

16 de junio de 2009

Hon. José E. González
Presidente

Comisión de lo Jurídico Penal
Senado de Puerto Rico
P.O. Box 9023431
El Capitolio,
San Juan, PR 00902-3431

PONENCIA DE LA SOCIEDAD PARA ASISTENCIA LEGAL

PROYECTO DEL SENADO 781

La Sociedad Para Asistencia Legal comparece ante esta Honorable Comisión de lo Jurídico para **oponerse** a la aprobación del **Proyecto del Senado Núm. 781** (en adelante, **P. del S. 781**). Dicho proyecto pretende prohibir a los menores de dieciséis (16) años transitar o permanecer por las calles, plazas u otros lugares similares durante el período comprendido entre las 10:00 p.m. y 6:00 a.m., a menos que por estado de necesidad se vea obligado, por encontrarse en una diligencia urgente o en alguna actividad

deportiva, cívica, cultural o religiosa y, que además, esté acompañado por uno de sus padres, tutor o encargado legalmente autorizado. ¹

A base de un detenido análisis constitucional y doctrinal, es nuestra contención que la implantación de la medida de referencia presentaría serias implicaciones de naturaleza constitucional, las cuales menoscabarían irrazonablemente los derechos a la intimidad, libertad y la igual protección de las leyes de los menores intervenidos. Estos derechos constitucionales gozan de una alta jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico. Ante ello, el Estado viene obligado a demostrar la existencia de un **interés apremiante** que justifique la necesidad de restringir su ejercicio. Tal restricción debe ser, a su vez, la menos onerosa posible y debe representar el medio más idóneo para adelantar la consecución del fin que se persigue. Cabe señalar, asimismo, que este tipo de restricciones sobre los menores de edad contraviene el derecho que ostentan sus padres con relación a asuntos inherentes a su crianza.

Debemos advertir, además, que la medida carece de un análisis empírico que demuestre la necesidad de establecer una disposición que infringe la libertad de movimiento de los menores de 16 años.

De la parte expositiva de la medida surge que, actualmente, varios municipios del País ya disponen, en sus Códigos de Orden Público vigentes, la prohibición que la medida ante nos pretende promover. Así también, se aduce que este tipo de restricciones a la libertad de los menores de 16 años ha

¹ En adelante, utilizaremos el término “toque de queda” al hacer referencia a la prohibición que se pretende adelantar mediante la presente medida.

alcanzado un éxito notable en la disminución de tragedias en la que éstos son víctimas. No obstante lo planteado en la Exposición de Motivos, podemos asegurar que el “toque de queda” establecido a nivel municipal no ha arrojado los resultados esperados; ya que las incidencias de menores intervenidos por violación a estas disposiciones han sido relativamente bajas o prácticamente inexistentes en varios de estos municipios.

En atención a ello, a continuación esbozamos los fundamentos sobre los cuales apoyamos nuestra oposición a la medida de referencia.

Consideraciones de índole constitucional

La prohibición que propone la medida atenta, indebida e injustificadamente, contra los derechos constitucionales a la libertad, la intimidad y la igual protección de las leyes, toda vez que el Estado no ha demostrado la existencia de un interés apremiante para justificar la misma. Veamos.

La protección a la honra, intimidad e integridad personal es un derecho constitucional inexorablemente atado al principio de la dignidad del ser humano. La propia Constitución condiciona este derecho, pues lo que ésta proscribiera es la intromisión abusiva del Estado y otros particulares con la honra, la reputación y la vida privada y familiar del ciudadano.² El Tribunal

² Pueblo v. Falú, 116 D.P.R. 828, 837 (1986).

Supremo de Puerto Rico ha expresado que **lo máspreciado que tiene un ser humano es su dignidad, integridad personal e intimidad.** ³ Entonces, no cabe duda de que las personas albergan con respecto a su propio cuerpo la más alta expectativa de intimidad. ⁴ Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que el Estado únicamente puede intervenir con el cuerpo de un ciudadano cuando la intervención es razonable, desde el crisol de la cláusula constitucional que protege a las personas contra registros y allanamientos irrazonables. ⁵

Por otro lado, **la libertad** es uno de los derechos fundamentales de mayor jerarquía reconocidos en nuestra Constitución de la siguiente manera:

*Se reconoce **como derecho fundamental** del ser humano el derecho a la vida, **a la libertad** y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, **ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes...***⁶ (Énfasis nuestro)

Como parte del derecho antes mencionado, en el caso de **Asoc. Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc. v. Cardona**, ⁷ el Tribunal Supremo reconoció el derecho a libre acceso y movimiento que todo ciudadano tiene sobre las vías públicas del País, puntualizando que:

³ *Arroyo v. Rattan Specialties, Inc.*, 117 D.P.R. 35, pág. 56

⁴ *Pueblo v. Bonilla*, 149 D.P.R. 318, 331 (1999)

⁵ Art. II, Sec. 10, Const. E.L.A.; Véase, además, *Pueblo v. Bonilla*, supra, pág. 333.

⁶ Art. II, Sec. 7, Const. E.L.A.

