

Los Derechos de Expresión y el Uso de las Vías Públicas en Puerto Rico

Fecha del Informe: 1 de marzo de 1971

Catalogación: 1971-CDC-019

Anotaciones Jurisprudenciales: Citado por el Hon. Tribunal Supremo en los casos de: *Aponte Martínez v. Lugo*, 100 D.P.R. 282, 292 (1971); y *Juan Mari Bras v. Alcáide, Cárcel Municipal de San Juan, et als.*, 100 D.P.R. 506, 513 (1972).

INTRODUCCION

La Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene como sus funciones principales, a tenor con la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965, según enmendada,¹ educar a todo el pueblo en cuanto a la significación de los derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos; gestionar ante los individuos y ante las autoridades gubernamentales la protección de los derechos humanos y el estricto cumplimiento de las leyes que amparan tales derechos; hacer estudios e investigaciones sobre la vigencia de los derechos fundamentales incluyendo querellas radicadas por cualquier ciudadano relacionadas con la violación de esos derechos; y, evaluar las leyes, normas y actuaciones de los gobiernos estatal y municipal relacionados con los derechos civiles y sugerir reformas en cuanto a los mismos. A los fines de realizar nuestra encomienda pública y de orientar adecuadamente a la ciudadanía puertorriqueña en el ejercicio responsable de los derechos civiles, se publica este Informe sobre algunos de los derechos más vitales para la vida democrática de un pueblo a saber, *los derechos de expresión*.

Este Informe responde a una investigación realizada por motivo de los incidentes ocurridos frente a la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, y de otros relacionados con el ataque a la Misión Nacional del Movimiento Pro-Independencia, los días 7 y 8 de noviembre de 1969.² En relación con estos incidentes, esta Comisión de Derechos Civiles celebró audiencias públicas en las cuales depusieron varios ciudadanos y funcionarios gubernamentales.

¹ Título 1 de Leyes de Puerto Rico Anotadas, secs. 151 a 161.

² Véase el Apéndice A de este Informe para una relación de hechos a propósito de estos incidentes, pág. 449, *infra*.

mentales.³ Por otro lado, en vista de la posterior ocurrencia de otros incidentes análogos, es decir, al usarse de las vías públicas como medios para ejercitar los derechos de expresión, esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico amplió las bases empíricas de este estudio para incluir, entre otros, los múltiples problemas y variados enfoques normativos que plantea el ejercicio por individuos y grupos de las libertades de expresión en las vías públicas; el uso de altoparlantes y la distribución de escritos y publicaciones como medios eficaces para difundir sus ideas y causas; la fijación de carteles por personas particulares en la propiedad gubernamental; la libertad de la prensa en la búsqueda informativa cuando se celebran manifestaciones públicas; y la función policíaca ante la celebración de esas manifestaciones, piquetes, paradas, marchas y reuniones públicas.

Se pretende que de la intelección que aporte este Informe a ese complejo fenómeno social del uso de las vías públicas como foros de expresión, se coadyuve para que tanto la actuación gubernamental como la conducta ciudadana, individual o concertada, se encause responsable y pacíficamente, pues es dentro de condiciones de orden y seguridad comunitarios, y de mutuo respeto a los derechos de los demás, donde se inserta la verdadera libertad civil, esencial a una sociedad democrática.

³ Ver el Apéndice B de este Informe sobre las personas deponentes en nuestras audiencias públicas, celebradas en las Oficinas de la Comisión de Derechos Civiles los días 9 de febrero y 14 de marzo de 1970, a la pág. 457.

1. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

El Estado está obligado a respetar la dignidad humana mediante la protección de unos derechos fundamentales que aseguren la vida, la libertad y el disfrute de la propiedad al igual que propicien la libre participación del individuo en la sociedad, y los derechos que constituyen una franquía a toda persona para poder decir, escribir y publicar, y hacer, individual y/o concertadamente lo que por ley no esté impedido.

2. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Uso de Vías Públicas

Toda persona tiene el derecho de usar y disfrutar de las vías públicas—calles, aceras, paseos y plazas—para cualquier propósito legítimo, pues son bienes de uso público para ser usados libre y comúnmente por el público en general.

3. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Considerando que los derechos de expresión, a saber: las libertades de palabra, prensa, asociación y reunión, y de petición al gobierno la reparación de agravios, abarcan las actividades propias para ejercitar la plenitud de esos derechos, se concluye que el uso de las vías públicas para la celebración de mítines, marchas, paradas, piquetes y manifestaciones análogas, constituye un uso legítimo para la diseminación de ideas y causas, siempre y cuando sean pacíficas.

4. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Uso de Vías Públicas

De acuerdo a las normas constitucionales vigentes, al ser usadas las vías públicas para la celebración de mítines, piquetes, marchas o actividades análogas en las inmediaciones de estructuras, públicas o privadas, no se puede indebidamente, (1) interrumpir las labores; (2) obstruir el movimiento; (3) amenazar la seguridad; ó (4) perturbar la tranquilidad e intimidad, de los ocupantes de las mismas; y en ningún momento puede obstaculizarse substancialmente la libre entrada y salida ni perturbar indebidamente a las personas que ordinariamente utilizan de los servicios o facilidades de esas estructuras.

5. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Uso de Altoparlantes

El uso de altoparlantes en las vías públicas constituye una de las maneras de divulgar eficazmente la expresión protegida por la Constitución del Estado Libre Asociado, y, por ende, no puede ser prohibido absolutamente; no obstante, es legítima su reglamentación razonable por el Estado en términos de volumen, tiempo y lugar.

6. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

La libertad de expresión no concede una oportunidad ilimitada para dirigirse a personas en las calles, y es por esto que razones de conveniencia justifiquen en determinadas circunstancias la intervención gubernamental en protección de los derechos de otras personas a la tranquilidad.

7. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Distribución de Escritos

En relación con la distribución de escritos y el uso de carteles en paradas, marchas o piquetes, el interés de mantener la limpieza de las calles por sí solo no justifica una restricción previa al uso o distribución de los mismos; tampoco por eso únicamente se puede castigar a los participantes en esas actividades cuando ejercitan pacífica y ordenadamente las libertades de expresión y las actividades que les son propias de esas libertades preferentes en la estructura constitucional, a menos que haya una manifiesta intención en la conducta por parte de los participantes en las mismas de obtener ese resultado.

8. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Cualquier ley o reglamentación que en una u otra forma restrinja previamente los derechos de expresión: de conciencia, de palabra, de prensa, de asociación y reunión, y de petición al gobierno para la reparación de agravios, (1) tiene que ser formulada de forma clara, precisa y de determinación cierta de la conducta relacionada con el ejercicio de esos derechos, para ser válida constitucionalmente; (2) su ejecución tiene que ser uniforme, consistente e indiscriminatoria; (3) tiene que proveer de criterios, normas o guías definidos a los fines de facultar para la discreción gubernativa o administrativa; y, por supuesto, (4) tiene que servir a los propósitos de un interés substancial comunitario.

9. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Disposiciones Penales

Cualquier disposición penal que en una u otra forma castigue *a posteriori* en base a los intereses de conveniencia y necesidad públicas, tiene que ser redactado en forma precisa, clara y definida, o susceptible de interpretación definida por los tribunales de justicia; e, igualmente, tiene que aplicarse de manera uniforme, consistente e indiscriminatoria.

10. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Los derechos de expresión y de las actividades propias para su ejercicio efectivo no pueden ser absolutos; específicamente, con relación a la celebración de marchas, mítines, paradas y piquetes en las vías públicas o frente a sitios públicos o privados que afecten al público en general o a instituciones y personas en particular ya que no son actividades que tratan meramente con la libertad de palabra, prensa y reunión en la intimidad de los interesados; son actividades de proyecciones públicas que envuelven diversas formas de comportamiento.

11. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Uso de Vías Públicas

El uso de las vías públicas para actividades de marchas, paradas, piquetes y actividades análogas, usualmente masivas o nutridas de personas con variadas intenciones y actitudes, requiere la presencia invariable de agentes del orden público, los cuales están para prevenir y proteger de cualesquiera posibilidades de confrontaciones violentas de individuos y grupos ajenos a la manifestación pública, o de individuos y grupos participantes en la manifestación.

12. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Los derechos de expresión y de las actividades propias para el ejercicio eficaz de esos derechos comprenden la más dilatada libertad, y el Estado tiene la obligación de posibilitar de forma activa y positiva la realización plena de la totalidad de esos derechos; a diferencia de personas particulares, las cuales basta que respeten o toleren las actividades de otros que no les afecten o importunen indebidamente en sus derechos, intereses y actividades.

13. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Fijación de Carteles en Sitios Públicos

La prohibición absoluta para la fijación de carteles sobre la superficie exterior de cualquier propiedad gubernamental en situaciones concretas a la realidad puertorriqueña es irrazonable y no constituye el "medio menos drástico" en la restricción de las actividades propias a los derechos de expresión; por tanto, deben adoptarse modos exigentes a la protección de dicha propiedad mediante una reglamentación razonable en términos de los variados factores tendentes a la permisibilidad de la fijación de carteles.

14. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Cualquier persona tiene la libertad de expresarse sobre cualquier tema, sin necesidad de someter a la aprobación previa de las autoridades gubernamentales eso que quiere decir; sin embargo, esta inmunidad de censura, de restricción sobre la materia expresada, no es absoluta.

15. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Restricciones

Salvo condiciones excepcionales, las restricciones sobre las libertades de expresión sólo son admisibles mediante la sanción *a posteriori* por expresiones o conductas que menoscaben intereses de necesidad y conveniencia públicas declarados en delitos o acciones.

16. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Libertad de Prensa

La libertad de prensa incluye la búsqueda e investigación de fuentes informativas y la prensa tiene derecho a estar en actividades de marchas y piquetes a los fines de realizar de manera efectiva el derecho a la expresión que le corresponde; pero al ejercitar dicho derecho, no puede obstruir la gestión policíaca en sus funciones de proteger la seguridad, mantener el orden y tránsito públicos.

17. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Libertad de Prensa

La Policía no puede interferir con la búsqueda de información de la prensa, menos aun, despojarla del fruto de sus trabajos por razones de hostilidad, deseo policíaco de hacer menos pública la forma de sus intervenciones con la ciudadanía, o compeler a todos los presentes a medidas que sólo son válidas a quienes interfieran o disloquen los intereses públicos que debe proteger.

18. Policía—Derechos de Ciudadanos—Protección

A los fines de procurar la protección general por la Policía, las funciones y métodos de ésta tienen que realizarse en consonancia con los derechos

civiles según son reconocidos a todos en la comunidad, entre los cuales se encuentran los derechos de expresión y de las actividades que son propias a su eficaz ejercicio; por eso, la Policía tiene que prestar la debida protección al pueblo reunido legalmente para cualquier acto lícito y mantener el orden en el mismo.

19. Policía—Derechos de Ciudadanos—Protección

Como es función primordial de la Policía velar y procurar de manera activa para el ejercicio eficaz por individuos y grupos de las actividades de expresión en las vías públicas, no se justificaría la intervención policíaca para dispersar las mismas salvo cuando se verifiquen actos que violen los objetivos de intereses comunitarios según estatuidos en las leyes.

20. Derecho Constitucional—Debido Proceso—Disposiciones Estatutarias y Reglamentarias—Vaguedad

El grado de certeza de un estatuto penal, consonante con el debido procedimiento de ley, requiere que provea suficiente aviso al individuo sobre qué actos serían penalizados, y esos actos, así estatuidos penalmente, le deben permitir al ser humano de inteligencia común una intelección razonable de los mismos.

21. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

Las expresiones y reacciones de desagrado, disgusto, irritación, molestia, repulsa, o sentimientos análogos, por razón de lo que esas actividades en las vías públicas representen en términos de ideas, causas, instituciones o personas, no son por sí mismas las condiciones que constituirían una conducta ofensiva; por otro lado, aun dentro de la vehemencia y unilateralidad en que se producen en ocasiones algunas expresiones en torno a esas actividades en las vías públicas, no constituyen expresiones protegidas dentro de las libertades de expresión los ataques abusivos a la dignidad, honra, reputación y tranquilidad de cualesquiera personas.

22. Acometimiento y Agresión—Intervención Policíaca

Ante situaciones de acometimientos y agresiones dirigidos contra cualquiera persona, o de ataques a la propiedad de otros, no debe existir vacilación alguna para requerir la inmediata intervención policíaca a los fines de contener y eliminar tales actos.

23. Alteración a la Paz—Invasión de Terrenos o Propiedad

Debe manifestarse la inmediata intervención policíaca cuando se verifiquen actos tendentes a invadir terrenos o cualquier propiedad pública o privada mediando fuerza o uso de violencia.

24. Policía—Marchas, Paradas, Piquetes y Mítines

Cualquier intervención policíaca que se desencadene, en circunstancias violentas en torno a la celebración de marchas, paradas, piquetes y mítines en las vías públicas, tiene que dirigirse principalmente contra las personas participantes en los actos violentos, y aunque caben diversos modos de usar la violencia o fuerza en defensa propia por individuos y grupos atacados, a la función de la Policía sólo le compete erradicar todo acto violento independientemente de su origen o causa.

25. Policía—Uso de Fuerza Física

Deben adoptarse unas reglas claras y detalladas para guiar la decisión de un policía de usar la fuerza física al efectuar un arresto.

26. Policía—Uso de Armas Mortíferas

Tomando en cuenta la índole masiva de las manifestaciones en las vías públicas y el alto grado del coeficiente de probabilidades reales de grave daño cuando se producen actos de violencia en torno a esas actividades, ya sean contra personas o propiedades, se recomienda que se estudie por la Policía, cuando fuere necesario para suprimir disturbios violentos, la utilización de métodos que no requieran el uso de armas mortíferas.

27. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Pensamiento y Expresión—Derechos de Expresión

La marcha auspiciada por el Concilio de Padres de Estudiantes Universitarios, la Organización de Universitarios Unidos, y de otros grupos e individuos afines, realizada el viernes 7 de noviembre de 1969, constituyó una actividad protegida y legítima del ejercicio de los derechos de expresión.

28. Policía—Derechos de Ciudadanos—Protección

Los actos de violencia de personas que se dirigieron hasta la plaza de Río Piedras, en la noche del 7 de noviembre de 1969, dirigidos contra los miembros reunidos pacíficamente en la Misión Nacional del Movimiento Pro Independencia (M.P.I.), ante la presencia ineficaz y lenta de la Policía, constituyeron flagrantes violaciones de la ley; y ambas actuaciones requieren la censura de la Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

PRIMERA PARTE

LOS DERECHOS DE EXPRESION Y LOS BIENES DE USO PUBLICO EN PUERTO RICO

A. *Los Derechos de Expresión*

[1] Nuestro régimen político se ha asentado sobre las bases del liberalismo democrático. El Estado está obligado a respetar la dignidad humana mediante la protección de unos derechos fundamentales que aseguren la vida, la libertad y el disfrute de la propiedad al igual que propicien la libre participación del individuo en la sociedad. De ahí que la Sección 1 del Artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico erija como principio cardinal la inviolabilidad de la dignidad del ser humano y su esencial igualdad frente a la ley. Es a partir de este postulado básico en que los demás derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta de Derechos pretenden desarrollar la dinámica de la libertad. A través del ejercicio por los individuos de estos derechos se pretenden viabilizar las posibilidades de la libertad personal en la vida comunitaria.

La vida humana no constituye, únicamente, la realización individual de una existencia aislada. Comprende también su participación con otros individuos en la comunidad. Conforme a ese sentido democrático se relaciona e integra el individuo en ese plano de realidad. No sólo para procurar satisfacción de sus intereses particulares dentro de éste, sino también coadyuvar al desenvolvimiento general del Estado y la Sociedad. Así, la dinámica del proceso colectivo se nutre del quehacer individual y concertado.

La sección 4 del Artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone lo siguiente:

“No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.”

En el Informe de la Comisión de Carta de Derechos de la Convención Constituyente de Puerto Rico, de 14 de diciembre de 1951, al describir esta sección se expuso lo siguiente:⁴

⁴ *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* (1951-52), Edición de 1961, Tomo 4, pág. 2564.

“Esta sección corresponde a las restantes disposiciones de la enmienda primera en la Constitución federal e incorpora a nuestra constitución todo el derecho históricamente establecido con relación a la libertad de *palabra*, de *prensa*, de *reunión* y de *petición*. Las secciones 3 y 4 cubren el ámbito general de la *libertad de conciencia*, de *pensamiento*, de *expresión*, y *las actividades propias para ejercitar a plenitud dentro de la más dilatada libertad la totalidad de estos derechos*.” (Énfasis suplido.)

En fin, consagran la más amplia *libertad de pensamiento y de acción*. Al aludir a este historial de la Convención Constituyente, nuestro Tribunal Supremo señaló que esta sección cuarta “consagra en forma inequívoca la *primacía* de que goza la libertad de expresión en nuestro orden constitucional.”⁵

Es un hecho social que el individuo no sólo piensa y actúa aisladamente. Buscando la unión con otros individuos llega a la formación de grupos a los fines de fortalecer su propia libertad personal en convergencia de intereses particulares y colectivos. De ahí que también nuestra Constitución consagra la posibilidad para la acción concertada. En la Sección 6 se dispuso que:

“Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares.”

En resumen, los derechos anteriormente mencionados constituyen una franquía a toda persona para poder *decir*, *escribir* y *publicar*, y *hacer*, individual y/o concertadamente lo que por ley no esté impedido. Por otro lado, las leyes por cuanto están limitadas por estas libertades así reconocidas, no pueden restringir previa o posteriormente el ejercicio pacífico o legítimo de las mismas.⁶

Tradicionalmente esas libertades reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico constituyen una acotación al poder coercitivo del Estado. Es decir, que en toda actuación gubernamental éste ha de respetar y proteger el ejercicio eficaz de esos derechos de la ciudadanía. Igualmente el Estado tiene la obligación de proteger a los individuos y grupos contra ataques abusivos o interrupciones ilegítimas de otros individuos y grupos que en nuestra sociedad se desenvuelven. Es de común conocimiento que mientras unos individuos o grupos convergen en intereses también otros divergen

⁵ *Mari Bras v. Casañas*, 96 D.P.R. 15, 20 (1968).

⁶ Fuster, Jaime B., *Los Derechos Civiles Reconocidos en el Sistema de Vida Puertorriqueño* (1968-CDC-003E), en especial el Capítulo Segundo—*Los Derechos de Expresión*—a las págs. 27 a 56, inclusive.

de los primeros. Así como unos se unen en cooperación para diversos fines, otros se les confrontan en conflicto. De ahí que el Estado tenga la obligación de proteger *la libertad de la diversidad* en el sentir, pensar y actuar. El sojuzgar para la uniformidad del pensamiento y de la acción es tiranía.

