o recreación pasiva, competencias o eventos deportivos,
14 profesionales o de aficionados. Por "alrededores de una instalación recreativa" se
15 entenderá cubierta un área de hasta cien (100) metros radiales a contarse desde los
16 límites de la instalación recreativa, según indicados estos límites por cerca o
17 cualquier otro signo de demarcación. Igualmente incurrirá en delito grave toda
18 persona que, a sabiendas e intencionalmente y en violación de las disposiciones de
19 esta ley, distribuya, dispense, administre, posea o transporte para fines de
20 distribución, venda, regale o entregue en cualquier forma cualquier sustancia
21 controlada de las incluidas en las Clasificaciones I a V de esta ley en un centro,
22 institución o facilidad público o privado dedicado a la prevención, diagnóstico,

1 tratamiento y rehabilitación de los adictos a drogas narcóticas o de los dependientes
2 a drogas deprimentes o estimulantes o en sus alrededores. En caso de convicción el
3 infractor será castigado con la penalidad dispuesta en los párrafos primero y
4 segundo de este artículo para la primera convicción y para casos de reincidencia,
5 respectivamente.

6 Alrededores de un centro, institución o facilidad. — Se entenderá cubierta un
7 área de hasta cien (100) metros radiales a contarse desde los límites de éstos, según
8 indicados estos límites por cerca o por cualquier otro signo de demarcación.”

9 Sección 4.- Se enmienda el Artículo 514 de la Ley 4 de 23 de junio de 1971,
10 según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”,
11 para que lea como sigue:

12 “Artículo 514. — Peso de la prueba, responsabilidad.

13 **[(a)]**

14 **[(1)]** (a) El Estado no estará obligado a negar la existencia de una exención o
15 excepción establecida por esta ley en una denuncia, acusación u otra alegación, o en
16 un juicio, vista u otro procedimiento judicial, conforme a esta ley, y el peso de la
17 prueba de la existencia de tal exención o excepción corresponderá a la persona que la
18 reclama.

19 **[(2)]** En el caso de una persona acusada por infracción al Artículo 404(a) por
20 posesión de sustancias controladas cualquier rótulo que identifique las mismas
21 conforme a la sec. 503(b)(2) de la Ley Federal de Alimentos, Drogas y Cosméticos
22 será admisible como evidencia, y será evidencia prima facie de que dicha

1 **sustancia fue obtenida mediante receta legalmente válida de un profesional**
2 **actuando en el curso de su práctica profesional.]**

3 (b) A falta de prueba de que una persona es el poseedor legalmente
4 autorizado de un registro o de una hoja oficial de pedido, expedidos conforme a esta
5 ley, se presumirá que no es legalmente tenedor de tal registro u hoja, y a esa persona
6 le corresponderá el peso de la prueba para refutar la presunción.

7 (c) El peso de la prueba para establecer que un medio de transporte,
8 incluyendo naves aéreas, vehículos, bestias o embarcaciones, utilizado en relación
9 con las sustancias enumeradas en la Clasificación I, fue utilizado legalmente bajo las
10 disposiciones de esta ley corresponderá a las personas que lo utilizan.”

11 Sección 5.- Clausula de Separabilidad

12 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
13 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta
14 Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a
15 tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El
16 efecto de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo,
17 oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo,
18 subcapítulo, acápite o parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada
19 inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier
20 cláusula, párrafo, subpárrafo, oración palabra, letra, artículo, disposición, sección,
21 subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada
22 o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada

1 no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas
2 o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e
3 inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las
4 disposiciones y la aplicación de esta ley en la mayor medida posible, aunque se deje
5 sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus
6 partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a
7 alguna persona o circunstancia. Esta Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta
8 Ley sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

9 Sección 6.- Vigencia

10 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente luego de su aprobación.