⁷ 144 D.P.R. 1, (1997)

*El derecho a la libertad de movimiento o a discurrir libremente por las vías públicas ha sido reconocido **como un derecho con valor propio**, y no solamente como uno necesario para el ejercicio de otros garantizados constitucionalmente. Sin embargo, tampoco es absoluto. El Estado puede reglamentar su ejercicio **dentro de los parámetros de nuestro ordenamiento constitucional**. (Énfasis Nuestro)*

Dichos pronunciamientos fueron reafirmados posteriormente en el caso de **Nieves v. AM Contractors, Inc.**⁸ Asimismo, en **Ortiz v. D.T.O.P.**,⁹ el Tribunal Supremo reconoció que la protección de la **libertad de movimiento es de rango constitucional**, dimanante de la sección 10 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico.

En vista de lo anterior, todo ciudadano alberga el derecho constitucional a moverse con libertad como parte del ejercicio de los derechos que le confiere la Carta de Derechos de nuestra Constitución, entre éstos, el derecho a la libertad de expresión,¹⁰ de reunión,¹¹ de pedirle al gobierno la reparación de agravios,¹² de asociación,¹³ a no sufrir detenciones o arrestos sin causa probable,¹⁴ a irse a la huelga, establecer piquetes y realizar otras actividades

⁸ 2005 T.S.P.R. 181, (2005).

⁹ 2005 T.S.P.R. 35, (2005).

¹⁰ Art. II, Sec. 4, Const. E.L.A.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ Art. II, Sec. 6, Const. E.L.A.

¹⁴ Art. II, Sec. 10, Const. E.L.A.

concertadas, a fin de organizarse y negociar colectivamente con sus patronos,¹⁵ entre otros. Por mandato constitucional, todo ciudadano tiene la facultad inherente a su **derecho inalienable de libertad personal, de transitar y discurrir por las calles y aceras públicas, sin limitaciones del Estado o de otros particulares.**

El derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de los lugares públicos es básico dentro del esquema de valores de nuestro sistema democrático. Sin embargo, esto no significa que los ciudadanos tengan un derecho absoluto a su uso.¹⁶ El Estado, en el ejercicio de su poder *parens patriae*, puede válidamente reglamentar el uso que se le dará a las calles, **siempre y cuando la reglamentación o legislación adoptada al respecto no interfiera de forma irrazonable con los derechos constitucionales de los individuos.**¹⁷

A la luz de la garantía constitucional de **la igual protección de las leyes, el Estado no puede aprobar una ley o reglamento estableciendo un trato desigual para algunos ciudadanos a menos que haya una razón justificada para ello.**¹⁸ Nuestro Más Alto Foro ha reconocido que una ley o reglamento público puede establecer clasificaciones de personas o grupos y extenderle un tratamiento distinto, siempre que se analice si: **(1)** la

¹⁵ Art. II, Sec. 18, Const. E.L.A.

¹⁶ U.N.T.S. v. Secretario de Salud, 133 D.P.R. 153 (1993)

¹⁷ Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti, 122 D.P.R. 229 (1988)

¹⁸ Salas v. Municipio de Moca, 119 D.P.R. 625 (1987).

clasificación es razonable y, **(2)** el motivo que se tiene para establecer la clasificación. ¹⁹ Por tanto, al evaluar la validez de una ley, por entender que atenta contra la garantía de la igual protección de las leyes, es preciso **determinar si la misma establece una clasificación sospechosa o afecta derechos fundamentales.** En aquellos casos que se coarten derechos fundamentales, se deberá examinar la validez de la misma a base del **escrutinio estricto.** Siendo así, **se presumirá que la ley no es válida, a menos que el Estado demuestre que existe un interés público apremiante para propiciar un propósito legislativo legítimo y que el método escogido para adelantar el mismo sea el menos oneroso.** Debe, pues, demostrarse una relación de necesidad entre el objetivo y el medio.

A la luz de este análisis constitucional, procederemos a demostrar que la medida propuesta atenta contra la garantía a la igual protección de las leyes y que, a su vez, podría interferir irrazonablemente con el derecho a la libertad.

La restricción del derecho a la libertad de menores de 16 años debe justificarse a base de interés apremiante del Estado que valide la necesidad de restringir su libertad de movimiento. Sabemos que la seguridad pública debe gozar de un alto interés por parte del Estado. Sin embargo, **establecer medidas que promuevan la intervención indiscriminada por parte del Estado con los menores de 16 años, no se encuentra debidamente justificada por un interés apremiante que valide la misma.**

¹⁹ León v. Torres, 109 D.P.R. 804 (1980); U.S. Brewers v. Secretario de Hacienda, 109 D.P.R. 456 (1981).

A pesar de que reconocemos que bajo el poder de *parens patriae* el Estado puede disponer medidas para proteger a los menores, ello no puede conllevar una limitación indiscriminada de sus derechos constitucionales. Desde una perspectiva práctica, la medida propuesta permitiría que un oficial interviniera con cualquier persona que aparente ser un menor. Cabe cuestionarse, entonces, **¿qué criterios tendría un oficial del orden público para determinar si la persona que está en la calle o plaza pública, entre 10:00 p.m. y 6:00 a.m., es un menor de 16 años? Sin lugar a dudas, esta determinación sería completamente subjetiva y contraria a nuestro ordenamiento jurídico**, el cual rechaza escenarios que puedan dar espacio a la arbitrariedad.