Por otro lado, así como cada individuo o grupo tiene el derecho de gozar y ejercitar sus libertades, tiene como obligación legal y moral el permitir, tolerar o respetar los derechos de los demás. El grado de pasividad o vehemencia al ejercitar los derechos no debe conculcar esos mismos derechos cuando son realizados por otros que difieren ideológicamente. En otra ocasión dijimos y aquí lo reiteramos que:⁷

“ . . . cada persona ha de incorporar en su repertorio vital el debido respeto a los derechos de los demás en sus acciones individuales así como en las concertadas”

Esto debe ser así por cuanto los derechos *civiles*, del ciudadano, son los derechos a ejercitarse en la vida política, *comunitaria*. Y esos derechos civiles enmarcados dentro de una sociedad democrática a la vez que constituyen unas franquías a la libertad constituyen unas acotaciones contra la conducta desordenada. De ahí que inclusive los derechos fundamentales del individuo o de grupos *no son absolutos*. A tales efectos, nuestra propia Constitución establece que en el ejercicio de los derechos de expresión éstos habrán de realizarse *pacíficamente*. Igualmente, nuestro Tribunal Supremo, al referirse a esos derechos, ha señalado que la libertad de expresión, término genérico de esos derechos,⁸

“ . . . no supone una irrestricción absoluta, de forma que no pueda subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia lo requieran. . . .”

B. *El Uso de los Bienes Públicos en Puerto Rico*

El Artículo 256 del Código Civil de Puerto Rico (1930) dispone lo siguiente:⁹

“Son bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, los *caminos* estadales y los vecinales, las *plazas, calles*, fuentes y aguas públicas, los *paseos* y las obras públicas de servicio

⁷ *La Vigilancia e Investigación Policiaca y los Derechos Civiles*, 1970-CDC-014, pág. 14 [pág. 39 de este tomo].

⁸ *Mari Bras v. Casañas*, *supra*, a la pág. 21. También *Pueblo v. Burgos*, 75 D.P.R. 551, 570 (1953).

⁹ Título 31 de Leyes de Puerto Rico Anotadas (L.P.R.A.), sec. 1025.

general, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico. (Énfasis nuestro.)

Todos los demás bienes que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o los municipios posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este título.”

Se ha dicho que este artículo distingue entre dos clases de bienes bajo administración gubernamental. Las cosas de dominio público consagradas al uso común y que directamente están al servicio de todos. Y los bienes patrimoniales que, no obstante, destinados a fines públicos, son unos a los cuales el público no tiene constante y general acceso.¹⁰ Esta diferenciación responde más bien por razón de su finalidad o destino. Los *bienes de uso público* están dispuestos para ser usados libremente por cualquiera persona, con independencia de sus fines—particulares o colectivos— toda vez que se utilicen con sujeción a la naturaleza de los mismos y de las leyes. En cambio, los *bienes patrimoniales* generalmente se dedican al uso limitado y específico de algún propósito, beneficio o servicio gubernamental, que normalmente va dirigido hacia una porción elegible de la ciudadanía que los precisen a tenor con alguna prescripción legal. De aquí que sobre la propiedad gubernamental de índole patrimonial quede subordinado cualquier uso distinto al que válidamente se le asigne para su cumplimiento público determinado.

[2] En consecuencia, y a los fines del objeto de este Informe, toda persona tiene el derecho de usar y disfrutar de las vías públicas—calles, aceras, paseos y plazas—para cualquier propósito legítimo. Pues son bienes de uso público para ser usados libre y comúnmente por el público en general. A través de las vías públicas se sirven los individuos para realizar diversas gestiones y actividades cotidianas. Es debido a ese uso general y constante acceso que se justifican algunas reglamentaciones por razones de necesidad y conveniencia pública. Y, por ende, el tráfico pedestre y automotriz constituye una continua preocupación de reglamentación gubernamental.¹¹

¹⁰ *Gobierno de la Capital v. Consejo Ejecutivo*, 63 D.P.R. 434 (1944).

¹¹ Véanse: por ejemplo, La Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico, Núm. 141 de 20 de junio de 1960; 9 L.P.R.A. secs. 301 y siguientes; también, nuestro *Informe sobre Los Derechos Civiles y Las Prohibiciones Relativas a Vagar u Holgazanear en Ciertos Lugares Públicos*—alrededor de las escuelas o en los terrenos circundantes—1967-CDC-004 [pág. 257 del Tomo 1]; y nuestro *Informe Especial sobre las Actividades de la Policía en la Llamada "Operación Limpieza"*, 1966-CDC-003 [pág. 245 del Tomo 1].

Por otro lado, reconocemos que las vías públicas pueden ser utilizadas para fines de variada naturaleza además de los usos tradicionales a que generalmente se les dedican. No podemos ignorar las posibilidades de contacto interindividual y social que las mismas ofrecen. En una sociedad predominantemente urbana como la nuestra, las vías públicas son medios eficaces para la interrelación social. Es precisamente el carácter transitivo de las vías públicas lo que permite que el público en general pueda utilizar diversos puntos en las mismas al mismo tiempo. Pero ese mismo carácter general también requiere un alto grado de acoplamiento de los múltiples fines que los individuos persiguen en sus usos.

C. Las Libertades de Expresión y el Uso de las Vías Públicas

Es sabido que los individuos y grupos suelen hacer uso de las vías públicas para múltiples fines. Sólo nos interesa destacar aquí el uso de las vías públicas como foro para ejercitar las libertades de palabra, prensa, asociación y reunión, y de petición para la reparación de agravios. Se utilizan las calles y aceras como medios para la difusión de ideas, ya sean éstas políticas, económicas, religiosas, morales y culturales. En estos lugares también se exponen planteamientos controvertibles ante el público en general o ante determinadas instituciones o funcionarios gubernamentales, o ante personas, oficinas, negocios, residencias, grupos o actividades particulares, en relación con un tema de interés individual, de grupo o colectivo. Estas actividades se denominan de varias formas según la actividad primordial que en ellas se realiza. Se dan manifestaciones orales o se distribuyen escritos. En ocasiones se utilizan medios de amplificación de la palabra natural. A veces las manifestaciones se evidencian mediante la translación de un lugar o punto de partida hacia otro donde se termina sin más o se hace una exposición abierta de los problemas que los unen. Y por eso se llaman paradas o marchas en descripción al recorrido que realizan. Otras veces se reúnen en el punto de difusión pública, con o sin cartelones con palabras o frases alusivas al propósito de la actividad, sentados o caminantes en derredor del punto de interés, y se llaman mítines o piquetes. En esas reuniones en las vías públicas se dan discursos, arengas, mensajes, aplausos, vítores, abucheos, canciones y otros comportamientos semejantes. Generalmente tienden a concentrar un número mayor de lo ordinario de personas entre participantes, viandantes, curiosos, miembros de la prensa y de la Policía.

En cuanto al contenido de estas actividades públicas podemos indicar que genéricamente asumen una de dos posiciones: *de adhesión* por ideas, causas, instituciones, grupos o personas; o *de protesta* en el mismo sentido. Igualmente, en unas situaciones para solidarizarse con la conservación de lo existente, en otras para procurar y hacer conciencia hacia el cambio social o de determinada práctica, postura o actividad.

Se dice comúnmente que estas exposiciones públicas de creencias e intereses en determinadas circunstancias proveen mayores posibilidades de difusión o propaganda de ideas o causas sobre los medios usuales de comunicación social. Consideran algunos que permite atraer una atención noticiosa más amplia a la vez que una más dilatada promoción del interés perseguido.¹² En ocasiones, los individuos o grupos interesados en la promoción de sus intereses carecen de los recursos económicos necesarios para hacer uso de la radio, la televisión o la prensa. Y añádase el control que sobre estos medios tradicionales puedan ejercer sus dueños o administradores para la obtención del acceso adecuado a aquéllos, particularmente en relación con individuos y grupos que vinculados a posturas minoritarias son de poca aceptación y tolerancia públicas. También se arguye que estas actividades públicas son en ocasiones los medios disponibles más efectivos para obtener un impacto comunitario.¹³ A través de la participación en las mismas los individuos y grupos ganan en conciencia y solidaridad con los intereses que persiguen. Y, a su vez, pueden fortalecer su posición comunitaria como instrumentos de presión o de interés particulares.

Por otro lado, el uso de las vías públicas para manifestaciones plantea complejos y difíciles problemas en el acoplamiento de los múltiples intereses individuales, de grupos y gubernamentales que se dan cita en determinadas circunstancias. Se diseminan ideas en sitios públicos de acceso general mientras se utilizan para diversos otros propósitos. En consecuencia se agudiza el mantenimiento del orden público, que en estas instancias reclama mayores medidas de control y prevención. Igualmente, son más probables los conflictos entre los participantes y las personas que no desean de oír pretenden usar de las vías públicas sin entorpecimientos o dilaciones para sus fines ordinarios. Peor aun son las circunstancias de

¹² *Regulation of Demonstrations*, 80 Harv. L. Rev. 1773 (1967).

¹³ *Mari Bras v. Casañas, supra*, a la pág. 20.

hostilidad entre los participantes, la Policía, otros individuos o grupos, o de la prensa al encontrarse próximos.¹⁴

[3] Ya habíamos señalado que las libertades de expresión gozan de una posición *preferente* en nuestra preceptiva constitucional. Esto es así por cuanto la "libertad de expresión protege el derecho del individuo particular a exteriorizar como guste los contenidos de su conciencia, al mismo tiempo que establece la premisa indispensable para la formación de opinión pública, sobre cuyo régimen está fundado el gobierno democrático."¹⁵ Considerando que las libertades de expresión abarcan "las actividades propias para ejercitar la plenitud de esos derechos", concluimos que el uso de las vías públicas para la celebración de manifestaciones, demostraciones, marchas, paradas, piquetes y otras actividades análogas constituye un uso legítimo para la diseminación de ideas y causas de toda índole¹⁶ siempre y cuando sean pacíficas.

¹⁴ Emerson, Thomas I., *The Doctrine of Prior Restraint*, 20 *Law & Contemp. Prob.* 648, 664 (1955); Nicolás S. Falcone, *Labor Law* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1962), Cap. 6 "*Picketing and Free Speech*," págs. 131-159; *Rights in Conflict: The Violent Confrontation of Demonstrators and Police in the Parks and Streets of Chicago during the week of the Democratic National Convention*, a Report submitted by Daniel Walker (Bantam Books, Inc., New York-Toronto-London, 1968), 362 págs.; *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (New York Times Edition, New York, 1968), 609 págs.

¹⁵ Muñoz Amato, Pedro, *et al.*, *La Nueva Constitución de Puerto Rico* (Universidad de Puerto Rico, 1954), pág. 205.

¹⁶ *Pueblo v. Padilla*, 20 D.P.R. 276 (1914); *Pueblo v. Maymón*, 24 D.P.R. 61 (1916); *Díaz v. El Pueblo*, 28 D.P.R. 441 (1920); *Pueblo v. Alonso*, 35 D.P.R. 650 (1926); *García v. Tribunal*, 71 D.P.R. 131 (1950); *Pueblo v. Burgos*, *supra*; y *Mari Bras v. Casañas*, *supra*.

SEGUNDA PARTE

RESUMEN DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO

A. *Estados Unidos*

La Sección Cuarta de nuestra Constitución incorporó todo el derecho históricamente establecido en la Enmienda Primera de la Constitución de los Estados Unidos de América. La Enmienda Primera de la Constitución federal dispone lo siguiente:

“El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra, o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios.”

Por tanto, resulta necesario considerar esas incorporaciones al igual que conocer de los desarrollos a las mismas a los fines de obtener la correcta perspectiva de los derechos de expresión según fueron reconocidos en nuestro ordenamiento constitucional.

En los Estados Unidos de América, las vías públicas, desde tiempos inmemoriales, han sido tenidas por el Estado en calidad fiduciaria para uso público. Tradicionalmente, han sido utilizadas para propósitos de reunión, de divulgación de ideas y discusión de cuestiones públicas. Por lo cual los funcionarios gubernamentales están impedidos de ejercer poderes arbitrarios e indefinidos a los fines de suprimir o restringir indebidamente la libertad de expresión.¹⁷ No obstante, el Estado tiene intereses legítimos de necesidad y conveniencia públicas a los fines de poder controlar el uso de las vías públicas, entre ellas, el control del movimiento en las mismas. De ahí que resulte propio a la autoridad gubernamental reglamentar el uso de las vías públicas en términos de tiempo, lugar y circunstancias.¹⁸ Igualmente constituye un legítimo interés público el preservar el orden y la seguridad públicas de actos de violencia o daños a la propiedad.¹⁹ También es de legítimo interés gubernamental la protección contra alteraciones a la paz individual

¹⁷ *Hague v. C.I.O.*, 307 U.S. 496 (1939).

¹⁸ *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 (1941).

¹⁹ *Kunz v. New York*, 340 U.S. 290 (1951).

o colectiva.²⁰ Y bajo condiciones estrictas de probables, inmediatas y reales circunstancias que conduzcan a la violación de la ley, se ha entendido que la incitación a violar la ley, o incitar para el derrocamiento del Estado o sus instituciones mediante la fuerza o la violencia, no son expresiones protegidas constitucionalmente a los efectos de estar exentas de restricción gubernamental.²¹

Otro interés público reconocido es proteger contra *conducta* dirigida intencionalmente para interrumpir, obstruir o influir indebidamente la función gubernamental. En el caso de paradas, piquetes y actividades análogas cuando ocurren en las *inmediaciones* de las estructuras y oficinas destinadas a esas funciones.²² En ocasiones, las manifestaciones por las vías públicas han culminado en los propios terrenos en que se encuentran las instituciones, funcionarios o particulares que son los objetivos de la actividad de protesta o adhesión. En *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229 (1963), los participantes de una marcha *pacífica* entraron en los terrenos de la legislatura estatal. La Corte Suprema de los Estados Unidos, en consideración de la naturaleza pacífica de esta actividad en terrenos *tradicionalmente* abiertos al público en general, concluyó que esa actividad constituyó un ejercicio válido de las libertades de expresión. A pesar de que hubo discursos, aplausos, vítores, canciones y comportamientos análogos por parte de los manifestantes, determinó que esa conducta no constituyó una alteración de la paz. Por otro lado, en el caso de *Adderley v. Florida*, 385 U.S. 39 (1966), no obstante evidenciarse un comportamiento similar al caso de *Edwards*, concluyó que el entrar sin autorización y permanecer en los terrenos de la penitenciaría, haciendo caso omiso de las indicaciones dadas por los agentes del orden público para que salieran, constituyó una transgresión de la propiedad. Se estimó que, por razones de seguridad, las cárceles y sus terrenos no están abiertos al público en general.

[4] En base a los antecedentes de los casos de *Cox*, (II), *Edwards* y *Adderley*, consideramos que al usar las vías públicas

²⁰ *Feiner v. New York*, 340 U.S. 315 (1951): conducta tumultuosa e incitación a motín; *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942): palabras de amenazas, riñas, vituperios, desafíos o provocaciones que irriten a una persona común de tal forma que lo llevaría a pelear; o palabras obscenas, calumniosas o insultantes.

²¹ *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925) y *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

²² *Cameron v. Johnson*, 390 U.S. 611 (1968) y *Cox v. Louisiana*, (II), 379 U.S. 559 (1965).

para la celebración de piquetes, marchas o actividades análogas en las *inmediaciones* de estructuras, públicas o privadas, *no se pueden* indebidamente, (1) interrumpir las labores; (2) obstruir el movimiento; (3) amenazar la seguridad; ó (4) perturbar la tranquilidad e intimidad, de los ocupantes de las mismas. De ahí que a los fines de *prevenir* contra el desarrollo de esas condiciones se justifica la restricción razonable de aquellas manifestaciones inmediatas en término de tiempo, lugar y demás circunstancias. Entendemos también como corolarios a las anteriores normas que en ningún momento puede obstaculizarse la libre entrada y salida de esas estructuras. Tampoco perturbar *indebidamente* con las personas que ordinariamente utilizan de los servicios o facilidades de las mismas.

[5, 6] Otros casos de interés al tema que nos concierne son los relacionados con el uso de altoparlantes o amplificadores de la palabra natural en sitios públicos. En *Saia v. New York*, 334 U.S. 558 (1948) se reconoció que el uso de altoparlantes son instrumentos indispensables de expresión eficaz. En consecuencia, se resolvió que las posibilidades de prohibirlos mediante la exigencia gubernamental de un permiso previo, desprovisto de orientaciones o criterios razonables para su control en términos del nivel de volumen adecuado, y de tiempo y lugar apropiados, constituyó una restricción previa al derecho de palabra protegido constitucionalmente. Por otro lado, el uso de altoparlantes que tornen la palabra natural en ruidosa y estentórea no gozaría de protección constitucional, *Kovacs v. Cooper*, 336 U.S. 77 (1949). También se indica en este caso que la libertad de expresión no concede una oportunidad *ilimitada* para dirigirse a personas en las calles. Es por esto que razones de conveniencia justifiquen en determinadas circunstancias la intervención gubernamental en protección de los derechos de otras personas a la tranquilidad. El Tribunal Supremo de Puerto Rico al incorporar las anteriores normas con relación al uso de altoparlantes en *Mari Bras v. Casañas*, *supra*, determinó que constituía una restricción indebida a la libertad de expresión de *prohibirlos absolutamente*.

Atinentes con el tema objeto de este estudio también son los casos relacionados con la *distribución de escritos* en las vías públicas. En ocasiones, en las actividades de marchas, piquetes y paradas se distribuyen hojas sueltas contentivas de información sobre los problemas, demandas o causas que los motivaron a la ce-

lebración de las mismas. En *Lovell v. City of Griffin*, 303 U.S. 444 (1938), se resolvió que una prohibición absoluta para distribuir hojas sueltas sin antes obtener el permiso previo por escrito de las autoridades municipales, constituyó una indebida restricción previa a la libertad de expresión. Máxime cuando esta autoridad no estaba limitada por intereses definidos de conveniencia pública como serían el mantener el orden general, el preservar de perturbaciones a las demás personas, o mantener limpias las calles.²³ En *Tally v. California*, 362 U.S. 60 (1960), que giró en torno a la prohibición absoluta de cualesquiera hojas sueltas, se declaró que esta prohibición era inconstitucional de su faz, es decir, de su tenor literal. Se señaló que esta reglamentación no se limitaba a proteger contra la distribución de hojas sueltas de contenidos obscenos u ofensivos a la moral pública, o de incitación a la violación de la ley. Aunque en este caso la prohibición absoluta estaba condicionada a que el escrito tuviera información del nombre y dirección del impresor y distribuidor, la Corte Suprema federal determinó que ni del tenor literal ni de su propósito legislativo se desprendía el proteger en forma definida, por ejemplo, contra fraudes, libelos o informaciones falsas.

[7] En relación con la distribución de escritos y el uso de carteles en paradas, marchas o piquetes no creemos que el interés de mantener la limpieza de las calles por sí *solo* justifique una restricción previa al uso o distribución de los mismos. Tampoco que por eso *únicamente* se pueda castigar a los participantes en esas actividades cuando ejercitan pacífica y ordenadamente las libertades de expresión y las actividades que les son propias de esas libertades preferentes en nuestra estructura constitucional, a menos que haya una manifiesta intención en la conducta por parte de los participantes en las mismas de obtener ese resultado.²⁴ Una cuestión diferente sería el poder castigar por ley en los casos en que esos escritos o carteles contengan expresiones obscenas, libelosas, o que las palabras o expresiones contenidas en esos escritos acompañadas de incitación por los participantes induzca a la violación inmediata y dentro de las probabilidades reales de que esto acontezca, de la ley.

²³ *Idem*, *Hague v. C.I.O.*, *supra*; *Schneider v. Irvington*, 304 U.S. 147 (1939); y *Jamison v. Texas*, 318 U.S. 413 (1943).

²⁴ Cf. la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico, *supra*, sec. 5-1118, 9 L.P.R.A. sec. 1148; y la Ley Núm. 21 de Junio 4, 1969, 33 L.P.R.A. sec. 1401 (Suplemento Acumulativo, 1970). En ambas leyes, entre otras cosas, se castiga penalmente a cualquiera persona por arrojar papeles en las vías públicas.

La mera prédica en escritos o de palabra de la deseabilidad, necesidad o conveniencia de la desobediencia civil, ausente la conducta inmediata y los medios para realizarla no justificaría la intervención gubernamental para suprimir esas marchas, paradas o piquetes. *Noto v. United States*, 367 U.S. 290 (1961); *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951); *Yates v. United States*, 354 U.S. 298 (1957), citados con aprobación en *Brandenburg v. Ohio*, *supra*.

[8] Cualquier ley o reglamentación que en una u otra forma restrinja *previamente* los derechos de expresión: de conciencia, de palabra, de prensa, de asociación y reunión, y de petición al gobierno para la reparación de agravios, *tiene* que ser formulada de forma clara, precisa y de determinación cierta de la conducta relacionada con el ejercicio de esos derechos, para ser válida constitucionalmente. También su ejecución *tiene* que ser uniforme, consistente e indiscriminatoria. *Tiene* que proveer de criterios, normas o guías definidos a los fines de facultar para la discreción gubernativa o administrativa. Y, por supuesto, *tiene* que servir a los propósitos de un interés substancial comunitario.²⁵

[9] Cualquier disposición penal que en una u otra forma castigue *a posteriori* en base a los intereses de conveniencia y necesidad públicas anteriormente señalados, tales como el tránsito pedestre y automotriz en las vías públicas; la preservación del orden, la seguridad, la tranquilidad en las mismas, *tiene* que ser redactado en forma precisa, clara y definida, o susceptible de interpretación definida por las cortes de justicia. Igualmente, *tiene* que implementarse y aplicarse de manera uniforme, consistente e indiscriminatoria.²⁶

[10] Por lo anteriormente descrito se puede comprender el porqué los derechos de expresión y de las actividades propias para su ejercicio efectivo no pueden ser absolutos. Específicamente, con

²⁵ *Kunz v. New York*, *supra*; *Lovell v. City of Griffin*, *supra*; *Hague v. C.I.O.*, *supra*; *Cox v. New Hampshire*, *supra*; *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939); *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940); *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296 (1940); *Largent v. Texas*, 318 U.S. 418 (1943); *Saia v. New York*, *supra*; *Kovacs v. Cooper*, *supra*; *Niemotko v. Maryland*, 340 U.S. 268 (1951); *Poulos v. New Hampshire*, 345 U.S. 395 (1953), todos estos casos fueron citados con aprobación en *Cox v. Louisiana*, (I), 379 U.S. 536, 554 (1965) y *Cox v. Louisiana*, (II), *supra*.

²⁶ *Edwards v. South Carolina*, *supra*; *Terminiello v. Chicago*, 337 U.S. 1 (1949); *Stromberg v. California*, 283 U.S. 359, 369 (1931); citados con aprobación en *Cox v. Louisiana*, (I) y (II), *supra*.

relación a la celebración de marchas, mítines, paradas y piquetes en las vías públicas o frente a sitios públicos o privados que afecten al público en general o a instituciones y personas en particular, podemos apreciar que estas actividades no tratan meramente con la libertad de palabra, prensa y reunión en la intimidad de los interesados. Son actividades de proyecciones públicas que envuelven diversas *formas de comportamiento*. De ahí que se puede argumentar razonablemente en pro de la intervención gubernamental a los fines de controlarlas, configurarlas dentro del esquema de la vida en la comunidad, precisada de genuinos intereses de procurar la libertad, la igualdad, el orden y la seguridad para todos los que conviven en una sociedad.²⁷

No obstante, los piquetes, marchas, paradas y mítines *pacíficos* son indiscutiblemente actividades protegidas por los derechos de expresión.²⁸ Igualmente, la naturaleza sonora de esas actividades no necesariamente conduce a despojar de protección constitucional a los participantes en las mismas. Ya habíamos indicado que ese tipo de actividades contienen diversos elementos de expresión en forma de discursos, arengas, vítores, aplausos, canciones al igual que expresiones de resentimientos, indignaciones y abucheos que de por sí no justifican necesariamente su disolución. Esto no significa que de tornarse intensamente ruidosas o escandalosas no pueda ser intervenida válidamente por la Policía para su dispersión. Tampoco debe deducirse que en determinadas circunstancias la acusticidad producida por los manifestantes no pueda rendirse a la tranquilidad perentoria de las personas o lugares afectados por la manifestación. Por ejemplo, cuando se celebran en las *inmediaciones* de hospitales, escuelas, cortes de justicia, oficinas, residencias y estructuras análogas, y conduzca a un real entorpecimiento de las tareas ordinarias que rebase la normal desatención que alienta la curiosidad por lo que ocurre extramuros, o produzca fundado temor por la seguridad o tranquilidad de los ocupantes en las mismas. Debe, no obstante, comprenderse que esas actividades producen condiciones de insatisfacción, irritación o indignación en algunos oyentes o participantes y que esto tam-

²⁷ *Cox v. Louisiana*, (I) y (II), *supra*; *Giboney v. Empire Storage & Ice Co.*, 336 U.S. 490 (1949); *Bakery and Pastry Drivers & Helpers v. Wohl*, 315 U.S. 769 (1942).

²⁸ *Shuttlesworth v. Birmingham*, 394 U.S. 147 (1969); *Gregory v. Chicago*, 394 U.S. 111 (1969); *Edwards v. South Carolina*, *supra*; y *Cox v. Louisiana*, (I) y (II), *supra*.

bién es un valorpreciado de las finalidades perseguidas por esas exhortaciones públicas.²⁹

[11] Otro problema de compleja dimensión lo plantea la presencia no ya de curiosos, sino de individuos y grupos hostiles.³⁰ En ocasiones, estas personas hostiles realizan actos o profieren palabras fuertes tendentes a contrarrestar la divulgación propuesta de una manifestación. Pero, de igual modo, se dan casos en que individuos y grupos participantes en una manifestación son los que desencadenan tales situaciones de hostilidad hacia el objetivo que los congrega. Sostenemos que el uso de las vías públicas para actividades de marchas, paradas, piquetes y actividades análogas, usualmente masivas o nutridas de personas con variadas intenciones y actitudes, requiere la presencia invariable de agentes del orden público. Entendemos que esta necesaria presencia policiaca en las vías públicas para esos casos, donde indudablemente ésta tiene acceso legalmente, está para prevenir y proteger de cualesquiera posibilidades de confrontaciones violentas de individuos y grupos ajenos a la manifestación pública, o de individuos y grupos participantes en la manifestación. Las expresiones de indignación, ira, rechazo o reprobación de unos hacia otros no son justificativas de por sí para una inmediata intervención policiaca a los fines de impedir las. Aunque, cuando las mismas constituyan un ingrediente de actos dirigidos a la alteración del orden y tranquilidad individual y colectiva, esta intervención erradicadora de la Policía se impone por necesidad pública.³¹

Cuando se producen acometimientos y agresiones contra cualesquiera personas o intentos de daño a cualesquiera propiedades, la gestión de la Policía ha de manifestarse pronta y eficazmente. Las condiciones de violencia o beligerancia entre los circunstancias a estas actividades en las vías públicas requiere la inmediata restauración del orden y seguridad perturbados. Es de advertir que esta gestión policiaca tiene que dirigirse primordialmente hacia los causantes o partícipes de la conducta ilegal. En

²⁹ *Edwards v. South Carolina, supra; Terminiello v. Chicago, supra; Cox v. Louisiana, (I), supra.*

³⁰ Ver: *Edwards, G., Order and Civil Liberties: A Complex Role for the Police*, 64 Mich. L. Rev. 47 (1965); *Freedom of Speech and Assembly: The Problems of the Hostile Audience*, 49 Colum. L. Rev. 1118 (1949); y *Free Speech and the Hostile Audience*, 26 N.Y.U.L. Rev. 389 (1951).

³¹ Cf. *Chaplinsky v. New Hampshire, supra; Terminiello v. Chicago, supra; Feiner v. New York, supra;* y *Emerson, T., Toward a General Theory of the First Amendment* (Random House, New York, 1966), a las págs. 80-86.

consecuencia, así como no estaría justificada la disolución de una manifestación que no ha sido partícipe en los actos de violencia desencadenados, tampoco se justificaría la continuación de una manifestación violenta. En esas situaciones, al surgir actos de violencia, ya sean contra personas o propiedades, las libertades de expresión inmersas en aquéllas, quedan subordinadas al restablecimiento del orden y seguridad públicos. Y esto es así, por cuanto a las libertades de expresión le va sumida en su raíz más íntima la de procurar la exposición de ideas y causas de forma libre y responsable. Alteraciones a la convivencia ordenada y segura en que esas libertades se apoyan, al darse, las despojan de virtual legitimidad. Desnaturalizado el escenario pacífico en que deben germinar quedan, pues, subordinadas en la jerarquía de la protección jurídica.

B. Puerto Rico

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico en relación con el ejercicio de los derechos de expresión y de las actividades que les son propias en las vías públicas, es relativamente escasa. No obstante, ésta es lo suficientemente reveladora de la condición preferente que con respecto a las libertades de palabra, prensa, asociación y reunión, y de petición al gobierno para la reparación de agravios, la estimativa judicial las enlaza en nuestro orden constitucional.

En *García et al. v. Tribunal de Distrito*, 71 D.P.R. 131 (1950), varios ciudadanos fueron acusados, convictos y sentenciados por ejecutar un acto *legal* de manera tumultuosa o desordenadamente.³² Estos ciudadanos en unión con otras personas se reunieron en las vías públicas con el propósito de protestar de las actuaciones del Rector de la Universidad de Puerto Rico. Se les imputó que dirigían fuertes e inusitados gritos, silbidos, abucheos y exclamaciones con voz estentórea. También que al ser requeridos de la Policía para que se desviarán hacia otra calle, los manifestantes se negaron a obedecer la orden policíaca. Continuaron con la marcha y se sentaron luego, la mayor parte de ellos, en la calle y

³² El Artículo 362 del Código Penal de Puerto Rico de 1937 (Título 33 de Leyes de Puerto Rico Anotadas, sec. 1435), dispone que "si dos o más personas se reunieren para cometer un acto ilegal separándose después de realizarlo, o sin llevar adelante su ejecución o *ejecutar un acto legal tumultuosa o desordenadamente*, las personas así reunidas constituirán una reunión ilícita." Toda persona que tome parte en una reunión ilícita incurre en delito menos grave, según el Artículo 363 de ese Código, 33 L.P.R.A. sec. 1436.

aceras de la misma, cubriéndola totalmente de un lado a otro. Esto paralizó el tránsito por esa vía pública por espacio de media hora hasta que fueron dispersados por la Policía.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en este caso y en base a los hechos antecedentes, revocó y absolvió a los apelantes del delito de reunión ilícita. Consideró que las actuaciones de los manifestantes de protestar contra un funcionario público, constituía un acto y objetivo legal.³³ También que era necesario advertir que la naturaleza de cada acto depende de las circunstancias en que se realice. Y, a estos efectos, consignó lo siguiente:³⁴

“Quizás si estos mismos actos se hubieran realizado en una tranquila aldea cuyos vecinos no estuvieran acostumbrados al bullicio y al ruido, su paz y tranquilidad pudieran haberse alterado. Pero los sucesos se desarrollaron en la ciudad de Río Piedras, donde tiene su sede la Universidad de Puerto Rico con más de cinco mil estudiantes.”

Refiriéndose específicamente al delito de reunión ilícita concluyó que era requisito necesario para la comisión del mismo que de los hechos de esa reunión se puedan derivar motivos suficientes para temer a una amenaza a la vida o a la propiedad. Considerando que los actos imputados fueron de abucheos, exclamaciones con voz estentórea y silbidos, acompañados de la desobediencia a las órdenes de la Policía para que se desviarán por otra calle y de la obstrucción del tránsito por el tiempo de media hora, estos actos todos no se caracterizan de violentos, tumultuosos y desordenados. Pues ninguno de ellos ni todos en conjunto indican la disposición de recurrir a la violencia. Y al ponderar los intereses del pueblo reunido en asamblea pacífica frente a los intereses comunitarios de orden y seguridad públicos dijo lo siguiente:³⁵

“Por otro lado, el Estado tiene derecho a legislar para el mantenimiento del orden público y es nuestro deber sostener ambos derechos, el del gobierno y el del pueblo hasta donde fuere posible; pero el derecho del pueblo a reunirse para re-

³³ La anterior Ley Orgánica de Puerto Rico (Ley Jones), disponía en su Artículo 2 que no se aprobaría ninguna ley que restringiera el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente o pedir al gobierno la reforma de los abusos. Igualmente, la Sección 4 de la Ley Definiendo los Derechos del Pueblo de 27 de febrero de 1902 (Título 1 L.P.R.A. sec. 12), reconoce el derecho de reunión pacífica y de petición ante los poderes del gobierno en solicitud de que se remedien perjuicios.

³⁴ *García et al. v. Tribunal de Distrito, supra*, a la pág. 136.

³⁵ *Ibidem*, a la pág. 137. Cf. *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945).

mediar agravios sólo puede sacrificarse cuando el orden público esté realmente en peligro y no cuando meramente sea concebible que pueda ser ligeramente afectado. Comparados ambos derechos, el de reunión que tiene el pueblo y el del Estado de mantener el orden público, no hay duda que el derecho de reunión debe pesar mucho.”

Otros casos de interés al tema que nos concierne son los referentes al uso de las vías públicas y al poder de los municipios para la reglamentación de las mismas. Desde el caso de *Pueblo v. Padilla*, 20 D.P.R. 276 (1914), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció la facultad de cualquier gobierno municipal para prescribir reglas sobre el tránsito en las calles y el uso de las plazas y paseos. Sin embargo, también consignó que el ejercicio de ese poder municipal tenía que emplearse de modo razonable. Y por tratarse de un derecho del pueblo expresamente reconocido por la ley, cualquier reglamentación sobre el mismo tenía que interpretarse de modo restrictivo. Es decir, que tales reglamentaciones tienen que redactarse de forma precisa y definida sobre las actividades sujetas a restricción gubernamental. En *Pueblo v. Maymón*, 24 D.P.R. 61 (1916), se reiteró el poder de los municipios para prohibir las actividades que obstruyeran el libre tránsito de personas y vehículos en las calles y aceras. El objetivo público perseguido era impedir la obstrucción de las calles y aceras por razón de aglomeraciones de personas cuando se ofrecen en éstas espectáculos públicos de diversión. Posteriormente, en *Díaz v. El Pueblo*, 28 D.P.R. 441 (1920), se reafirmó sobre el poder de reglamentación de los municipios en interés de reglamentar razonablemente el uso de las vías públicas, en este caso particular las calles y plazas para la celebración de mítines. Sin embargo, al pasar juicio sobre el aspecto temporal de esa reglamentación, concluyó que el requisito de aviso de aquellas actividades a los funcionarios públicos con veinticuatro horas de anticipación era irrazonable en este caso. Pues la razón de ese requisito era poner sobre aviso a la Policía para que estuviera presente en esa actividad en las calles y plazas, y evitara cualquier acto en violación de la ley, ya sea por parte de los que celebraban la actividad o de otros circunstancias. Y considerando las entonces facilidades de comunicación existentes en la isla, 1920, por telégrafo, teléfono y carreteras ese término resulta tan grande que coarta el derecho de reunión pacífica, haciéndolo ilusorio en muchas ocasiones.

Finalmente, en *Pueblo v. Alonso*, 35 D.P.R. 650 (1926), el municipio de Ponce mediante ordenanza municipal al efecto, prohibió absolutamente los mítines en las plazas y dentro de una cuadra de distancia en las cercanías de las mismas. Aducía el municipio que esa reglamentación respondía al interés general de procurar que perduraran las obras de embellecimiento llevadas a cabo en esas plazas. De ahí que se pretendía protegerlas de todo cuanto pudiera destruirlas, dañarlas o afearlas. Aquí, se acusó a un ciudadano de celebrar un mitin del Partido Socialista dentro de la plaza Luis Muñoz Rivera, a sabiendas de que lo hacía en violación de la ley. Mediante prueba al efecto se estableció que la anteriormente mencionada plaza era la misma plaza descrita en la ordenanza con el nombre de Delicias.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico al considerar en los méritos este caso revocó la sentencia condenatoria y absolvió al apelante. Consignó que la ley fundamental de Puerto Rico garantiza al pueblo el derecho de reunión pacífica y de petición al gobierno la reparación de agravios. Igualmente, consideró que a tenor con el caso de *Pueblo v. Padilla, supra*, habría que examinar si esa ordenanza coartaba o no el derecho de reunión.