Evidentemente, el oficial interventor vendrá obligado a inquirirle sobre sus circunstancias personales a la persona que, a su juicio, aparente ser un menor de 16 años. A estos efectos, será necesario indagar sobre asuntos tales como: su nombre, lugar de residencia, quiénes son sus padres, si posee alguna identificación con foto. Sobre este particular cabe destacar que la medida propone que el menor que alegue tener 16 años o más vendrá obligado a presentar una **tarjeta de identificación con fotografía** expedida por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para, así, corroborar su edad.

Ahora bien, la libertad de movimiento de un menor ciudadano de Puerto Rico no puede subyugarse a que éste logre obtener una tarjeta de identificación. Por ende, si el Estado pretende restringirle dicho derecho

deberá asumir los costos correspondientes para la expedición de la identificación requerida. Distíngase, por ejemplo, de la licencia de conducir expedida a un ciudadano, la cual representa un privilegio que se le confiere para facilitar su libertad de movimiento, pero no es imprescindible para su ejercicio.

Otro aspecto que debemos resaltar, de manera particular, es que la medida no justifica razonablemente el criterio de edad establecido, entiéndase, los 16 años del menor. Si bien es cierto que podría argüirse que ésta es la edad a partir de la cual se permite la expedición de una licencia de conducir a un menor autorizado por sus padres, no surge expresamente de la Exposición de Motivos de la medida cuál es la razón para utilizar la misma clasificación por edad. A nuestro parecer, esta razón no debe inferirse, sino que debe desprenderse expresamente del texto de la medida.

Sabido es que toda acción legislativa debe quedar debidamente justificada en su parte expositiva. Sin embargo, la medida propuesta pretende justificar la necesidad de disponer una restricción a los menores por la creciente ola criminal que azota a Puerto Rico y la amenaza pública que existe. Consideramos que esta alegada justificación resulta insuficiente en ausencia de **datos estadísticos que demuestren la incidencia de víctimas menores de 16 años como consecuencia de delitos cometidos en los lugares públicos durante las 10:00 p.m. y 6:00 a.m.** No vemos cómo puede razonablemente inferirse que el incremento en la criminalidad es, de suyo,

suficiente para validar una pieza legislativa que interviene con derechos constitucionales de tan reconocida trascendencia.

Resulta meritorio advertir, además, **que medidas como la que nos ocupa se han invalidado en distintas jurisdicciones estatales por entenderse que éstas son violatorias del derecho constitucional al debido proceso de ley.** Lo anterior como consecuencia de que imponen una **presunción irrefutable de culpabilidad sobre los padres** con la mera sospecha de que su hijo menor se encontraba incumpliendo con una ordenanza.²⁰

Por su parte, la Corte Suprema del estado de Nueva York declaró inconstitucional el “**toque de queda**” por éste infringir injustificadamente sobre los derechos fundamentales de los menores estableciendo **una medida que no adelanta el interés de prevención del Estado.** El tribunal señaló que el ordenamiento público, en el descargue de **su poder de estado (police power),** puede arrestar al menor cuando éste se encuentre cometiendo delito o existan motivos fundados para ello, resultando innecesaria la ordenanza en cuestión.²¹

Por último, es pertinente mencionar que la Corte Suprema del estado de Connecticut invalidó el “toque de queda” de los menores, establecido mediante ordenanza. Ello por **violentar la Enmienda XIV, particularmente, el derecho de viajar y el derecho de libertad de movimiento, ambos**

²⁰ Véase, *Anne Hensler v. City of Davenport*, Docket Number: 110312.

²¹ Véase, *Betancourt v. Township of West New York*, Docket Number C-699.

componentes vitales de la vida en una comunidad, independientemente de la edad del ciudadano. ²² De igual manera, la corte sopesó **el derecho fundamental de los padres de criar a sus hijos** y expresó que, entre los jueces y los padres, son estos últimos los que escogen cómo y bajo qué circunstancias exponen a sus hijos a experiencias o ideas. ²³

En lo referente a las consideraciones constitucionales, resta puntualizar que los menores pueden “reclamar aquellas garantías constitucionales que le aseguren un trato justo y un debido proceso de ley, además de aquellas garantías expresamente provistas en la ley de menores”. ²⁴

A base del análisis jurídico antes esbozado y ante la ausencia de un interés apremiante del Estado para interferir con los derechos de un menor, entendemos que la implantación de la medida estaría viciada de inconstitucionalidad. En vista de ello, nos oponemos a su aprobación.

Detención Ilegal

El P. de la S. 781 establece que el menor **detenido** por violación a sus disposiciones será posteriormente entregado a la persona responsable del mismo. Luego, se expedirá el boleto correspondiente contra el padre, madre o tutor legalmente autorizado de la custodia del menor. Por consiguiente,

²² Véase, **Ramos v. Vernon**, Docket Number 48 F. Supp. 2d 176.

²³ *Id.*

²⁴ *In re Gault*, 387 U.S. 1 (1967), según citado por Nevares-Muñiz D., **Derecho de Menores, Delincuente Juvenil y Menor Maltratado**, Cuarta Edición Revisada, 2000, a la pág. 16.

además de las implicaciones constitucionales arriba planteadas, esta acción de detener y trasladar al menor **constituye una detención o arresto ilegal** por parte del Estado, lo cual activaría la protección constitucional contra registros y allanamientos irrazonables.