Según la prueba del Pueblo, en la ciudad de Ponce sólo existían tres plazas públicas de recreo, a saber: el parque de la Abolición, la plaza Degetau—engalanada de jardines—, y la plaza de Muñoz Rivera, adornada con algunas flores alrededor de la estatua del prócer Luis Muñoz Rivera en el centro de aquélla y por los extremos, y además poseía un amplio paseo de losas de cemento. Y, a seguido, expresó lo siguiente:³⁶

“Si se tiene en cuenta que la ordenanza abarca todas las plazas y que no regula su uso, sino que prohíbe en absoluto la celebración de mítines de cualquier clase en ellas, es necesario concluir que interfiere en forma tal con el derecho de reunión de los ciudadanos, que puede concluirse que tiende a obstaculizarlo claramente y lo coarta.”

Al comparar esta situación con la existencia de teatros y otros sitios bajo techo a los fines de reunión, refirió que tales lugares generalmente requieren el pago de dinero para su uso. De ahí que considera que:³⁷

“una reunión de ciudadanos es algo que surge muchas veces de improviso. Un acto abusivo de las propias autoridades

³⁶ *Pueblo v. Alonso, supra*, pág. 652.

³⁷ *Ibidem*, a las págs. 652 y 653.

puede levantar una protesta de momento y las plazas públicas parecen el sitio apropiado para que los ciudadanos puedan reunirse y comunicarse inmediatamente y adoptar los acuerdos necesarios sin obstáculos de ningún género, y la ordenanza de que se trata prohíbe *toda clase de mítines.*" (Énfasis en el original.)

El Tribunal entiende que las plazas son del pueblo. De lo que se deriva por parte de la administración gubernamental una encomienda fiduciaria para beneficio del pueblo. Por eso califica de una extralimitación de poder, que no puede subsistir con el espíritu de las instituciones libres de Puerto Rico, el cerrar en absoluto todas las plazas de ese pueblo, para toda clase de mítines. Precisa advertir en este recorrido jurisprudencial puertorriqueño una opinión que ya habíamos indicado, i.e. *Mari Bras v. Casañas, supra*, donde el Tribunal Supremo de Puerto Rico incorporó las doctrinas federales en materia del uso de altoparlantes. Se reconoció en estos mecanismos de amplificación de la palabra natural la condición de medios legítimos al ejercicio de los derechos de expresión. Y, a estos efectos, por razones de necesidad pública, los mismos no pueden ser prohibidos absolutamente. Repárese que las actividades aquí proscritas se realizarían mayormente en las vías públicas.

En consecuencia, podemos señalar algunos de los aspectos de las actividades de expresión, concernientes específicamente al uso de las vías públicas. Primero, que las vías públicas son foros adecuados y necesarios de expresión pública. Segundo, que las vías públicas están bajo la administración gubernamental en condición fiduciaria a los fines de posibilitar y no coartar, los derechos de expresión. Tercero, que los derechos de expresión y de las actividades que les son propios no se circunscriben a los medios tradicionales de exposición de inquietudes y preocupaciones de individuos y grupos. Cuarto, que la índole preferente de los derechos de expresión en la jerarquía constitucional nuestra condiciona en gran parte la magnitud e intensidad de la restricción gubernamental permisible. Quinto, y finalmente, que a pesar de no quedar excluidas de una reglamentación razonable por razones de necesidad y conveniencia públicas, las prohibiciones absolutas al uso de medios de expresión constituyen, salvo circunstancias excepcionales, medidas excesivas de restricción.

C. La Fijación de Carteles en los Sitios Públicos

En relación con el ejercicio de los derechos de expresión y de las actividades propias a los mismos conviene desarrollar algunos aspectos concernientes a ciertas acciones de individuos y grupos referentes al uso de las superficies de estructuras o propiedades ajenas para sus fines particulares de difusión pública. Es corriente en las actividades de determinadas personas el utilizar carteles u objetos análogos contentivos de información o alusivos a determinado tema los cuales fijan en esas estructuras. Se piensa que el fijar esos carteles y colocarlos en sitios accesibles a la captación pública contribuye a promover la eficacia publicitaria de sus pretensiones o intereses. Y ello por razón del estímulo sensorial que se deriva de su referencia. De no ser eliminados de forma inmediata constituyen una constancia más continua que la dable mediante una exhortación personal circunscrita generalmente a una corta temporalidad.

Esta actividad de individuos y grupos en ocasiones crean situaciones conflictivas. Por un lado, el interés de ellos en confrontación con otros intereses individuales y colectivos, primordialmente provenientes de aquellos que gozan del dominio o administración de las propiedades afectadas por esas actividades. Y, por otro lado, este conflicto se suscita por la significación prevalectante que con respecto a la propiedad se tiene en la comunidad. La Sección 7 del Artículo II de la Carta de Derechos de nuestra Constitución dispone para el disfrute de la propiedad como un derecho fundamental del ser humano. Igualmente nuestra estructura jurídica reconoce que el derecho de propiedad comprende la posibilidad de poseer, usar, disfrutar y disponer de ésta con exclusión de los demás.³⁸ De ahí que el Estado asuma entre sus obligaciones la protección de la propiedad contra actos o perturbaciones provenientes de personas ajenas al dominio del mismo. Y en la realización de esa protección ha estatuido numerosísimas disposiciones penales y civiles tendentes a procurar ese objetivo comunitario.

Igualmente, el Estado interesado en ofrecer una protección similar en la propiedad que destina para su administración ha asimilado para sí esa misma significación. Por lo cual resultan también numerosísimas las disposiciones legales de las cuales se vale para proteger sus propios intereses propietarios.

³⁸ Artículos 280 y 281 del Código Civil de Puerto Rico de 1930, 31 L.P.R.A. secs. 1111 y 1112.

Es con relación a una de esas disposiciones objetivadas por interés de necesidad y conveniencia públicas que analizaremos la actividad descrita anteriormente.

El Artículo 517, inciso 6 del Código Penal de Puerto Rico, dispone lo siguiente:³⁹

“Incurrirá en delito menos grave toda persona que voluntariamente cometiere cualquiera de las siguientes violaciones:

6. Poner, pegar, fijar, imprimir o pintar sobre cualquier propiedad perteneciente al gobierno o municipio, ciudad o pueblo, o consagrada al público, o sobre la propiedad de cualquiera persona, sin permiso del dueño, cualquier aviso, anuncio, designación o nombre de cualquier artículo para ofrecerlo en venta, u otro fin, o cualquier cuadro, letrero o mote, con objeto de llamar la atención hacia el mismo.”

Conviene a los efectos de emprender el análisis de este artículo deslindar las modalidades y distinciones que en el mismo se hacen. En términos genéricos podemos advertir que se pretende proteger la integridad de una propiedad de inscripciones mediante letras, palabras, frases y figuras, al igual que de adherir cualesquiera objetos sobre la superficie de la misma.⁴⁰ Y en la consecución de ese objetivo distingue en cuanto al sujeto de protección jurídica. En el caso de propiedad perteneciente al Estado y sus instrumentalidades se establece una prohibición absoluta contra esas incorporaciones foráneas. Sin embargo, al referirse a la propiedad de personas particulares se condiciona la prohibición de no mediar el consentimiento del dueño.

³⁹ 33 Leyes de Puerto Rico Anotadas, sec. 2067, inciso 6.

⁴⁰ Al presente, la estimativa judicial, a nivel de tribunal de primera instancia, ha interpretado de manera restrictiva la extensión de este inciso, al referirlo únicamente a carteles de promoción comercial. Cf. *El Mundo*, sábado 3 de octubre de 1970, a la pág. 1-A; y, *The San Juan Star*, Tuesday, October 20, 1970, pág. 3. Es decir, mediante el método de interpretación estatutaria no se entra a la cuestión constitucional del inciso, a nuestro juicio acertadamente con la concepción judicial de no resolver en términos de principios constitucionales más amplios, si existe la posibilidad de acercarse a la cuestión desde principios jurídicos más concretamente estatutarios que dispongan del asunto con un mismo resultado del caso particular ante su consideración. Sin embargo, y en vista de lo que en este Informe exponemos, el problema de la constitucionalidad del inciso 6 del Artículo 517 del Código Penal, no queda superado por la mera restricción a carteles de índole comercial o económico. Primero, porque las libertades de expresión no se reducen, solamente, a la enunciación de intereses políticos, sino también incluye la libertad de expresión en general sobre temas económicos, religiosos, culturales, deportivos e, incluso comerciales y, segundo, porque, en determinadas instancias, lo político como lo religioso, o cultural o lo deportivo, etc., no se encuentra desprovisto del todo de interés económico y, a veces, comercial. No obstante, cf. *Breard v. Alexandria*, 341 U.S. 622 (1951) y, más propiamente al objeto de este Informe, *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52 (1942).

Es de común conocimiento que los carteles constituyen mecanismos efectivos de expresión de cualquier idea o imagen. Y es incuestionable que la impresión y publicación de los mismos está protegida por las libertades de palabra y prensa, aunque igualmente sujetas a restricción por razones de orden público, tales como, proteger contra expresiones libelosas, obscenas, fraudulentas o, sediciosas que inciten dentro de estrictas circunstancias y probabilidades reales de que esto acontezca, en contravención a la ley.⁴¹ Fuera de genuinos intereses públicos como los aquí descritos los carteles son medios de expresión constitucionalmente protegidos para promover intereses comerciales, industriales, cívicos, culturales, artísticos, religiosos y políticos. De ellos no poco se ha servido el Estado para promover y difundir sus variados aspectos de la administración pública.

En fin, que en toda sociedad democrática y abierta a posibilitar por individuos y grupos la expresión de sus múltiples intereses en la comunidad, los carteles como medios impersonales de información deben proveerse para su distribución.

Sin embargo, el mayor problema con relación a los carteles no radica de su impresión y publicación, sino en cuanto al que se suscita de su ubicación o fijación para cumplir adecuadamente con su cometido de divulgación social. De ahí que descartaremos para propósitos de este análisis su ubicación por parte de personas públicas o privadas cuando utilizan las estructuras de su dominio o administración. El problema radica aquí entonces cuando personas interesadas en la fijación de carteles utilizan la propiedad *de otros* para exponer, colocar o inscribir cualquier idea, imagen, causa, preocupación o aviso.

Ya habíamos señalado que constituye un interés de necesidad y conveniencia públicas el proteger a la propiedad, sea gubernamental o privada, de acciones provenientes de personas ajenas. De ahí que se justifique la restricción del Estado en esas circunstancias, es decir, de actos de personas ajenas que afecten o perturben el uso o disfrute material de la propiedad. Y con respecto a la protección que se brinda a la propiedad privada, consideramos

⁴¹ Cf. *Pueblo v. Rodríguez*, 38 D.P.R. 665 (1928) y *Pueblo v. Rodríguez Hernández*, 86 D.P.R. 660 (1962)—Artículo 243 del Código Penal [33 L.P.R.A. sec. 911], libelo; *Pueblo v. Vilar*, 17 D.P.R. 1054 (1911)—Artículo 283, incisos 3 y 4 [33 L.P.R.A. sec. 1171(3), (4)], *idem*, obscenidad; y, *Corretjer v. Tribunal de Distrito*, 72 D.P.R. 754 (1951)—relacionados los Artículos 47 y 359 [33 L.P.R.A. secs. 93 y 1432], *idem*, incitación a motín; o, más propiamente, con relación al delito de incitación a la comisión de un delito grave, el Artículo 1 de la Ley Núm. 52 de Junio 10, 1948, 33 L.P.R.A. sec. 98.

suficientes las acotaciones que el legislador hizo al uso por otras personas de esa propiedad quedando condicionado al consentimiento del dueño. Debe dejarse a las relaciones de convivencia y reciprocidad la permisibilidad de los usos por otros de la propiedad privada. Sin embargo, resulta menester hacer algunos apuntamientos con referencia a la *propiedad de administración y control gubernamental* por cuanto se pueden señalar criterios diferenciales al objeto del interés público perseguido por el Artículo 517 del Código Penal [33 L.P.R.A. sec. 2067].

El inciso 6 del Artículo 517 forma parte del Capítulo 163 del Código Penal que se refiere a *daños maliciosos* de la propiedad. Y este capítulo, a su vez, se integra a la Parte XI del Código Penal que contiene los delitos contra la propiedad. Por esta ubicación se deriva el objetivo de las disposiciones incluidas en la misma. Este objetivo público consiste en proteger la propiedad de daños o perturbaciones por destrucción, extracción o apropiación, que afecten la integridad material al igual que jurídica de una propiedad. Y tales daños o perturbaciones se pueden realizar mediante la transgresión del dominio, posesión, uso, disfrute y disposición de la propiedad, cuando por un acto malicioso y voluntario se afecten esas clases del derecho de propiedad. Debemos distinguir, pues, que no toda intervención por personas ajenas en una propiedad constituye un daño, menos aun malicioso. De ahí que no puede entenderse que cualquier intervención o acto de una persona ajena en la propiedad gubernamental sea de por sí dañino. Los múltiples usos y fines de la propiedad gubernamental están continuamente expuestos al deterioro natural y corriente de la actividad pública en general. Reconocemos que la propiedad gubernamental generalmente se destina a unos propósitos, objetivos y actividades específicos. Pero de igual manera reconocemos que caben otros usos de esa propiedad sin que necesariamente se afecten los servicios y facilidades gubernamentales. Resultaría excesivamente estrecha la concepción de la propiedad gubernamental que no distingue de ella sus múltiples formas, naturalezas y objetivos que la misma incorpora. La propiedad gubernamental abarca numerosos usos y modos de posibilitarlos. En ella se encuentran edificios, monumentos, estatuas, parques, plazas, paseos, murallas, verjas, casas, casetas, cabañas, puestos, postes de alumbrado, hitos, árboles, autobuses y automóviles, y otras innumerables cosas. Por lo que resulta razonable y racional el distinguir para la reglamentación eficaz y a la consecución del objetivo público perseguido entre esas for-

mas materiales de propiedad gubernamental. Añádase a esta consideración el diverso uso y acceso del público en general a esas formas de propiedad pública.

[12] Por otro lado, señalamos que los derechos de expresión y de las actividades propias para el ejercicio eficaz de esos derechos comprenden *la más dilatada libertad*. Y que el Estado tiene la obligación de posibilitar de forma activa y positiva la realización plena de *la totalidad* de esos derechos. Esto a diferencia de personas particulares las cuales basta que respeten o toleren las actividades de otros que no les afecten o importunen indebidamente en sus derechos, intereses y actividades.

Sabemos del carácter preeminente de los derechos de expresión y de las actividades que les son propias. Y de la finalidad preferente que guardan para propiciar la difusión de ideas o causas de individuos o grupos en la comunidad. Cabe señalar, de igual forma, que los mecanismos de difusión pública no tienen que limitarse a los usuales y proverbiales modos de expresión,⁴² máxime cuando razones de necesidad dictan para la innovación de los mecanismos de expresión. Primero, porque constituye el medio por el cual grupos minoritarios, particularmente de poca aceptación y tolerancia públicas, diseminan de manera efectiva sus ideas o causas. Segundo, por razones de índole económica determinadas por la realidad que esos individuos y grupos confrontan por carecer de franco acceso a los medios tradicionales de comunicación social. Es de común conocimiento el alto costo y el desmedido control que ejercen la radio, televisión y los periódicos en la divulgación de ideas y causas impopulares.⁴³

[13] En consecuencia, esta prohibición absoluta para la fijación de carteles sobre la superficie exterior de cualquier propiedad gubernamental en situaciones concretas a la realidad puertorriqueña, asume los visos de una reglamentación irrazonable. Obviamente que esas reglamentaciones absolutas sobre la propiedad gubernamental no constituyen los *medios menos drásticos* en la restricción de las actividades propias a los derechos de expresión.⁴⁴ Por otro lado, tampoco estamos abogando por una

⁴² Muñoz Amato, *et al.*, *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, *supra*, págs. 205-213.

⁴³ *Mari Bras v. Casañas*, *supra*; *Saia v. New York*, *supra*; y *Kovacs v. Cooper*, *supra*.

⁴⁴ *Cf. Lamont v. Postmaster General*, 381 U.S. 301, 310 (1965), opinión concurrente del Juez Asociado Brennan; *National Advancement for the*

irrestricción absoluta de esas actividades de fijación de carteles. Pero sí creemos que existen modos menos exigentes a la protección de la integridad de la propiedad gubernamental. Abogamos, por tanto, por una reglamentación razonable en términos de los variados factores tendentes a la permisibilidad de los mismos. Tales factores deben distinguir las formas, naturalezas, fines y propósitos públicos de las distintas clases de propiedad gubernamental. Es decir, que caben consideraciones de lugar y de cuáles de esos lugares resultan propios para ese uso específico. También, debe reglamentarse en términos de tiempo y demás circunstancias, entre ellos, por ejemplo, que la superposición de estos medios de expresión sean susceptibles de remoción por la índole de los materiales que se usan para su confección dentro del tiempo razonable que requiera su exposición pública. De ahí que los materiales utilizados en la confección de esos carteles o la manera de adherirlos debe evitar una alteración permanente en la configuración de esas superficies. Esto excluye el pintar sobre la superficie o el fijar con instrumentos punzantes esos carteles. Y que se disponga de un espacio determinado que a la vez que no desmerezca esa estructura o cosa, permita la exposición de esos carteles.

Lo anteriormente expuesto está lejos de implicar que el Estado renuncie a la reglamentación razonable de la fijación de carteles por individuos y grupos en la propiedad gubernamental. De igual forma, para proteger de informaciones fraudulentas, o de expresiones libelosas u obscenas. También, tienen cabida para protección los fines públicos de mantener y conservar las estructuras gubernamentales a los propósitos primordiales que se destinan al igual que conservarlos dentro de una apariencia estética y limpieza adecuada. Sólo nos perturba la utilización del mecanismo de la prohibición absoluta e indiferenciada de cualquier propiedad gubernamental que dispone el inciso 6 del Artículo 517 del Código Penal [33 L.P.R.A. sec. 2067(6)].

Otro aspecto relacionado con ese inciso lo plantea la ejecución de la prohibición en forma inconsistente y discriminatoria. Hemos dicho que toda reglamentación gubernamental tiene que ejecutarse de manera uniforme, consistente e indiscriminatoria. La evidencia de una práctica discriminatoria en la ejecución de la ley, hace dudar del valor intrínseco de esa prohibición. De ahí que re-

Colored People v. Alabama, 377 U.S. 288 (1964); *Shelton v. Tucker*, 364 U.S. 479 (1960); *Cantwell v. Connecticut*, *supra*; y el comentario *Less Drastic Means and the First Amendment*, 78 Yale L.J. 464 (1969), donde se critica este enfoque.

sultaría demostrativa de la irrazonabilidad de la prohibición sobre un fenómeno de uso corriente en la comunidad.

D. La Libertad de Prensa en la Celebración de Marchas, Paradas, Piquetes y Mítines en las Vías Públicas

La libertad de prensa es uno de los derechos fundamentales de la libertad de expresión. En consecuencia, goza esencialmente de las prerrogativas al igual que de las limitaciones anteriormente consideradas con referencia a los derechos de expresión en general. No obstante, aquélla participa de características peculiares a la naturaleza de su función que conviene tomar conciencia clara de las mismas.

En su sentido prístino, la libertad de prensa se refiere a la franquía de cualquier individuo, solo o en unión con los demás para exponer por *escrito* su pensamiento. La prensa es uno de los medios de exposición del lenguaje, del idioma, a través de caracteres gráficos que simbolizan relacionados pensamientos. Al hermanar la libertad de palabra, en su sentido tradicional oral, y de prensa, se pretendía proteger la expresión del pensamiento en cuanto tal, y el mecanismo que le servía para plasmarlo. A medida en que la tecnología fue desarrollando nuevos mecanismos de divulgación, los conceptos de libertad de palabra y prensa, así vinculados, fueron incrementando de acepción, no ya para abarcar la palabra natural, oral y escrita, sino también para incluir la transmisión de imágenes auditivas (radio), y visuales y sonoras (cinematografía y televisión). El derecho, ajustándose a esas nuevas realidades, asimiló esos mecanismos dentro del concepto amplio de libertad de palabra y de prensa. Pero, a su vez, reconoció que, no empece ser medios en que se patentiza la expresión, estas nuevas formas expositivas del pensamiento por su propia naturaleza requirieren tratamientos diferentes en cuanto medios para la expresión.⁴⁵

[14] Podemos decir de primer pronto que, en cuanto al contenido de la expresión, lo que constituye el pensamiento enunciado, no importa el medio que le sirva de divulgación, este pensamiento en cuanto tal no está sujeto a censura previa.⁴⁶ Esto significa

⁴⁵ En *Burstyn, Inc. v. Wilson*, 343 U.S. 495 (1952), se reconoció que las películas están bajo la garantía de libertad de palabra y de prensa de la Primera Enmienda de los Estados Unidos de América. *Idem*, *Kingsley International Pictures Corp. v. Regents of the University of the State of New York*, 360 U.S. 684 (1959).

⁴⁶ *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931); *Bantam Books, Inc. v. Sullivan*,

que cualquier persona tiene la libertad de expresarse sobre cualquier tema, sin necesidad de someter a la aprobación previa de las autoridades gubernamentales eso que quiere decir. Sin embargo, esta inmunidad de censura, de restricción sobre la materia expresada, no es absoluta. Se considera que podría subordinarse a situaciones límites de orden, seguridad y moralidad públicas, tales como, situaciones de emergencia por guerra, peligros inmediatos de derrocamiento del gobierno mediante la violencia o de violación de la ley, o publicaciones obscenas. Igualmente, caben consideraciones de censura previa por la naturaleza del medio que se utiliza para divulgación pública.⁴⁷ Existen otras restricciones previas a las libertades de expresión, sin embargo, a diferencia de las condiciones excepcionales arriba mencionadas, estas restricciones no se dirigen al contenido del pensamiento, sino a las circunstancias en que ese pensamiento se ha de presentar, por ejemplo, los sistemas de permisos o licencias para el uso de las vías públicas, altoparlantes en términos de volumen, tiempo y lugar, o distribución de escritos en los sitios públicos.

[15] Pero, salvo condiciones excepcionales como las aquí señaladas, las restricciones sobre las libertades de expresión sólo son admisibles mediante la sanción *a posteriori* por expresiones o conductas que menoscaban intereses de necesidad y conveniencia públicas declarados en delitos o acciones. Hemos visto que algunos de esos intereses públicos son proteger al individuo o a la comunidad en general de expresiones obscenas, libelosas, o que inciten o produzcan una conducta ilegal inmediata o que probablemente tiendan a crear esas condiciones.⁴⁸

372 U.S. 58 (1963), donde se dijo que cualquier sistema de restricción previa sobre la expresión se presenta ante la Corte Suprema de los Estados Unidos con una presunción fuerte de inconstitucionalidad y Emerson, T., *The Doctrine of Prior Restraint*, 20 Law & Contemp. Prob. 648 (1955).

⁴⁷ *Near v. Minnesota*, *supra*; cf. *Times Film Corporation v. City of Chicago*, 365 U.S. 43 (1961), donde dada la naturaleza peculiar del medio cinematográfico cabe sostener un requisito de sumisión previa de las películas a los fines del interés gubernamental por la moralidad pública. Sin embargo, en *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51 (1961), se estableció que cualquier procedimiento de sumisión previa de películas tiene que contener los siguientes requisitos: (1) la obligación de probar que cualquier película no cae dentro de la expresión protegida constitucionalmente corresponde al censor; (2) tiene que procurar una determinación rápida sobre la misma, al igual que posibilitar una pronta revisión judicial.

⁴⁸ Ver: *Roth v. United States* y *Alberts v. California*, 354 U.S. 476 (1957) —sobre obscenidad; *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) y *Time, Inc. v. Hill*, 385 U.S. 374 (1966) —sobre libelo difamatorio de figuras públicas; y *Brandenburg v. Ohio*, *supra*, sobre incitación criminal.

También, habíamos señalado que el interés gubernamental de proveer por la seguridad y el libre tráfico de personas y cosas en las vías públicas justificaban la reglamentación del uso de las mismas. Y estas restricciones legales en las vías públicas, de ser razonables al objetivo que se pretende conseguir, podrían condicionar las actividades propias al ejercicio de los derechos de expresión en términos de tiempo, lugar y circunstancias. Igualmente, puede decirse que las leyes de tránsito y uso de las vías públicas, cuando no limitan excesivamente aquellos derechos no pueden ser obviadas so pretexto de que se ejercitan en las vías públicas actividades protegidas por las libertades de expresión.

Ya indicamos algunos de los aspectos de la libertad de prensa que gozan los participantes en marchas y piquetes.

Conviene en adición señalar algunos aspectos concernientes a la libertad de prensa como función de una empresa y de sus agentes en la búsqueda informativa. La libertad de prensa para éstos requiere la más dilatada libertad para investigar, imprimir y publicar. Pero esto sin menoscabo de los intereses gubernamentales legítimos de protección contra el uso indebido de ese medio. Tales serían, proteger el orden, la seguridad y moralidad públicas, y la dignidad e intimidad de los individuos.

[16] Sin embargo, lo que nos interesa tratar aquí es la libertad de prensa para obtener información en las actividades que nos conciernen. Sabemos que una de las finalidades de esas actividades de marchas y piquetes pretende la más amplia difusión posible. Y los medios de comunicación: radio, televisión y periódicos, son unos de los medios adecuados a la efectividad de esos planteamientos públicos. De ahí que esa libertad envuelve diversas fases. Y una de las fases primarias es la libertad para la búsqueda de fuentes informativas. La prensa tiene derecho a estar en actividades de marchas y piquetes a los fines de realizar de manera efectiva el derecho a la expresión que le corresponde. Puede hacer entrevistas a las personas. Tomar fotografías, vistas fílmicas y televisadas, notas y otras formas de obtención de información. Por otro lado, al ejercitar el derecho que se le reconoce no puede obstruir la gestión policíaca en sus funciones de proteger la seguridad, mantener el orden y tránsito públicos. El problema principal de los periodistas en el ejercicio de sus funciones ocurre cuando se desencadenan disturbios civiles. Es sabido que, en ocasiones, en estas manifestaciones públicas ocurren diversos confrontamientos

entre los participantes y otros. La prensa, interesada por estos incidentes, pretende percibirlos lo mejor posible a través de fotografías y películas, grabadoras y otros medios de difusión. De ahí que, en ocasiones, al desencadenarse disturbios, entran los periodistas por un lado, y, por otro, inicia la Policía su función coercitiva. A veces, obstaculizan la labor eficaz de la Policía. Otras, la hostilidad policíaca hacia la prensa y a no ser tomados en sus ejercicios de fuerza, llevan a serias confrontaciones entre éstos. (*Rights in Conflict, supra*, págs. 287 y siguientes.)

[17] Es de advertir que la función de la prensa, particularmente en situaciones de disturbios que requieren la intervención física de la Policía con los participantes, curiosos o individuos y grupos que se comportan violentamente, no debe entorpecer la gestión gubernamental. Por otro lado, la Policía no puede interferir con la búsqueda de información de la prensa. Menos aun, despojarla del fruto de sus trabajos por razones de hostilidad, deseo policíaco de hacer menos público la forma de sus intervenciones con la ciudadanía, o compeler a todos los presentes en esas actividades a medidas que sólo son válidas a quienes interfieran o disloquen los intereses públicos que debe proteger.

Es por eso que resulta indispensable obtener el mayor acoplamiento entre los intereses de la Policía y los derechos de la prensa para obtener información noticiosa. Igualmente ese acoplamiento es necesario entre la prensa y los presentes en esas actividades. Por lo cual debe establecerse la comunicación necesaria para que todos puedan realizar sus fines y funciones efectivamente.⁴⁹

En el Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado, de 12 de noviembre de 1970, se examinó los incidentes del 10 de junio de 1970, ocurridos en la vía pública frente a los terrenos de la Base Naval, en San Juan. Este Informe investigó solamente las alegaciones de un grupo de periodistas de que habían sido agredidos por la Policía de Puerto Rico. Entre las recomendaciones de ese informe legislativo, se expone lo siguiente: "Recomendamos que se distribuyan a los miembros de la Prensa identificaciones que sean visibles a distancia" (pág. 8). Allí, también se consigna que el Superintendente de la Policía de Puerto Rico, en coordinación con el Departamento de Obras Públicas, ha iniciado la gestión pertinente para

⁴⁹ *A Free and Responsible Press*, por la Commission on Freedom of the Press—(University of Chicago Press, Chicago, London, 1947), pág. 139; *Rights in Conflict, supra*, págs. 287-331.

preparar esas identificaciones, las cuales serán distribuidas próximamente.⁵⁰

Por un lado, advertimos que tiene que entenderse por parte de los funcionarios del orden público que esas identificaciones no constituyen licencias gubernamentales que a unos periodistas permiten pero a otros impiden la búsqueda informativa en las vías públicas. La libertad de prensa no precisa de ese privilegio gubernamental para la realización *legítima* de las encomiendas periodísticas en nuestras vías públicas. De otro, la tenencia de esas identificaciones no inmuniza a los miembros de la prensa de atemperar su conducta y gestiones a los intereses de necesidad y conveniencia públicas objetivados en las leyes; así como también por parte de la Policía, respetar el ejercicio *legítimo* de las libertades de expresión, estén o no identificados los individuos que las realizan, sean o no miembros de la prensa los circunstantes a esas actividades.

⁵⁰ Cf. *El Mundo*, martes, 29 de noviembre de 1970, a la pág. 13-B, donde se anunció por el Hon. Secretario de Obras Públicas, la confección de una tablilla especial para los periodistas que laboran en la radio, televisión y diarios del Area Metropolitana de San Juan. *Idem*, *El Mundo*, miércoles, 24 de febrero de 1971, pág. 4-A, en donde, además del sello y tablillas especiales, se entregará próximamente un distintivo para misiones especiales de la prensa. Cf. *Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Representantes sobre el Incidente Ocurrido Frente a los Terrenos de la Base Naval de San Juan en el cual alegadamente un grupo de periodistas fue físicamente atropellado por la Policía de Puerto Rico*, Revista de Derechos Humanos, Vol. I, Núm. 2, pág. 91, Junio, 1971, donde se recoge el texto completo del Informe de la Cámara de Representantes, incluyendo el Informe de Minoría a la pág. 97.

TERCERA PARTE

LA FUNCION POLICIACA EN LA CELEBRACION DE MANIFESTACIONES EN LAS VIAS PUBLICAS

El poder público emana del pueblo y se establece con arreglo a la voluntad general manifestada a través del proceso político. Y en consonancia con esta voluntad del pueblo, se forma éticamente el Estado para orientar la convivencia humana en la consecución del bienestar general. Esta responsabilidad del poder público está dirigida a posibilitar la plena realización del individuo en su vida material y espiritual. Le es, pues, constitutivo al Estado el deber de proveer y proteger los derechos humanos que aseguren la seguridad, igualdad y libertad de oportunidad en las proyecciones existenciales de individuos y grupos tendentes a la búsqueda del bienestar particular y colectivo. Y entre estas proyecciones se encuentra la participación individual y concertada hacia la transformación de las instituciones existentes, o de aspectos a las mismas.

Por otro lado, esta responsabilidad orientadora del Estado sobre la convivencia sólo es posible dentro de condiciones necesarias de orden y seguridad comunitarios. Y, a tales efectos, el Estado retiene la potestad normativa sobre los actos y actividades de los individuos y grupos que se desenvuelven en la comunidad. De aquí que el Estado mediante sus leyes también tiene la responsabilidad de proteger la paz y tranquilidad necesarias a la vida particular y colectiva.

Una de las formas de posibilitar ese régimen de convivencia ordenada es reclamando para sí el monopolio de la coerción, de la fuerza pública. Por eso, la Sección 6 del Artículo II de la Carta de Derechos de nuestra Constitución, no obstante reconocer el derecho de asociación y de organización de los individuos en la sociedad, prohíbe la creación independiente del Estado de organizaciones militares o cuasi militares. Se considera que el ejercicio de la fuerza organizada privadamente contraviene los principios sobre los cuales se apoya la sociedad civil donde sólo el poder público puede disponer legítimamente de la fuerza armada.⁵¹

De aquí que el Estado provea de una organización civil, la Policía, entre las instituciones necesarias para la protección social.

⁵¹ *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, supra*, a la pág. 2565.

Y esta protección social de la Policía, dispuesta para el uso legítimo de la fuerza física, no obstante, tiene que ajustarse en la intervención con los individuos a las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias que la justifican.

[18] A la Policía de Puerto Rico se le ha señalado, en términos generales, la obligación de proteger a las personas en sus vidas y propiedades. Esta responsabilidad señalada por la ley le faculta para hacer cumplir las leyes que encarnan estas protecciones. El Estado, ante condiciones de necesidad y conveniencia públicas, establece los intereses de protección jurídica. Y estos intereses comunitarios, así reconocidos y protegidos por el Derecho, al ser compelidos por la Policía para su cumplimiento de cualquier individuo o grupo, se indica que deben ejecutarse con justicia, imparcialidad y sin prejuicios personales. A los fines de procurar esa protección general por la Policía, las funciones y métodos de ésta tienen que realizarse en consonancia con los derechos civiles según son reconocidos a todos en la comunidad. Entre esos derechos fundamentales se encuentran los derechos de expresión y de las actividades que son propias a su eficaz ejercicio. De aquí que se establece que la Policía tiene que prestar la debida protección al pueblo reunido legalmente para cualquier acto lícito y mantener el orden en el mismo.⁵²

Vimos que los derechos de expresión y las actividades que son propias en la realización de los mismos están protegidos constitucionalmente cuando se celebran en las vías públicas. Se reconoce que las vías públicas sirven, además de los fines que cotidianamente prestan, como medios legítimos para canalizar los derechos de expresión.

Habíamos dicho que la presencia de la Policía es indispensable en las vías públicas, y que esta presencia es particularmente necesaria cuando se celebran marchas, paradas, mítines, piquetes y actividades análogas. En ocasiones, esa presencia policíaca en estas actividades es motivo de perturbación por parte de los participantes en las mismas. Igualmente perturbador ha resultado esa presencia policíaca a otros individuos y grupos hostiles a estas actividades. No obstante, esta presencia de la Policía responde a razones de orden y seguridad públicos. Entre ellas, precisamente, para proteger a los participantes en tales actividades al igual que

⁵² Véanse: el Artículo 3 de la Ley de la Policía de Puerto Rico, Núm. 77 de 22 de junio de 1956; Título 25 L.P.R.A. sec. 221b; y el Título 25 de Reglas y Reglamentos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sec. 221d-91.

a personas ajenas a las mismas, y evitar confrontaciones físicas y violentas entre ellos. Y sabemos que circunstancias de hostilidad entre unos y otros, o las condiciones de congestión del tráfico pedestre y automotriz, suelen aumentar las probabilidades reales de conflictos y choques entre los circunstantes.

[19] En fin, es función primordial de la Policía velar y procurar de manera activa para el ejercicio eficaz por individuos y grupos de las actividades de expresión en las vías públicas. De aquí que no se justificaría la intervención policíaca para dispersar las mismas salvo cuando se verifiquen actos que violen los objetivos de intereses comunitarios según estatuidos en las leyes. Por lo cual no pueden dispersarse a los participantes en esas actividades so pretexto de imponer el orden y la seguridad, o el libre tráfico de personas y cosas, cuando las circunstancias envueltas sólo evidencian las previsibles y normales inconveniencias de toda congregación humana; tales como, expresiones audibles—en forma de discursos, arengas, silbidos, aplausos, vítores, abucheos, expresiones de rechazo, repulsa, indignación o irritación, de cualquiera circunstante; menores posibilidades de movimiento para todos, participantes, curiosos, individuos y grupos hostiles, viandantes, miembros de la prensa, e incluso miembros de la Policía, por ser necesariamente menor el espacio disponible de uso general y variado; o las extenuantes condiciones que implican las variadas formas de presenciar y participar en torno a esas manifestaciones.⁵³

A los fines de precisar mejor algunos de los intereses de necesidad y conveniencia públicas, y que en variable magnitud condicionan esas libertades de expresión en las vías públicas, conviene examinar algunas de las disposiciones legales más significativas en la protección policíaca en esos intereses. A través del Derecho Penal, el Estado identifica aquella conducta del individuo que vulnera determinados intereses de protección jurídica. De darse esa conducta por algún individuo, solo o en conjunción con otros, sobrevienen unas consecuencias coercitivas de privación de libertad.

[20] Algunas disposiciones penales adolecen en sí mismas, o en la manera en que son interpretadas, de falta de claridad y definición legal. Esto a su vez plantea, al faltar esa determinación cierta,

⁵³ *Edwards v. South Carolina, supra; Cox v. Louisiana, (I) y (II), supra; y García et al. v. Tribunal, supra.*

el problema de debido procedimiento de ley al exponer a cualquiera persona a la privación de su libertad. El grado de certeza de un estatuto penal, consonante con el debido procedimiento de ley, requiere que provea suficiente aviso al individuo sobre qué actos serían penalizados. Y esos actos, así estatuidos penalmente, le deben permitir al ser humano de inteligencia común una intelección razonable de los mismos. Ausentes estos dos elementos mencionados, una explicitación detallada de las expresiones o actos que relacionados permitan la inteligibilidad de la conducta penada, no subsana el defecto inicial que esta condición arrastra.⁵⁴

De aquí el peligro inminente que representa dejar al completo e irrestricto arbitrio de agentes del orden público el decidir cuáles actos y qué personas en un momento dado están violando la ley.