Es meritorio señalar que no toda intervención policiaca constituye una detención o un arresto. Pueden existir circunstancias en las cuales un funcionario del orden público interviene con una persona con el propósito de obtener información, sin efectivamente restringirle su libertad.²⁵ Sin embargo, en el caso de **Pueblo v. Fournier**,²⁶ el Tribunal Supremo **rechazó categóricamente el concepto de detención para investigación, consistente en mantener a una persona detenida en un cuartel con propósitos de alterar información.**²⁷

Cuando se alega que una persona ha sido arrestada ilegalmente, es preciso determinar, primero, si en efecto se le ha restringido su libertad. A estos fines, en **Pueblo v. Pacheco Báez**,²⁸ se analizó, de la siguiente manera, la situación en que una persona se encuentra efectivamente arrestada:

Un arresto es el acto de **poner a una persona bajo custodia** en los casos y del modo que la ley autoriza. Podrá hacerse por un funcionario del orden público o por una persona

²⁵ **Pueblo v. Ruiz Bosch**, 127 D.P.R. 762 (1991).

²⁶ 77 D.P.R. 222 (1954), reafirmada en la Sentencia emitida en **Pueblo v. Ortiz Díaz**, 123 D.P.R. 865, (1989). Este caso rechaza la doctrina sentada en la Jurisdicción Federal en el caso de **Terry v. Ohio**, 392 U.S. 1, (1968).

²⁷ Véase Resumil, O. **Derecho Procesal Penal**, 69 Rev. Jur. U.P.R. 623, (2000), pág. 640.

²⁸ 130 D.P.R. 664, (1992)

particular. El arresto se hará por medio de la **restricción efectiva de la libertad** de la persona o sometiendo a dicha persona a la custodia de un funcionario. El arrestado no habrá de estar sujeto a más restricciones que las necesarias para su arresto y detención, y tendrá derecho a que su abogado o su familiar más cercano lo visite y se comunique con él..."

Obsérvese, pues, que la jurisprudencia ha reconocido que **una persona queda arrestada cuando está efectivamente restringida en su libertad.** ²⁹

Ante una situación en la que se exhibe autoridad por parte de un agente del orden público y la persona la acata, la determinación de si se entiende que ha sido arrestada **no dependerá exclusivamente del hecho de que el agente le haya informado o no al detenido de su intención de ponerlo bajo arresto.**³⁰

Tampoco depende únicamente de **si el agente tuvo la intención de que la intervención fuera efectuada con el propósito de arrestar a la persona o que así fuera entendida por el detenido.** Estos elementos subjetivos no configuran, por sí solos, un arresto. La determinación sobre si se está o no bajo arresto **depende de si, a base de un análisis objetivo de la totalidad de las circunstancias que rodean el incidente, se puede concluir que una persona prudente y razonable, inocente de todo delito, hubiera pensado que no estaba en libertad de marcharse.** ³¹

²⁹ Pueblo v. Tribunal Superior, 97 D.P.R. 199, 201 (1969).

³⁰ Pueblo v. Pacheco Báez, supra.

³¹ Véase Pueblo v. Pacheco Báez, supra, en donde a su vez, citan a W.R. LaFave, Searches and Seizure: A Treatise on the Fourth Amendment, 2da ed., Minnesota, Ed. West Publishing Co., 1987, Vol. 2, Sec. 5.1(a); O.E. Resumil de Sanfilippo, Derecho Procesal Penal, Orford, Equity Publishing Co., 1990, Sec.

En la jurisdicción federal se ha resuelto que la Cuarta Enmienda Federal no tiene el propósito de eliminar todo contacto entre la policía y la ciudadanía. Más bien, se persigue prevenir toda interferencia arbitraria y opresiva por parte de la policía con la intimidad y seguridad personal de los ciudadanos.³²

Por su parte, la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico ha señalado que la diferencia entre estar o no estar bajo arresto radica en la ausencia o presencia de una custodia impuesta por un oficial del orden público. Por tanto, **desde el mismo instante en que la inmovilización de la persona no es consecuencia de su voluntad, está bajo arresto.**³³ **Cuando la intervención del oficial del orden público alcanza este nivel, es decir, cuando se restringe efectivamente la libertad de una persona, se activa la protección constitucional contra registros y allanamientos irrazonables.**

A tenor con lo dispuesto en la Regla 11(a) de Procedimiento Criminal,³⁴ un agente del orden público puede efectuar un **arresto sin orden** "[c]uando tuviere **motivos fundados** para creer que la persona que va a ser arrestada ha cometido un delito en su presencia". El agente, a base de observación personal o con sus sentidos, identifica los elementos constitutivos de una conducta

7.1; LaFave and Israel, Criminal Procedure Sec. 3.5(a) (1984); *United States v. Mendenhall*, 446 U.S. 544 (1980); *Florida v. Royer*, 460 U.S. 491 (1983); *Michigan v. Chesternut*, 486 U.S. 567 (1988).

³² Véase *U.S. v. Mendenhall*, 446 U.S. 544 (1980); *United States v. Martínez-Fuerte*, 428 U.S. 543 (1976), según citados en *Pueblo en interés del menor N.O.R.*, 136 D.P.R. 949 (1994).

³³ Resumil, O. *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Equity Pub., (1990) pág.159.

³⁴ 34 L.P.R.A. Ap. II.

punible. No es necesario que el delito se haya cometido, basta con que el agente así lo crea. ³⁵ **Si hay o no motivos fundados para arrestar, se determina a base de criterios de probabilidad y razonabilidad. Un agente del orden público tiene motivos fundados para arrestar a una persona si tiene conocimiento o información que lleva a una persona ordinaria y prudente a creer que la persona a ser arrestada ha cometido un delito público, razón por la cual se hace necesaria la evaluación de las circunstancias específicas de cada caso en particular.** ³⁶ La existencia de motivos fundados, para el arresto sin orden de magistrado, es el resultado de una rápida evaluación de circunstancias, en la cual el oficial de la policía llega a la conclusión de que la persona ha cometido un delito en su presencia. ³⁷ Es de notar que la Regla 2.4 de las Reglas de Procedimiento para Asuntos de Menores disponen lo relacionado a la aprehensión de un menor sin una orden judicial previa. ³⁸

³⁵ Nevares, D., *Sumario de Derecho Procesal Penal Puertorriqueño*, Octava Ed., Inst. para el Desarrollo del Derecho, pág. 55.

³⁶ *Pueblo v. Ruiz Bosch*, 127 D.P.R. 762, 770 (1991). Citando a su vez, *Pueblo v. Alcalá Fernández*, 109 D.P.R. 326 (1980); *Pueblo v. Lafontaine Álvarez*, 98 D.P.R. 75 (1969).

³⁷ *Pueblo ex rel. E.P.P.*, 108 D.P.R. 99, 100-101 (1978).

³⁸ Regla 2.4. Aprehensión sin una orden judicial previa. (34 L.P.R.A. Ap. I-A R 2.4)

(a) Por un funcionario del orden público. - Un funcionario del orden público podrá aprehender sin la orden judicial previa cuando:

- (1) tenga motivos fundados para creer que el menor ha cometido una falta en su presencia. En este caso, deberá realizar la aprehensión inmediatamente después de la comisión de la falta o dentro de un término razonable;
- (2) el menor aprehendido hubiese cometido una falta Clase II o III aunque no en su presencia;
- (3) tenga motivos fundados para creer que el menor ha cometido una falta Clase II o III independientemente de que dicha falta se haya cometido.

Conforme a la doctrina antes discutida, procedemos demostrar que la medida propuesta **constituye, indudablemente, un arresto o detención ilegal**, en el cual ni siquiera existen motivos fundados para creer que el menor que va a ser arrestado ha cometido un delito en su presencia. Ello a los fines de justificar un arresto sin orden judicial previa, el cual se presume ilegal por imperativo constitucional.³⁹

Como señalamos previamente, la medida dispone que el “menor de 16 años” **será detenido** por el oficial del orden público y éste se lo llevará del lugar para entregarlo a sus padres o persona responsable. **Ciertamente, ese menor intervenido no está en libertad de marcharse, puesto que la medida faculta la detención y traslado del menor. Dicha detención constituye un arresto sin orden a la luz de lo resuelto por jurisprudencia.** Es menester reiterar que se ha reconocido que una persona queda arrestada cuando está efectivamente restringida de su libertad.⁴⁰

Recordemos que la medida establece expresamente que si el menor de 16 años está en el lugar y a la hora que contempla la prohibición, éste será detenido. Ilustremos mediante un ejemplo el siguiente escenario: el oficial interventor identifica una persona que le parece ser un menor de 16 años, lo

En los casos de la cláusula (1) en que intervenga un funcionario del orden público, si éste no puede realizar la aprehensión inmediatamente o dentro de un término razonable después de la comisión de la falta, deberá referir el caso a un funcionario del orden público especializado en asuntos de menores, o directamente a la oficina del Procurador para Asuntos de Menores para la investigación correspondiente.

³⁹ Const. E.L.A. Art. II § 10.

⁴⁰ Pueblo v. Tribunal Superior, *supra*.

detiene para indagar sobre sus circunstancias y éste huye o se rehúsa a proveerle información sobre su edad, quiénes son sus padres, dónde vive, etc. Ante estos hechos, cabe cuestionarse, ¿está ese menor en libertad de marcharse del lugar? Entendemos que, bajo estas circunstancias, **el menor está impedido de retirarse**, ya que la medida faculta al oficial para detenerlo y trasladarlo del lugar donde lo encuentre. Por tal razón, desde el mismo instante en que la inmovilización del menor no es consecuencia de su voluntad, éste se encuentra bajo arresto.⁴¹ Reiteramos que, si se está o no bajo arresto depende de si, al hacer un análisis objetivo de la totalidad de las circunstancias que rodean el incidente, puede concluirse que **una persona prudente y razonable, inocente de todo delito, hubiera pensado que no estaba en libertad de marcharse**.⁴²

Como señalamos previamente, un agente del orden público puede efectuar un **arresto sin orden** "[c]uando tuviere **motivos fundados** para creer que la persona que va a ser arrestada **ha cometido un delito en su presencia**".⁴³ Un agente del orden público tiene motivos fundados para arrestar a una persona si tiene conocimiento o información que lleva a una

⁴¹ Resumil, O. *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Equity Pub., (1990) pág.159.