El Artículo 358 del Código Penal de Puerto Rico (1937) dispone lo siguiente como una modalidad de alterar la paz pública:⁵⁵

“Todo el que voluntariamente perturbare o molestore cualquiera congregación de personas reunidas para dedicarse al culto religioso, u otro objeto lícito, con ruidos, palabras profanas, conducta grosera o indecorosa, bien dentro del local en que se celebra el acto, o tan cerca que perturbare el orden y solemnidad de la reunión; o que sin autoridad perturbare o dispersare cualquiera asamblea o reunión de carácter legítimo, incurrirá en delito menos grave.”

Habíamos indicado que constituía un interés legítimo de necesidad y conveniencia públicas el proteger a cualquier reunión pacífica cuando ésta responde a un objetivo lícito. Y hemos visto que las actividades de protesta o adhesión a través de paradas, marchas, piquetes y mítines en las vías públicas, constituyen medios legítimos al ejercicio de los derechos de expresión. Pero también indicamos que esas actividades en las vías públicas en ocasiones pueden perturbar indebidamente las actividades de otras personas—gubernamentales o privadas—en las inmediaciones al punto de manifestación pública. Estas personas afectadas a veces son los mismos objetivos que dieron lugar a aquellas actividades. Otras veces estas personas resultan así afectadas meramente por la proximidad espacio-temporal en que se encuentran de aquéllas.

⁵⁴ *Edwards v. South Carolina*, *supra*; *Edelman v. California*, 344 U.S. 35 (1953); *Winters v. New York*, 333 U.S. 507 (1948); y *Lanzetta v. New Jersey*, 306 U.S. 451 (1939); también en torno al problema de vaguedad véase: *The Void-for-Vagueness Doctrine in the Supreme Court*, 109 U. Pa. L. Rev. 67 (1960).

⁵⁵ Título 33 de Leyes de Puerto Rico Anotadas, sec. 1431.

Por esta disposición, en sus correspondientes modalidades, quedan protegidas cualesquiera asambleas o reuniones lícitas, ya sean bajo techo o al aire libre. De aquí que igualmente se penaliza la perturbación de otros hacia los participantes en actividades tales como marchas y piquetes, como la perturbación de éstos a otras personas reunidas lícitamente.⁵⁶ Pues ambas participan de actividades propias al ejercicio de los derechos de expresión.

Sin embargo, conviene tener presente que cuando se dan actividades en las vías públicas, el aspecto sonoro de las mismas es parte integrante para la efectividad divulgadora que los congrega. Por lo que esa perturbación que se trata de impedir debe rebasar las inconveniencias normales que suscita toda congregación humana frente a otra. Incluso, las expresiones de rechazo, indignación o repulsa de una hacia otra, a nuestro juicio, no es la perturbación suficiente que daría lugar a una sanción penal. La perturbación que justificaría la intervención gubernamental debe ser aquella que permita tener una aprensión razonable de probables e inmediatos efectos violentos, ya sean sobre las personas o las propiedades, o de serias consecuencias a la tranquilidad que necesariamente conduzcan a la interrupción o disgregación de la reunión lícita.⁵⁷

Igualmente cabe decir con referencia al Artículo 368 del Código Penal de Puerto Rico (1937).⁵⁸ En este artículo se tipifica el delito clásico de alterar la paz pública de algún vecindario o individuo. Las modalidades de alterar la paz que ese artículo incorpora se pueden agrupar genéricamente de la forma siguiente: (1) mediante fuertes o inusitados gritos, conducta tumultuosa y ofensiva, o amenazas, vituperios, riñas, desafíos o provocaciones; (2) ó que en las calles de alguna ciudad o pueblo, o en las vías públicas disparare algún arma de fuego; y (3) ó hiciere uso de lenguaje grosero, profano o indecoroso en presencia o al alcance del oído de mujeres o niños, en forma estrepitosa o inconveniente.

Es de advertir que estos delitos contra la paz pública, tienen que ser susceptibles de una *interpretación restrictiva* por parte de los tribunales. De igual manera, de su tenor literal tiene que

⁵⁶ *El Pueblo v. Quiñones*, 23 D.P.R. 504 (1916); *El Pueblo v. Vilaró*, 13 D.P.R. 34 (1907); y, cf. *El Pueblo v. Pietri*, 22 D.P.R. 646 (1915), donde una persona fue acusada por ese delito al rociar substancias pestilentes próximas a la celebración de un mitin ocasionando que las personas ahí congregadas se disgregaran.

⁵⁷ Compárese en el mismo sentido *García et al. v. Tribunal*, *supra*.

⁵⁸ Título 33 L.P.R.A. sec. 1439.

ofrecer una delimitación clara de la conducta penada. Es decir, que *la mera calificación*, por ejemplo, de expresiones como fuertes o inusitados gritos, vituperios o provocaciones, y de lenguaje grosero, profano o indecoroso, aun cuando estén presentes los demás elementos del delito, no supera la substancial vaguedad que de ese artículo se deriva en algunas de sus modalidades.⁵⁹ Por ejemplo, la modalidad que castiga el disparar en las vías públicas algún arma de fuego permite que el ciudadano promedio pueda precisar cuál es la conducta prohibida penalmente. Sin embargo, ¿ocurre lo propio cuando se le imputa alterar la paz mediante vituperios? ¿Qué es un vituperio penalmente prohibido? Repárase que las frases de reprobación y censura a tenor con el caso de *García et al. v. Tribunal de Distrito, supra*, no constituyen de por sí conducta tumultuosa o desordenada. Igualmente en ese caso se refirió con la frase “fuertes e inusitados gritos”.

Por otro lado, en *Pueblo v. Ways*, 29 D.P.R. 334 (1921), la Corte Suprema de Puerto Rico determinó que las imputaciones de “lambe ojo, fariseo y judas” constituían conducta ofensiva, así como vituperios. Y en el caso de *Vizcarra Castellón v. Pueblo*, 92 D.P.R. 156 (1965), las frases contenidas en la acusación constituían claramente palabras obscenas hacia una persona determinada y se asimilaron como vituperios y conducta ofensiva. En el caso de *El Pueblo v. Ruiz*, 29 D.P.R. 74 (1921), se estableció que el uso de lenguaje insultante por sí solo no constituyó una alteración de la paz por cuanto las palabras aquí vertidas fueron dichas “tranquilamente”. Lo cual implica que si son dichas en tonos fuertes, y atraen un número de personas, constituiría una alteración de la paz.⁶⁰

En *Pueblo v. Rivera*, 48 D.P.R. 570 (1935), se definió como conducta ofensiva “algo que sirve o se usa con frecuencia con intención de ofender, desagradar o mortificar.” También, como “aquello que injuria o hiere los sentimientos o causa desagrado, invita a la provocación o provoca ira.” Y citando a *Ways, supra*, reiteran que ofensiva es cualquier cosa que causa disgusto, que produce dolor u origina sensaciones desagradables. Es obvio que a tenor con el caso de *García, supra*, unas definiciones tan laxas sobre la

⁵⁹ Véase nuestro Informe *Los Derechos Civiles y las Prohibiciones Relativas a Vagar u Holgazanear en Ciertos Lugares Públicos* (1967-CDC-004) [pág. 257 del Tomo 1], para una discusión más ampliada del problema de la vaguedad en los estatutos penales.

⁶⁰ *Pueblo v. Ways, supra*, a la pág. 338.

conducta ofensiva o provocación no podrían utilizarse para imputarles una alteración a la paz a quienes realizan actividades de mítines, marchas y paradas. Sin embargo, al examinar las circunstancias concretas de este caso, la Corte Suprema consignó que se trataban de expresiones obscenas, dichas en actitud colérica y en presencia de personas en actitud violenta y amenazadora hacia la Policía. Vemos, pues, que es la aprensión razonable de efectos inmediatos violentos, unidas a las expresiones obscenas lo que constituyó la conducta desordenada u ofensiva. Iguales consideraciones caben cuando se tratan de amenazas, *Pueblo v. Vaz*, 28 D.P.R. 927 (1920). De igual manera, en *Pueblo v. Pillot*, 29 D.P.R. 887 (1921), se obtuvo diferente resultado, puesto que imputaciones públicas de falta de cortesía, respeto, o de vergüenza en forma indirecta, no eran de por sí suficientes para constituir una provocación o vituperio. Y se consignó que "todo ciudadano tiene derecho a juzgar los actos de los funcionarios públicos y a expresar libremente el juicio que le merezcan."

[21] A nuestro juicio, las expresiones y reacciones de desagrado, disgusto, irritación, molestia, repulsa, o sentimientos análogos, por razón de lo que esas actividades en las vías públicas representen en términos de ideas, causas, instituciones o personas, no son por sí mismas las condiciones que constituirían una conducta ofensiva. Las diferencias de opinión que individuos y grupos en la comunidad suscitan no se circunscriben únicamente a la emisión y recepción placenteras de las mismas. Es notable que las cuestiones que preocupan y ocupan los esfuerzos de individuos y grupos distancian y atrincheran a cada persona en el orbe de sus íntimas convicciones. Y estas convicciones no tienen que ser calladas por temor de herir particulares sensibilidades de quienes resienten oír otras opiniones contrarias a las suyas. Es precisamente por razón de la libre circulación de las convicciones, al menos tolerando el curso expresivo que ellas asuman, que se coadyuva a la formación de opinión pública.

Pero también debe advertirse que junto a los derechos de expresión, aun con su condición preferente, co-existen reconocidos constitucionalmente otros derechos de la persona que igualmente requieren de protección gubernamental. Por lo que unos ni otros pueden concebirse como absolutos. Así que de la jerarquía que para el ejercicio efectivo de ellos quepa hacer dependerá de las circunstancias particulares en que se den cita. Lo que im-

plicará señalar la finalidad pública que perentoriamente exija la subordinación o atenuación del ejercicio permisible de unos derechos constitucionales sobre otros.⁶¹ Por ejemplo: entre las libertades de expresión protegidas se encuentra la franquía para dar discursos en las vías públicas. Sin embargo, de éstos verificarse en las inmediaciones próximas a la celebración de algún culto religioso, proceso judicial, sesión legislativa, o función educativa, cabría legítimamente sostener una atenuación de los rigores audibles del primero. No empece que, ausentes aquellas circunstancias, la sonoridad del mismo sea la que normalmente se derive de su propia y permisible naturaleza. Pero, comprobado empíricamente el menoscabo real para la realización efectiva de los segundos, se debe atenuar al primero. También, cabría una atenuación de ese discurso protegido constitucionalmente, ahora, por razones de conveniencia y necesidad públicas, cuando repercutan ostensiblemente sobre los fines últimos de una convivencia ordenada, segura y tranquila de otros circunstancias, ya sean en instituciones gubernamentales o empresas o residencias particulares.

Por otro lado, aun dentro de la vehemencia y unilateralidad en que se producen en ocasiones algunas expresiones en torno a esas actividades en las vías públicas, no constituyen expresiones protegidas dentro de las libertades de expresión los ataques abusivos a la dignidad, honra, reputación y tranquilidad de cualesquiera personas.⁶² Los valores que apoyan a las libertades de expresión son, por un lado, procurar el desarrollo de la personalidad humana en sus múltiples proyecciones existenciales—políticas, económicas, religiosas, culturales y cívicas—en la vida individual y colectiva. De otro lado, pretenden coadyuvar a la formación de una opinión pública ilustrada mediante la permisibilidad de una responsable y eficaz participación individual y concertada en los asuntos colectivos. De aquí que las expresiones obscenas, calumniosas o insultantes, o las publicaciones libelosas, o los actos desordenados que perturben la seguridad, tranquilidad e intimidad personal, o el desenvolvimiento real de legítimas tareas gubernamentales o particulares, constituyen condiciones

⁶¹ Ver: Emerson, T., *Toward a General Theory of the First Amendment*, *supra*, a las págs. 66-76.

⁶² La Sección 1 del Artículo II de la Carta de Derechos de nuestra Constitución dispone, entre otras cosas, que la dignidad del ser humano es inviolable y la Sección 8 de esa misma Carta de Derechos dispone que: "Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar."

negativas o de escasa significación en la plasmación de los valores antecedentes.⁶³ Poco se obtiene y coadyuva en la intelección de la circunstancia y de las preocupaciones que sobre ella se suscitan, por actos de esas naturalezas. Y con mayor razón, por lo que tales condiciones niegan de la dignidad del ser humano según reconocida en todo sistema liberal-democrático.

Ahora bien, tomando las expresiones no protegidas por los derechos de expresión, es de notar que lo que constituye obsceno, calumnioso o insultante participa de una indeterminación en cuanto a su significación. Será preciso, pues, examinar las expresiones según las circunstancias particulares en las cuales queden vertidas. Pero también, ese examen deberá ajustarse, en lo que respecta al Derecho, sobre expresiones cuya acepción y uso corrientes, se dan con la intención de producir en el ánimo de cualquiera persona de normal sensibilidad en la comunidad una condición de deshonra, o sentimiento de ofensa. Así, cuando se le imputa de forma directa y pública a una persona la comisión de algún delito.⁶⁴ Otras veces, las expresiones dirigidas contra una persona o grupo no valen como descripciones reales de su comportamiento o forma de ser, sino por la valencia emotiva que estas expresiones suscitan por quienes las reciben u oyen.⁶⁵ Y, en ambas situa-

⁶³ Ver: El Artículo 368 del Código Penal de Puerto Rico, Título 33 L.P.R.A. sec. 1439—sobre alteración a la paz de algún vecindario o individuo; el Artículo 243 de ese Código, 33 L.P.R.A. sec. 911—sobre libelo; y la Ley Núm. 49 de Marzo 9, 1911, incorporada al mismo, 33 L.P.R.A. secs. 923 y 924—sobre calumnia.

⁶⁴ Ver, por ejemplo, *Rodríguez v. Waterman Dock Co.*, 78 D.P.R. 738 (1955), donde se le imputó de pillaje a una persona; *Pueblo v. Antonmarchi*, 64 D.P.R. 358 (1945), donde se dijo en un mitin público que el Gobernador se vendió a otra persona por la suma de \$1,835; *Pueblo v. Cupril*, 57 D.P.R. 117 (1940), decir que un asambleísta municipal se vendió a otra persona por haberle puesto este último una mueblería; *Pueblo v. Cardona*, 43 D.P.R. 318 (1932), imputar ante obreros en huelga que determinado líder de ellos se vendió el pasado año por diez mil dólares y ahora se vendería por quince mil; y *Pueblo v. Colberg*, 24 D.P.R. 673 (1916), donde se tildó al Gobernador de que en una pasada huelga se vendió con el capital.

⁶⁵ Cf. *Pueblo v. García*, 21 D.P.R. 163 (1914), donde se interpretó que en esta modalidad de calumnia, las expresiones envueltas tienen que consistir en un "informe" o "relato", que tiendan a manchar el honor, reputación o dignidad de una persona natural o de un cuerpo. De aquí que el decir públicamente que un alcalde es un vago y vagabundo, y que debía ocuparse de trabajar y de las necesidades de los pobres, no constituyó calumnia. Pues al considerar esa frase, se tiene que ponderar el interés público y la defensa por la libertad de palabra que tiene todo ciudadano para discutir sobre los funcionarios públicos y sobre las cuestiones de interés general. Siendo, pues, una de las infelicidades de la vida pública que un funcionario público tenga por tal motivo que soportar la crítica, a veces injusta, de la ciudadanía. Por otro lado, sin embargo, en *Pueblo v. Bernard*, 32 D.P.R. 857 (1957), se concluyó que constituía un informe calumnioso el relatar que una persona particular obtuvo una subasta

ciones, estas expresiones falsas o maliciosas, al solo propósito de afrentar al contrario, o indignar al oyente, no por razón de la idea o causa que se pretende, sino por la forma en que se expresa, pueden ser válidamente intervenidas por la autoridad gubernamental.

Se sabe que estas expresiones no protegidas constitucionalmente, generalmente, no se dan de forma serena, fría o calculadoramente hirientes. Se entremezclan con actitudes y actos coléricos y bruscos, los cuales permiten una inferencia que de continuar manifestándose llevarían a evidenciarse comportamientos de violencia. Llevan a reacciones agresivas de parte de las personas aludidas u oyentes. De aquí que también es la aprensión de probables efectos violentos lo que primordialmente se pretende prevenir. Y estas actitudes y actos acompañantes a tales expresiones tampoco son acciones protegidas por el ejercicio de los derechos de expresión, comprendiéndose también como modalidades de alteración a la paz del vecindario o de algún individuo. Y aunque se pueda argüir que simbólicamente constituyen expresiones ante situaciones legítimas de interés particular o colectivo, los elementos negativos que ellas comportan en la intelección responsable de los problemas comunitarios, y las probabilidades que tales contienen de desencadenar en actos desordenados, militan en contra de su reconocimiento de protección constitucional. En parte,

pública por medios impropios. Al decirse que se "manejó" con los fondos públicos para así pagar gastos de una comisión de un partido político. También, en *Pueblo v. Pargas*, 67 D.P.R. 818 (1947), tildar a un legislador de ser "un traidor indecente, que traicionó a su partido por el estómago y claudicó defraudando los ideales de su partido", imputan calumnia por cuanto lo expone al menosprecio público. Pues en lenguaje ordinario esto significa que cambió sus ideales políticos por haber recibido una dádiva. Sin embargo, el manifestar que un gobernador es un "desgraciado y bandolero, bandido y pillo", dentro de la frase "porque mientras tiene ocho automóviles a su disposición con gastos pagos por el Tesorero insular y gasta y despilfarra \$30,000 al año, el pueblo se muere de hambre", se refirió que esas frases, así atemperadas, no constituyen calumnia.

Por otro lado, por ejemplo, en *Vizcarra v. Pueblo*, *supra*, constituye alteración a la paz dentro de la modalidad de conducta ofensiva y vituperios, las palabras referentes al comportamiento sexual de la madre, esposa, y a la tolerancia del mismo por parte del oyente. También, en *Pueblo v. Rivera*, *supra*, y *Pueblo v. Berríos*, 33 D.P.R. 929 (1925), se expresan palabras semejantes que forman parte del léxico obsceno del lenguaje. Y estas expresiones se rechazan no por el valor descriptivo que ellas puedan tener, sino por el uso interjetivo que impliquen en los demás. De igual forma se han de tener las frases tendentes a insultar o afrentar sobre la condición física, moral o social de la persona a quien van dirigidas. Por ejemplo, *Pueblo v. Ways*, *supra*, y *Pueblo v. Pérez*, 43 D.P.R. 447 (1932), donde en este último caso se le refería públicamente a una persona de "fregona, sucia y sinvergüenza", y deseaba que "fuese un hombre para partírla la cara".

por razón de que existen formas alternas de expresión y comportamiento, que sin contener el elemento de agresividad, logran obtener la finalidad de canalizar la exposición de las convicciones.

Donde se hace más difícil y delicado determinar la procedencia de una legítima intervención policíaca sobre las actividades de marchas, piquetes y mítines, es cuando se trata de intervenir con éstas por razón de *incitación* a la violencia, o de cualquier otra violación de la ley. También, esta situación puede acontecer en personas ajenas, y generalmente hostiles, a la manifestación pública.

Es de advertir que en estas actividades en las vías públicas, las expresiones y actos en ellas evidenciadas, si bien tienen una finalidad divulgadora, también consisten en instancias sobre el objetivo que anima a la exposición de sus planteamientos. A veces, se dirigen contra instituciones, prácticas o personas gubernamentales, señaladas por ley para la realización de unos fines públicos. Tales actividades de expresión pretenden exponer e influir sobre lo que se ha hecho, se está haciendo, o se proyecta hacer por lo gubernamental, ya sea mediante la crítica, la exhortación o la petición para la reparación de agravios. Debe entenderse que la constancia que la gestión gubernamental pueda tener sobre lo que hace o no hace, en términos de simpatía o protesta de individuos y grupos, no constituye de por sí un entorpecimiento indebido a su función pública. Por un lado, porque esta función pública está protegida por la coerción que ella misma contiene en el despliegue legítimo de lo asignado por ley. Segundo, por cuanto el Estado, al retener la potestad normativa de la conducta individual y concertada en la comunidad, y disponer de los recursos legítimos de la fuerza institucionalizada, está justificado en prevenir y erradicar cualquier acto ilegal proveniente de cualesquiera sectores de aquélla.

En otras ocasiones, estas exposiciones e instancias de individuos y grupos se dirigen en el mismo sentido hacia determinadas empresas, asociaciones o personas particulares, por razón de las prácticas, posturas o actitudes que éstas asumen. Pero estas situaciones particulares también están protegidas por ley, a los fines de mantener y preservar la libertad, seguridad o tranquilidad en sus proyecciones públicas o íntimas. Igualmente, el Estado posee el uso legítimo de la coerción tendente a procurar esas condiciones de convivencia.

Sabemos que en cualesquiera de las mencionadas circunstancias, una de las notas características de las actividades de expresión en las vías públicas, es la vehemencia en que se manifiestan estas preocupaciones particulares y colectivas sobre los objetivos de las mismas. Hemos visto que en estas actividades, además de exponerse ideas y causas articuladas en palabras o frases, orales o escritas, se evidencian diversos gestos simbólicos de cordialidad o apartamiento. Y que están protegidos constitucionalmente por los derechos de expresión, siempre y cuando mantengan matices pacíficos y ordenados.

De aquí que la dificultad estriba en que a la apreciación policíaca sobre expresiones protegidas constitucionalmente dentro de este contexto circunstancial, para poder justificar su restricción tiene que enlazarse con la aprensión de probables e inmediatas, y dentro de reales condiciones de que esto acontezca en el acto, de actos violentos o de cualesquiera violaciones de ley.⁶⁰

⁶⁰ Cf. *Brandenburg v. Ohio*, *supra*. Véase el Artículo 1 de la Ley Núm. 52 de junio 10, 1948, 33 L.P.R.A. sec. 98, donde se tipifica como delito menos grave, el que una persona, individual o concertadamente, ya sea en una asamblea, mitin o reunión, en un discurso por radio, en un libro, folleto, cartelón, hoja suelta, disco fonográfico u otra publicación, o en cualquier otra forma, incite o inste a otra persona u otras, directa e indirectamente, a la comisión de un acto que constituya un delito grave.

También, véase, el caso de *Pueblo v. Dessús*, 12 D.P.R. 342 (1907), donde relacionados los Artículos 47 y 359 de nuestro Código Penal [33 L.P.R.A. secs. 93 y 1432], existe en Puerto Rico el delito de incitación a motín. Para entonces cuando de aconsejar a la comisión de ese delito, bastaba el mero consejo, sin que fuera necesario que el crimen se cometiera para que el delito de incitación existiera. Posteriormente, en *Pueblo v. Echevarría*, 29 D.P.R. 884 (1921), se modificó la doctrina de *Dessús* al establecerse que "(p)ara que un mero consejo pueda constituir un delito tiene que ser dado en forma tal que lleve en sí mismo, en sus propias entrañas, el fuego del delito, la perversidad del crimen, y que sea capaz de incitar a actuar a otras personas."

Más tarde, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en *Corretjer v. Tribunal de Distrito*, 72 D.P.R. 754 (1951), ratificó esa doctrina. Y según esta doctrina, el aconsejar para la comisión de un delito menos grave no conlleva acto adicional alguno tendente hacia aquél. Basta el instar para la comisión de algún delito. En consecuencia, resolvió que, a tenor con los hechos particulares del caso, las expresiones del apelante, tales como, "esos eran abusos de la policía; que iba a reunir a su gente para acabar con este gobierno abusador; que este gobierno había que acabar con él de alguna manera y que había que hacer en Guaynabo lo mismo que se había hecho en Arecibo, Utuado y Jayuya; que había que quemar el cuartel de Guaynabo", dichas en alta voz, en tono molesto, en forma colérica y hostil, desde la vía pública donde se congregaron varias personas, constituían incitación ilegal.

El Tribunal Supremo tomó conocimiento judicial de que el 30 de octubre de 1950 ocurrieron los sucesos de la Revuelta Nacionalista, y que dentro de las siguientes 72 horas miembros del grupo Nacionalista atacaron violentamente varios cuarteles de la Policía, por lo cual estaba Puerto Rico bajo un estado de alarma.

Pero conviene señalar otras circunstancias en que tales frases se produjeron. Según el testimonio único del teniente que dirigía entonces el cuartel de Guay-

Pero también habíamos indicado que en ocasiones los individuos y grupos tienen que plantear intensamente sus ideas y causas por razones de la poca conciencia, tolerancia y aceptación públicas de que gozan esas personas y los contenidos de sus planteamientos problemáticos e impopulares.⁶⁷ Por lo cual si esos planteamientos públicos resultan irritantes, ofensivos y provocativos por una reacción dialéctica de expresiones de repulsa, reprobación e indignación de otros hacia los participantes en marchas, paradas, piquetes y mítines en las vías públicas, es comprensible que tales responden necesariamente a la índole controvertible en que individuos y grupos divergen sobre las cosas que los preocupan en la comunidad. Y esta confrontación ideológica que se patentiza sobre lo colectivo constituye un gran ingrediente de los valores que suponen el ejercicio de los derechos de expresión.

De otro lado, esta democrática, aunque enérgica, confrontación ideológica no puede germinar fructíferamente ante situaciones de violencia contra personas y propiedades. Y es que sobre el conflicto social permisible a toda sociedad tiene que subyacer un cierto orden y estabilidad que, sin violentar los genuinos reclamos al cambio, contengan las posibilidades de la arbitrariedad de unos hacia otros. El uso de fuerza o violencia es la negación misma de las posibilidades de libertad de individuos y grupos que pretenden proyectarse sobre la realidad colectiva. El erigir la acción directa como la base de cualquier proyección existencial, ya sea sobre las personas o propiedades, constituye una negación del valor primario que implica el vivir en una comunidad organizada. Fuera de la comunidad la libertad individual y concertada

nabo, éste recibió un mensaje el 31 de octubre de ese año de que un grupo de personas hablaban de atacar el cuartel. De aquí que se encaminó con dos o tres policías hacia donde estaban esas personas. Al acercarse a las personas reunidas éstos les disparan, respondiendo también la Policía con disparos de revólver. Pero como se decía que tenían armas en el club de Corretjer, la Policía decidió allanar el mismo. Lo abren forzosamente. No encontraron armas, sólo materiales impresos referentes al Partido Nacionalista, Rusia y la Masacre de Ponce. La Policía baja la bandera Nacionalista e iza la bandera Americana. Al conocer de esos hechos, Corretjer, seguido por otras personas, se dirigió hacia el cuartel. Al tratar de entrar al mismo le fue impedido por policías armados. Les dice que desea hablar con el teniente. Este le oye, y le contesta que hablara desde la calle. Al inquirirle Corretjer por el cambio de las banderas, el teniente le contestó que él lo había hecho. Por lo que Corretjer se disgustó y prorrumpió con las frases antecedentes.

⁶⁷ *Bachellar et al. v. State of Maryland*, 397 U.S. 564, 567 (1970); *Street v. New York*, 394 U.S. 576, 592 (1969); *Cox v. Louisiana* (I), *supra*; *Edwards v. South Carolina*, *supra*; y *Terminiello v. Chicago*, *supra*.

carecen de sentido y de significación humanos. Pues le es constitutivo al hombre vivir en, y de, la comunidad. Destruir o debilitar la base de esta existencia colectiva es destruir o debilitar la existencia individual en ella.

[22] Ante situaciones de acometimientos y agresiones dirigidos contra cualquiera persona, o de ataques a la propiedad de otros, no debe existir vacilación alguna para requerir la inmediata intervención policíaca a los fines de contener y eliminar tales actos. En *Pueblo v. Castro*, 37 D.P.R. 295 (1927), se resolvió que el tirar piedras, o cualesquiera otros objetos, con la intención de acometer o agredir a alguien, constituyó una alteración a la paz por riña. Igualmente cabe decir cuando se desarrolla la modalidad de alteración a la paz definida como motín. Según el Artículo 359 del Código Penal de Puerto Rico (1937), se define motín como:⁶⁸

“Todo empleo de fuerza o violencia, que perturbare la tranquilidad pública, o amenaza de emplear tal fuerza o violencia, acompañada de la aptitud para realizarla en el acto, por parte de dos o más individuos, obrando juntos y sin autoridad de ley.”

[23] También debe manifestarse la inmediata intervención policíaca cuando se verifiquen actos tendentes a invadir terrenos o cualquier propiedad pública o privada mediando fuerza o uso de violencia.⁶⁹

[24] Es menester apuntar que cualquier intervención policíaca que se desencadene, en circunstancias violentas en torno a la celebración de marchas, paradas, piquetes y mítines en las vías públicas, tiene que dirigirse principalmente contra las personas participantes en los actos violentos. Aunque caben diversos modos de usar la violencia o fuerza en defensa propia por individuos y grupos atacados, a la función de la Policía sólo le compete erradicar todo acto violento independientemente de su origen o causa. La responsabilidad primaria de la Policía es mantener y procurar el desenvolvimiento pacífico de estas actividades de expresión al igual que de las reacciones en torno a ellas por parte de personas aje-

⁶⁸ Título 33 L.P.R.A. sec. 1432. Según la siguiente disposición, el Artículo 360, 33 L.P.R.A. sec. 1433, la persona que participare en un motín comete un delito menos grave. También, se castiga como delito menos grave la tentativa de motín, calificándose de tumulto, Artículo 361, 33 L.P.R.A. sec. 1434, y Artículo 363, 33 L.P.R.A. sec. 1436. Véase: *Pueblo v. Ortiz*, 17 D.P.R. 1196 (1917), donde se atacó con piedras y disparos de revólver, a personas reunidas en un club Unionista.

⁶⁹ Artículo 371 del Código Penal de Puerto Rico (1937), 33 L.P.R.A. sec. 1442.

nas a la manifestación pública. El tirar piedras, botellas, palos, y otros objetos análogos, con intención de agredir a cualquiera persona o dañar cualquiera propiedad ajena, máxime cuando algunos de esos objetos se lanzan incendiados, demandan el uso de la fuerza policíaca necesaria a los fines de contrarrestar tales actos violentos.

En nuestro *Informe Especial sobre los Derechos Civiles y las Intervenciones de la Policía con los Ciudadanos*,⁷⁰ expusimos nuestras consideraciones sobre las normas y guías que deben imperar para orientar al policía sobre cuándo y en qué circunstancias debe usar de la fuerza física. Allí, interpretando la Regla 16 de Procedimiento Criminal, se exponen los factores que justificarían el uso de todos los medios necesarios, incluyendo el grave daño corporal, a saber: (1) que el arresto se efectúe con la autorización de una orden de arresto o, cuando no haya orden de arresto si se comete un delito *grave* en presencia del agente; (2) informarle a la persona de la intención del agente de ponerle bajo arresto; y, (3) que la persona huya o resista *violentamente* el arresto. Y siguiendo con una interpretación literal de esa Regla 16, esta Comisión expuso que tratándose de delitos *menos graves* y no poseyendo el funcionario del orden público una orden de arresto no puede infligirse grave daño corporal. En consecuencia, interpretamos que en casos de delitos *menos graves* si la persona a ser arrestada huye o resiste y la única manera de arrestarlo sería infligiéndole grave daño corporal, el agente debe abstenerse de efectuar el arresto en ese momento. En tales casos lo que procede es obtener una orden de arresto y actuar entonces bajo las normas del primer párrafo de la Regla 16 de Procedimiento Criminal.⁷¹

También, en circunstancias de delitos *menos graves* cuando no existe una orden de arresto, esta Comisión concluyó, no obstante,

⁷⁰ Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a las págs. 41-42. (1967-CDC-009) [pág. 453 del Tomo 1].

⁷¹ La Regla 16 de Procedimiento Criminal (Título 34 de Leyes de Puerto Rico Anotadas, Apéndice II—Reglas de Procedimiento Criminal de 1963), dispone lo siguiente:

"REGLA 16. ARRESTO; MEDIOS LICITOS PARA EFECTUARLO

Cuando el arresto se hiciera por un funcionario con autorización de una orden de arresto, o sin orden de arresto por un delito grave (*felony*) cometido en su presencia, si después de que se informare a la persona que ha de ser arrestada de la intención de verificar el arresto, dicha persona huyere o resistiere violentamente, el funcionario podrá usar todos los medios necesarios para efectuar el arresto.

Para realizar un arresto en cualesquiera otras circunstancias, cualquier funcionario o persona particular podrá emplear todos los medios necesarios, excepto que no podrá infligir grave daño corporal."

que pueden darse dos situaciones excepcionales que justifiquen el uso de la fuerza hasta el grado de infligirse grave daño corporal. Tales son:

(a) Cuando la persona que resiste el arresto lo hace mediante un ataque físico directo contra el policía amenazando producirle al agente un grave daño corporal. El contraataque del policía procedería bajo la teoría de defensa propia.

(b) Cuando el agente esté genuinamente convencido de que el comportamiento de la persona lo señala como una amenaza real para la comunidad.

Debemos advertir nuevamente que en el derecho puertorriqueño está establecida firmemente la norma de que no puede un policía disparar y matar a una persona a quien intenta arrestar por la alegada comisión de un delito menos grave, aun cuando dicha persona se dé a la fuga, siempre y cuando que el policía no sea objeto de un ataque a su persona que amenace producirle grave daño corporal y esté justificado a actuar en defensa propia.⁷²

[25] De ahí que entonces recomendamos, y ahora reiteramos, que se adopten unas reglas claras y detalladas para guiar la decisión de un policía de usar la fuerza física al efectuar un arresto.⁷³

[26] Tradicionalmente, el uso del rotén, las técnicas de defensa personal y las armas de fuego, han sido los instrumentos al alcance del funcionario del orden público al intervenir con los ciudadanos cuando se producen actos de resistencia violenta al arresto. Tomando en cuenta la índole masiva de esas manifestaciones en las vías públicas y el alto grado del coeficiente de probabilidades reales de grave daño cuando se producen actos de violencia en torno a esas actividades, ya sean contra personas o propiedades, recomendamos que se estudie por la Policía, cuando fuere necesario para suprimir disturbios violentos, la utilización de métodos que no requieran el uso de armas mortíferas.⁷⁴

⁷² Véanse los casos de *Pueblo v. Burgos*, 76 D.P.R. 199 (1954); *Rodríguez v. Pueblo*, 75 D.P.R. 401 (1953) y *Pueblo v. Colón*, 65 D.P.R. 760 (1946).

⁷³ *Informe Especial sobre los Derechos Civiles y las Intervenciones de la Policía con los Ciudadanos*, *supra*, págs. 43 y 63 [págs. 454 y 473 del Tomo 1].

⁷⁴ Véase: *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, 1968, introducción por el Sr. Tom Wicker (New York Times Ed., New York, E. P. Dutton & Co., Inc., 1968), 609 páginas y apéndices.

CUARTA PARTE

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. *Las manifestaciones.*

(1) Los derechos de expresión, a saber: las libertades de palabra, prensa, asociación y reunión, y de petición al gobierno la reparación de agravios, abarcan las actividades propias para ejercitar la plenitud de esos derechos. Concluimos que el uso de las vías públicas para la celebración de mítines, marchas, paradas, piquetes y manifestaciones análogas, constituye un uso legítimo para la diseminación de ideas y causas, siempre y cuando sean pacíficas.

(2) De acuerdo a las normas constitucionales vigentes, el uso por los ciudadanos de las vías públicas para la celebración de esas manifestaciones en las inmediaciones de estructuras, públicas o privadas, no puede indebidamente, (1) interrumpir las labores; (2) obstruir el movimiento; (3) amenazar la seguridad; ó (4) perturbar la tranquilidad e intimidad, de los ocupantes a las mismas. En ningún momento puede obstaculizarse substancialmente la libre entrada y salida ni perturbar indebidamente a las personas que ordinariamente utilizan de los servicios o facilidades de esas estructuras.

Tampoco se puede, *irrazonablemente*, obstruir el libre tránsito de personas a pie o en automóviles, así como perturbar la tranquilidad e intimidad, o amenazar la seguridad, de los transeúntes que discurren por las vías públicas.

De ahí que a los fines de *prevenir* contra el desarrollo de las anteriores condiciones ilegales, se justifica la restricción razonable de aquellas manifestaciones en términos de tiempo, lugar y demás circunstancias.

B. *Altos parlantes.*

(3) El uso de altos parlantes en las vías públicas constituye una de las maneras de divulgar eficazmente la expresión protegida por la Constitución y, por ende, no puede ser prohibido absolutamente. No obstante, es legítimo su reglamentación razonable por el Estado en términos de volumen, tiempo y lugar.

C. Distribución de escritos.

(4) La distribución de escritos, tales como, periódicos, revistas, libros, carteles y hojas sueltas, en las vías públicas, es una actividad protegida por los derechos de expresión. Sólo se justifica su reglamentación razonable por el Estado, por ejemplo, para mantener el orden y seguridad públicos, impedir de perturbaciones indebidas a las demás personas, al igual que proteger contra escritos obscenos, libelosos o fraudulentos.