⁴² Véase *Pueblo v. Pacheco Báez*, *supra*.

⁴³ Regla 11(a) de Procedimiento Criminal, *supra*.

persona ordinaria y prudente a creer que la persona a ser arrestada ha cometido un delito. ⁴⁴

Ahora bien, encontrarse en una calle o plaza pública entre 10:00 p.m. y 6:00 a.m. no es una conducta tipificada como delito. Por consiguiente, en ausencia de la comisión de un delito por parte del menor intervenido, un oficial de la policía no puede practicar un arresto sin motivos fundados y, como consecuencia, no se validará el arresto sin orden judicial previa. Sin lugar a dudas, la intervención del oficial de la policía con un menor, según permitido por la medida en discusión, constituye una detención ilegal por parte del Estado.

Es meritorio destacar que nuestro ordenamiento ha validado registros incidentales a un arresto válido. Así, se permite un registro sin orden efectuado en la persona del arrestado y del área que está a su alcance inmediato; para ocupar armas que puedan ser utilizadas para agredir a los agentes del orden público o para intentar la fuga; y para ocupar evidencia que podría ser destruida por la persona arrestada. A su vez, se ha entendido como razonable practicar un registro sin orden en circunstancias donde: (1) la persona ha consentido al registro; (2) los llamados registros de emergencia; (3) los registros administrativos dentro de su alcance y limitaciones; entre otros.

En atención a lo antes expuesto, cabe plantearse la siguiente interrogante: ¿podría el oficial de la policía registrar al menor intervenido?

Queremos destacar que, tras una detención ilegal, no procedería un

⁴⁴ Pueblo v. Ruiz Bosch, *supra*.

registro de la persona intervenida. Ello toda vez que la garantía constitucional de protección contra registros y allanamientos irrazonables prohíbe validar un registro incidental a un arresto ilegal.

En vista de lo anterior, queda demostrado que la detención ilegal de un menor por parte de un agente del Estado atenta contra el ordenamiento constitucional que cobija a toda persona en nuestra jurisdicción.

Por último, distinguimos de las situaciones antes discutidas, aquellos casos donde algún menor fuera sorprendido cometiendo alguna falta, ya que sería éste quien estaría sujeto a responderle al Estado por los hechos cometidos. Esto como consecuencia de que **la responsabilidad penal es de naturaleza personal.** Siendo así, entendemos que en esta situación sería improcedente la imposición de una multa a los padres o tutores legales del menor, puesto que no son éstos quienes vienen obligados a responder por los actos delictivos de sus hijos o tutelados.

Códigos de Orden Público Municipales

Considerando que la parte expositiva de la medida alude a la supuesta efectividad del “toque de queda” integrado en los Códigos de Orden Público vigentes en diversos Municipios, a continuación destacamos algunos datos obtenidos como resultado de nuestra investigación sobre este particular. Veamos.

Para el año 2008, la Policía de Puerto Rico registró un total de 12,383 faltas cometidas por Menores Intervenidos en ese año. De las 12, 383 faltas

registradas, sólo 7 de éstas fueron por violación a ordenanzas públicas cometidas por menores.⁴⁵ Dichas violaciones fueron registradas de la siguiente manera: cuatro (4) en Aibonito, dos (2) en Fajardo y una (1) en Bayamón. Destacamos que los municipios de Bayamón y Aibonito no poseen el “toque de queda” en sus respectivos Códigos de Orden Público. Por tanto, al menos 5 de las 7 violaciones a ordenanzas públicas cometidas por un menor no corresponden a las disposiciones de “toques de queda” en los municipios antes mencionados. A su vez, resaltamos que en el período comprendido entre los meses de enero a abril del año corriente no se ha registrado ninguna falta por violación a ordenanzas públicas en ninguna de las áreas policiacas.⁴⁶

Agregamos que, de los setenta y ocho (78) pueblos de Puerto Rico, cincuenta y nueve (59) de éstos poseen Códigos de Orden Público. Nos dimos a la tarea de evaluar varios de los pueblos de mayor incidencia criminal⁴⁷ a los fines de saber si han adoptado el “toque de queda” en sus respectivos Códigos municipales, así como la cantidad de intervenciones con menores y sus respectivos padres han tomado lugar por infracción a dicha disposición. **Los municipios evaluados fueron los siguientes San Juan, Ponce, Mayagüez, Carolina, Guaynabo, Bayamón, Caguas, Coamo, Lajas, Camuy, Trujillo**

⁴⁵ Véase Informe de Menores Intervenidos por Área Policiaca para el Año 2008 según obtenido por la Oficina de Estadísticas de la Policía de Puerto Rico.

⁴⁶ Véase Informe Mensual de Menores Intervenidos por Distritos o Precintos para el Año 2009 según obtenido por la Oficina de Estadísticas de la Policía de Puerto Rico.

⁴⁷ De acuerdo a las Estadísticas sobre Delitos Tipo I desde Enero a Noviembre 2008 y Enero a Abril 2009 obtenidas en la página electrónica de la Policía de Puerto Rico.

Alto, Barranquitas, Comerío e Isabela. De estos municipios, sólo Barranquitas, Caguas, Camuy, Coamo, Lajas y Trujillo Alto poseen el “toque de queda” en sus respectivos Códigos de Orden Público Municipales.

Por su parte, el Sr. Víctor Ayala, Gerente de la Oficina de Código de Orden Público del Municipio de Caguas, nos confirmó que **durante los años 2007, 2008 y lo que ha transcurrido del 2009, se han atendido sólo dos intervenciones con menores por violación al “toque de queda” en dicho municipio. De esas dos intervenciones, sólo se logró recobrar una multa impuesta a los padres, mientras que la otra fue archivada por el Tribunal Municipal. En conversaciones sostenidas con el Sr. Ayala, éste nos informó que este tipo de disposición es prácticamente inoperante y la ocurrencia de ese tipo de incidentes es aislada.** Siendo así, es razonable colegir que las disposiciones sobre el “toque de queda” en dicho municipio han resultado infructuosas para alcanzar su verdadero objetivo, a saber, la disminución de incidencia criminal sobre los menores.

A base de la investigación sobre el municipio de Coamo, cabe destacar que las intervenciones son mínimas con menores en lugares públicos a las horas que prohíbe transitar. Según nos informó la Agente Alisa Torres de la Policía Municipal, en dicho pueblo es sumamente raro encontrar a menores en la calle y que, en las pocas ocasiones que esto ocurre, resulta más beneficioso hacerle una clara advertencia al menor, en lugar de intervenir directamente con ellos. No obstante, según los registros de intervenciones por violación al “toque de queda”, para el año 2008, no se expidieron boletos en violación al

Código de Orden Público de Coamo. A tenor, es razonable inferir que no hubo violaciones a las disposiciones relacionadas al “toque de queda” y, por tanto, éste no es un factor determinante en la disminución o aumento de incidencia criminal en dicho municipio.⁴⁸

Por otro lado, en el municipio de Lajas, el Teniente Osvaldo García López, adscrito a la División de la Parguera,⁴⁹ informó que no se ha atendido ninguna intervención con menores con respecto a violación a la disposición relacionada al “toque de queda”.

No obstante, queremos destacar que en los municipios de Barranquitas, Camuy y Trujillo Alto se realizaron las llamadas y solicitudes de información pertinente. Sin embargo, no logramos obtener la información correspondiente a infracciones, si alguna, de la disposición relacionada al “toque de queda”.

A la luz de la información antes mencionada, podemos concluir que la, en la práctica, prohibiciones como el “toque de queda” no representan un disuasivo determinante para evitar la ocurrencia de tragedias en las que los menores son víctimas. **De un examen de las estadísticas de los municipios evaluados, puede observarse que las intervenciones con menores son mínimas y, en la mayoría de los casos, inexistentes.** Así también, es forzoso concluir que la adopción de “toques de queda” a nivel municipal

⁴⁸ Comparación de Actividad Criminal en Lugares Impactados por Códigos de Orden Público, documento publicado por la Policía de Puerto Rico, suministrado por parte de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.

⁴⁹ Destacamos que no pudimos obtener información relacionada a intervenciones con menores en relación a violaciones al “toque de queda” con respecto a las demás Divisiones Policías de dicho municipio.

tampoco promovido que los menores se mantengan fuera de los lugares públicos prohibidos a las horas estatuidas.

Estimamos pertinente informar que intentamos obtener las estadísticas sobre el porciento de menores víctimas de delito, preferiblemente clasificado por tipo de delito. Sin embargo, ni la Oficina de Estadísticas de la Policía ni los respectivos municipios contaban con la información solicitada para facilitar nuestro análisis.

A pesar de lo anterior, el Lcdo. Carlos M. Quiñones, Director de la Oficina de Compensación a Víctimas de Delito, nos informó que, para el año fiscal 2007 -2008, de 929 víctimas de delitos ⁵⁰ a quienes se les ofrecieron servicios y ayudas correspondientes, 249 víctimas fueron menores de edad, representando el 26% de los solicitantes. Las 249 víctimas menores de edad se dividen de la siguiente manera: 171 adolescentes entre las edades de 11 años y 1 día hasta 18 años; 32 pre-adolescentes entre las edades de 9 años y 1 día hasta 11 años; y 46 niños entre las edades de 3 años y 1 día hasta 9 años. Además, el Lcdo. Quiñones informó que no podía precisar si los menores de edad fueron víctimas de delitos ocurridos en lugares públicos durante las horas entre 10:00 p.m. y 6:00 a.m. Según la información suministrada, la mayor

⁵⁰ Véase la Ley Núm. 83 del 29 de Julio de 1998, conocida como La Ley para la Compensación de Víctimas de Delito, que establece que serán compensadas las víctimas de los siguientes delitos: asesinato, homicidio, homicidio involuntario, imprudencia crasa al conducir un vehículo de motor, violación, incesto, secuestro, mutilación, sodomía, robo de menores, actos lascivos y/o impúdicos, violencia doméstica y maltrato de menores. En virtud de la Ley Núm. 3 de 5 de enero de 2006, se añadieron a ser compensadas las víctimas de agresión grave de tercer grado y robo agravado cuando se inflige daño físico a la víctima.

incidencia de casos atendidos fueron a víctimas de violencia doméstica, para un total de 302 solicitudes, representando el 32.4% de víctimas atendidas.

Cláusula de Supremacía y Principio de Especialidad

Antes de concluir nuestra discusión, es pertinente discutir otra preocupación en relación con la medida propuesta. Sabido es que ante una disposición por violación una ordenanza municipal que, a su vez, represente una violación a una ley estatal, prevalecerá la disposición estatal.

En atención a la prevalencia de la cual gozan las disposiciones estatales, es preciso considerar que la medida ante nuestra consideración guarda silencio con respecto a qué estatuto será aplicable en casos donde se infrinjan simultáneamente disposiciones estatales y municipales sobre el “toque de queda”. Por ejemplo, si un Policía Municipal interviene con un menor por violación al “toque de queda” dispuesto en el Código de Orden Público Municipal, que, a su vez, resulta en violación a la disposición expuesta en medida ante nuestra consideración, ¿Cuál disposición aplicaría? ¿Se pretenderá la imposición de una doble multa a los padres?

A nuestro juicio, la medida de referencia resta autoridad a los municipios para establecer criterios de seguridad que redundarán en una mayor seguridad para sus ciudadanos. Ciertamente, cada municipio conoce las particularidades de sus habitantes y está en mejor posición de identificar los mecanismos más efectivos para atender sus necesidades. En el caso de **Vélez v. Municipio** el Tribunal Supremo, se expresó sobre el poder municipal de la siguiente manera:

La Asamblea Legislativa tiene facultad para determinar lo relativo a la organización y el funcionamiento de los municipios.⁵¹ Ejerciendo esta facultad, la Asamblea Legislativa ha creado los municipios y les ha delegado ciertos poderes mediante la Ley Municipal, Ley Núm. 142 de 21 de julio de 1960, aprobada para establecer un sistema de gobierno local para los municipios de Puerto Rico. El Art. 7 de la Ley Municipal, dispone que '[l]os municipios tendrán plenas facultades legislativas y administrativas en todo asunto que fuere de naturaleza municipal, que redunde en beneficio de la población y para el fomento y progreso de ésta...' Finalmente, el art. 29 de la Ley Municipal, establece que 'todas las limitaciones impuestas por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y por la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, serán aplicables hasta donde fuere posible, a la Asamblea Municipal y a los miembros de la misma'. Se desprende de los citados artículos de la Ley Municipal que **la Asamblea Legislativa ha delegado a las Asambleas Municipales** unos poderes amplios en asuntos de naturaleza municipal. **Desde luego que no podría en modo alguno prohibir un municipio lo que expresamente autoriza la legislatura, ni autorizar lo que la legislatura prohíba, pero sí puede,...siguiendo la línea de conducta trazada por el legislador, prohibir la realización de actos de la misma naturaleza de los prohibidos por él.**⁵² (Énfasis Nuestro).

Conforme a lo antes discutido, resulta forzoso concluir que toda ley aprobada por la Legislatura goza de supremacía con respecto a las disposiciones u ordenanzas municipales. En vista de ello, es conveniente evitar interferencias con la autonomía municipal. Entendemos que debe delegarse en el poder municipal la determinación sobre si la adopción de

⁵¹ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. VI, Sec. 1.

⁵² 109 D.P.R. 369 (1980).

“toques de queda” serviría algún propósito legítimo que redundaría en el beneficio de sus menores.

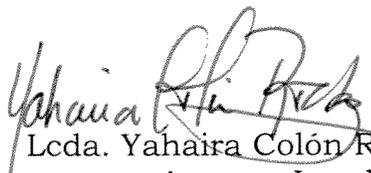
Conclusión

Para finalizar nuestra exposición, hacemos eco de las palabras del Ex – Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico Rafael Alonso Alonso, quien afirma que **es preciso “visualizar con especial atención las consecuencias no anticipadas de cada pieza legislativa.”**⁵³ Resulta imprescindible que a la hora de legislar se consideren los impactos que pueda acarrear la aprobación de una medida legislativa. Hemos demostrado que la presente medida plantea serias repercusiones de índole constitucional.

El análisis antes esbozado demuestra que no existen tendencias ni resultados que reflejen que el “toque de queda”, adoptado a nivel municipal, ha logrado disminuir las tragedias en las que los menores son víctimas de delitos. Reiteramos que no existe estadística alguna que evidencie la incidencia de menores como víctimas de delito en los lugares que prohíbe la medida ante nuestra consideración, mucho menos durante el horario establecido.

Expuesto lo anterior, resta concluir que el Estado no ha logrado demostrar la existencia de un interés apremiante que justifique una interferencia y limitación a los derechos constitucionales implicados. Siendo así, nos oponemos a la aprobación del P. de la S. 781.

⁵³ Rafael Alonso Alonso, *La Trayectoria de la Técnica Legislativa en Puerto Rico*, Conferencia Magistral, I Congreso Internacional de Técnica Legislativa, La Técnica Legislativa y la Calidad de la Ley, 2008, a la pág. 7.


Lcda. Yahaira Colón Rodríguez
Asesora Legal
Sociedad para Asistencia Legal

Federico Rentas Rodríguez
Director Ejecutivo
Sociedad para Asistencia Legal


Lcda. Ana María Strubbe Ramírez
Asesora Legal
Sociedad para Asistencia Legal


Lcda. Verónica N. Vélez Acevedo
Asesora en Asuntos Legislativos
Sociedad para Asistencia Legal