(5) A los fines de garantizar a los ciudadanos el ejercicio legítimo de los derechos de expresión en las vías públicas, al igual que proteger a otros individuos o a la ciudadanía en general contra el ejercicio indebido de esos derechos, recomendamos que:

(a) Cualquier ley o reglamentación que en una u otra forma restrinja *previamente* los derechos de expresión, tiene que ser redactada de forma clara, precisa y de determinación cierta de la conducta relacionada con el ejercicio de esos derechos, para ser válida constitucionalmente. También su ejecución tiene que ser uniforme, consistente e indiscriminatoria. Tiene que proveer criterios, normas o guías definidas a los fines de facultar para la discreción gubernativa o administrativa. Y, por supuesto, tiene que servir a los propósitos de un interés substancial comunitario.

(b) Cualquier disposición penal que en una u otra forma castigue *posteriormente* en base a los intereses de necesidad y conveniencia públicas, tiene que ser redactado de forma precisa, clara y definida, o susceptible de interpretación definida por las cortes de justicia. Igualmente, tiene que aplicarse de manera uniforme, consistente o indiscriminatoria.

D. La fijación de carteles en la propiedad gubernamental.

(6) Los derechos de expresión y de las actividades propias para el ejercicio eficaz de esos derechos comprenden la más dilatada libertad. El Estado tiene la obligación de posibilitar de forma activa y positiva la realización plena de la totalidad de esos derechos, a diferencia de personas particulares los cuales basta que respeten o toleren las actividades de otros que no les afecten o importunen indebidamente en sus derechos, intereses o actividades.

En consideración al carácter y finalidad preferentes de los derechos de expresión para propiciar la difusión de ideas o causas de individuos o grupos en la comunidad, concluimos que la prohibición *absoluta* para la fijación de carteles sobre la superficie de

cualquier propiedad gubernamental es irrazonable. La prohibición absoluta de fijar carteles sobre la propiedad gubernamental no constituye el "medio menos drástico" en la restricción de las actividades propias a los derechos de expresión. Por tanto, recomendamos la adopción de modos menos exigentes a la protección de la propiedad gubernamental mediante una reglamentación razonable en términos de los variados factores tendentes a la permisibilidad de la fijación de carteles.

E. La libertad de prensa en la búsqueda informativa.

(7) La libertad de prensa incluye la búsqueda e investigación de fuentes informativas. La prensa tiene derecho a estar, contemplar y obtener información, sobre las manifestaciones en las vías públicas, a los fines de realizar de manera eficaz la libertad de expresión que le corresponde, sujeta a las limitaciones tradicionales sobre el uso indebido de la misma.

De ahí que la Policía no puede interferir indebidamente con la búsqueda de información por la prensa. Tampoco despojarla del fruto de sus trabajos por razones de hostilidad, deseo policíaco de hacer menos pública la forma de sus intervenciones con la ciudadanía, o compeler a todos los presentes en esas actividades a medidas que sólo son válidas a quienes interfieran o disloquen los intereses públicos que debe proteger. Por otro lado, al ejercitar el derecho que tiene la prensa no puede obstruir la gestión policíaca en sus funciones de proteger la seguridad y mantener el orden y tránsito públicos. La función de la prensa, particularmente en situaciones de disturbios que requieren la intervención física de la Policía con los participantes, curiosos o individuos y grupos que actúan ilegalmente, no debe entorpecer la gestión gubernamental.

F. La Policía.

(8) Concluimos que el uso de las vías públicas para la celebración de marchas, paradas, piquetes y manifestaciones análogas, usualmente masivas o nutridas de personas con variadas intenciones y actitudes, requiere la presencia invariable de funcionarios del orden público. La responsabilidad primaria de la Policía es mantener y procurar el desenvolvimiento pacífico y ordenado de estas actividades de expresión al igual que de las reacciones en torno a ellas por parte de personas ajenas a la manifestación pública. Cuando se producen actos de alteración del orden y tranquilidad individual y colectiva, se desarrollan acometimientos y

agresiones contra cualesquiera personas o propiedades, o cualesquiera otras contravenciones a la ley, la gestión de la Policía tiene que manifestarse pronta y eficazmente. Las condiciones de violencia o beligerancia entre los circunstantes a estas actividades en las vías públicas requieren la restauración inmediata del orden y seguridad perturbados.

Tomando en cuenta la índole masiva de esas manifestaciones en las vías públicas y el alto grado del coeficiente de probabilidades reales de grave daño cuando se producen actos de violencia en torno a estas actividades, ya sean contra personas o propiedades, recomendamos que se estudie por la Policía, cuando fuere necesario para suprimir disturbios violentos, la utilización de métodos que no requieran el uso de armas mortíferas.

G. En base a las consideraciones normativas sobre los derechos de expresión en las vías públicas y a la evidencia sometida ante esta Comisión de Derechos Civiles, concluimos que:

[27] (1) La marcha auspiciada por el Concilio de Padres de Estudiantes Universitarios, la Organización de Universitarios Unidos, y de otros grupos e individuos afines, desde sus inicios hasta su dispersión involuntaria por éstos ante los ataques violentos de individuos y grupos hostiles dentro de la Universidad a esa manifestación, constituyó una actividad protegida y legítima del ejercicio de los derechos de expresión. Condenamos enérgicamente los actos de violencia desencadenados por otros, hostiles e intolerantes, a esa legítima actividad de padres, estudiantes y otros ciudadanos interesados. Reconocemos el esfuerzo responsable, prudente y razonable de la Policía sobre las personas en las vías públicas al igual que de la entonces Administración del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico sobre las personas dentro de sus terrenos, que coordinadamente lograron, al cabo de varias horas, controlar la situación violenta y evitar mayores consecuencias entre ambos grupos beligerantes.

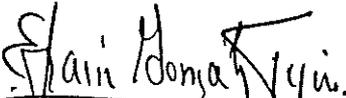
[28] (2) Por otro lado, los desarrollos desordenados y violentos de los anteriores incidentes frente a la Universidad, de personas que se dirigieron, en represalias, hasta la plaza de Río Piedras, contra los miembros reunidos pacíficamente en la Misión Nacional del Movimiento Pro Independencia, constituyó una flagrante violación de la ley. Los actos de violencia dirigidos contra el Movimiento Pro Independencia, ante la presencia ineficaz y lenta gestión de la Policía, al igual que los actos de agresión contra ino-

centes ciudadanos que discurrían pacíficamente por determinadas calles de esa ciudad, también desatendidos por la Policía a pesar de los requerimientos de ciudadanos responsables para que interviniera, requiere igualmente la censura por parte de esta Comisión de Derechos Civiles.

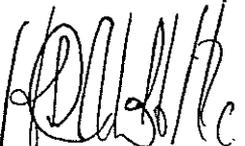
Sabemos de la índole controvertible en que individuos y grupos divergen sobre las ideas y causas que los preocupan y ocupan, en nuestra comunidad. No obstante, ante situaciones de violencia, contra personas y propiedades, no debe haber vacilación alguna para requerir la inmediata, pronta y eficaz intervención policíaca a los fines de controlar y reprimir tales actos ilegales. Por otro lado, exhortamos a los individuos y grupos que divergen ideológicamente en nuestra comunidad, a que respeten, toleren e, incluso, protejan los derechos de los demás, a la vez que contengan los elementos de agresividad al canalizar la exposición de sus convicciones y sentimientos.

Aprobado en San Juan, Puerto Rico, el 1 de marzo de 1971.


BALTASAR CORRADA DEL RIO
Presidente


EFRAIM GONZALEZ TEJERA
Vicepresidente


FERNANDO PEREZ COLON
Secretario


HECTOR M. LAFFITTE
Comisionado


ALFONSO MIRANDA CARDENAS
Comisionado

CERTIFICACION

Este informe fue aprobado en reunión celebrada el 1ro. de marzo de 1971 (Acta 32 (1970-71) 00217), con los votos afirmativos de todos los Comisionados respecto al contenido del informe y el resumen de conclusiones y recomendaciones.

La Comisión hace constar que los Comisionados Alfonso Miranda Cárdenas y Fernando Pérez Colón se inhibieron de emitir su voto con respecto al contenido del *Apéndice A* unido al informe, ya que por diversas razones ambos Comisionados no escucharon la evidencia presentada en las audiencias públicas para emitir juicio sobre la relación de hechos.

Dada en San Juan, Puerto Rico, hoy 1ro. de marzo de 1971.



JOSÉ NILO DÁVILA LANAUSSÉ
Director Ejecutivo

RELACION DE HECHOS

A. Incidentes frente a la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

En la tarde del viernes 7 de noviembre de 1969, el Concilio de Padres de Estudiantes Universitarios, la organización de Universitarios Unidos, otros grupos e individuos interesados, realizaron una marcha por las vías públicas. Esta actividad constituía una demostración de solidaridad por la continuidad del programa del Cuerpo de Adiestramiento para Oficiales de la Reserva (ROTC). La marcha comenzó desde el parque Hiram Bithorn en Hato Rey, a las 12:30 de la tarde. Estaba integrada por aproximadamente mil (1,000) personas caminantes, seguidos de ciento veinticinco (125) automóviles también de participantes. Notificaron a la Policía de esta actividad. La División de Tránsito del Area Metropolitana del Departamento de la Policía les proveyó de una escolta. Esta escolta policíaca estaba compuesta de un (1) Capitán, dos (2) Tenientes Segundos, tres (3) Sargentos, catorce (14) policías en unidades motorizadas, un (1) auto-patrulla provisto de altoparlantes, y una (1) grúa. En total, veintidós (22) policías les acompañaban. También, los organizadores de la marcha establecieron un Comité de Disciplina para el control de la misma. En coordinación con esta organización, la Policía a lo largo de la ruta trazada para el recorrido de la marcha dispuso de agentes de orden público, incluso en la vecindad de la Universidad de Puerto Rico por donde aquélla habría de pasar. Igualmente, varios policías se movían anticipadamente por esa ruta hasta la entrada de Río Piedras a los fines de proveer para una libre circulación.

La marcha tenía como punto de arribo la Plaza de Recreo de Río Piedras, donde culminaría con discursos y mensajes exhortativos del motivo que los unía. Relacionado con esa actividad, el entonces Decano de Estudiantes del Recinto Universitario de Río Piedras por carta de ese día autorizó la celebración de una marcha en los terrenos universitarios para ese mismo día. Esta autorización fue comunicada a la organización de Universitarios Unidos, que solicitó la misma en la mañana de ese día.

En el recorrido inicial e intermedio por la ruta determinada para la conducción de la marcha no se suscitó inconveniente al-

guno. Mientras tanto, en los terrenos de la Universidad se aglomeraban cientos de personas en espera del paso de la marcha. Habían unas doscientas (200) personas reunidas en los terrenos universitarios inmediatos a la Avenida Ponce de León por donde habría de discurrir aquélla. Estos se mostraban inquietos y alertas. Desde la verja que separa la Universidad de la Avenida Ponce de León se atisbaban los participantes de la marcha. Estos participantes daban vítores y exhortaciones a sus consignas. Portan cartelones. Iban en lento caminar acercándose a la Universidad. Al frente de la marcha se adelantaba parte de la escolta policíaca. Discurren sobre la porción de la Avenida Ponce de León que se encuentra paralela con el frente universitario. Pasan de largo la entrada lateral de la Universidad más próxima a su recorrido.

A esta etapa del recorrido de la marcha sólo se interponía entre los participantes de la misma y el grupo de personas a intramuros universitarios, la abierta verja del recinto, y el estrecho de acera y carril de la Avenida Ponce de León inmediatas a la Universidad. Ambos grupos se dirigen entre sí frases de repulsa. Gritan, vitorean, abuchean y cantan en audible esfuerzo por sofocar las expresiones que les son contrarias. Junto a los participantes de la marcha, a lo largo de la acera opuesta a la Universidad, se encontraban numerosos curiosos. De la Policía sólo la escolta policíaca se encontraba próxima. No había interposición de fuerzas policíacas a lo largo de la acera y carril inmediatas a la Universidad. Tampoco la Guardia Universitaria se encontraba por la verja de la Universidad. Se veían policías a la entrada de Río Piedras, donde tocan las Avenidas Ponce de León y Gándara.

Mientras esta confrontación verbal sucedía, la marcha a su vez proseguía lentamente. De igual forma, el grupo intramuros de la Universidad se iba moviendo paralelamente a la marcha. Ya la vanguardia de la marcha pasaba de largo del portón central de la Universidad. Iba en ella la mayor parte de la escolta policíaca. De súbito comenzó la refriega. Se lanzó un objeto de adentro. Se lanzan piedras, palos, botellas y objetos incendiados. Los participantes rompen filas. Algunos se guarecen en las propiedades contiguas. Otros responden lanzando objetos hacia el *campus* universitario. Varios resultan heridos de ese primer encuentro. La dispersión de personas extramuros de la Universidad es general. Los participantes de la marcha, curiosos y otros corren por distintas direcciones. Unos se dirigen por la Avenida Universidad, que corre perpendicular a la Avenida Ponce de León. Otros por la

Avenida Ponce de León corren en dirección opuesta a la ruta de la marcha. Los más se dirigen hacia la entrada de Río Piedras. Se congestiona ese sector.

La Policía entonces disponible pretendía desalojar la Avenida Ponce de León. No obstante, los bandos intramuros y extramuros universitarios se iban concentrando en distintos puntos de ese sector. Continúan entre sí los lanzamientos de objetos. Sus movimientos asumen formas de oleajes humanos. Mientras embisten las personas dentro de los terrenos universitarios tirando toda clase de objetos sobre los que se encuentran fuera, estos últimos corren alejándose de su alcance. Agotados de proyectiles los que se encuentran dentro de la Universidad, las personas extramuros inician sus andanadas. Esta situación continuó así desde la primera confrontación física que ocurrió aproximadamente a las tres de la tarde hasta las cinco de la misma.

Llegan refuerzos policíacos de la Estación de Río Piedras. Los esfuerzos iniciales de la Policía se concentran en desalojar la Avenida Ponce de León y en alejar los grupos extramuros universitarios de continuar con los lanzamientos de objetos. Algunas personas reciben esas intervenciones con hostilidad. Les recriminan por no actuar de igual forma con las personas intramuros universitarios. En este sector habían aproximadamente de 800 a 900 personas. De entre ellas, algunos gritan: "Vamos para adentro, vamos para adentro." Continúan los lanzamientos de un lado y otro. El Coronel Astol Calero Toledo, quien comandaba las fuerzas policíacas en ese sector, dispuso las mismas para controlar a las personas fuera de la Universidad. Trataba de cerrarles el paso a nuevos lanzamientos de objetos. Se cerró de circulación la Avenida Ponce de León y parte de la Avenida Gándara próxima a la entrada de Río Piedras. No obstante, grupos difusos por ese sector respondían súbitamente a los lanzamientos provenientes de la Universidad. Para las 4:30 de la tarde, llegan refuerzos policíacos adicionales de las unidades de la Fuerza de Reserva Especializada. Eran unos ochenta (80) a noventa (90) policías adicionales. Ya la Policía contaba con aproximadamente ciento cuarenta agentes. Se cierra completamente de circulación la Avenida Ponce de León a todo lo largo frente a la Universidad; se estableció una interposición policíaca a lo largo de la Avenida Gándara que repliega la aglomeración y dificulta la obtención de los accesos a la Universidad por esa avenida. Con esta disposición de fuerzas policíacas las actividades de grupos que lanzan objetos hacia la Uni-

versidad y las pretensiones de entrar al *campus* universitario sobre los que adentro tiraban, se iban atenuando.

Por otro lado, dentro de la Universidad grupos de personas continuaban lanzando piedras y botellas incendiadas. Habían alrededor de dos mil (2,000) personas dentro del *campus* universitario. La administración universitaria, desde los inicios de la refriega, estaba en comunicación directa con la Policía. De esas comunicaciones se dispuso que aquélla trataría de controlar y replegar a las personas intramuros universitarios. La administración universitaria logró contener gran parte de esas personas en sectores aislados de los puntos en que pudieran darse confrontaciones de grupos hostiles. No obstante, algunas personas continuaron con los lanzamientos aunque circunscritos ya a la parte de la Universidad que da hacia la Avenida Gándara, especialmente por el punto donde se encuentra el puente de peatones de esa avenida. Pero, la actividad de confrontación física languidecía y se encontraba bastante controlada.

De los incidentes ocurridos en torno al recinto universitario de Río Piedras, la Policía no realizó arrestos inmediatos de las personas que lanzaban objetos hacia el *campus* universitario. Tampoco sobre los personas intramuros a la Universidad. Igualmente, no intentó entrar a los terrenos de la Universidad.

B. Incidentes relacionados con el ataque a la Misión Nacional del Movimiento Pro Independencia en Río Piedras

Mientras la Policía atendía los incidentes acaecidos en torno a la Universidad, la plaza de recreo de Río Piedras se iba llenando de personas hostiles al Movimiento Pro Independencia (MPI). Las oficinas centrales de esta agrupación política se encuentran ubicadas en un segundo piso de un edificio frontal a esa plaza por la Avenida Ponce de León. Esta concentración ya estaba bastante crecida para las horas de seis (6) y siete (7) de la noche. Desde la plaza, confundidos entre curiosos y manifestantes, algunas personas dirigían frases de repulsa y evidenciaban actitudes de disgusto contra los integrantes del MPI. A la sazón, en la Misión Nacional del MPI varios de sus miembros se encontraban reunidos.

La Policía, informada de esta concentración de personas en las cercanías del MPI, dispuso de diecisiete (17) de sus agentes del orden público para atender ese sector. Se asignó a las 6:30 de la noche un (1) Capitán, un (1) Teniente, un (1) Sargento; y catorce (14) agentes regulares para que procuraran el desalojo de

la plaza. A poco que se intentaba desalojar a las personas de algún punto de la plaza, volvía a concentrarse de igual forma en otro punto. Enardecía el disgusto de una multitud que ya ascendía aproximadamente de 600 a 700 personas. La Policía con refuerzos adicionales se interpuso, sobre la porción de calle de la Avenida Ponce de León, entre la multitud concentrada en la plaza y el edificio del MPI. Desde la plaza, y por el sector más próximo a ese edificio, se continuaban las frases de hostilidad contra la agrupación independentista.

De pronto, y sobre la interposición policíaca, se inician los ataques ya físicos contra el edificio del MPI. Se lanzan piedras, palos y botellas. Pretendíase por parte de la multitud ocupar aquél, llegan incluso hasta la escalera que asciende hacia la Misión Nacional, tratando infructuosamente de derrumbar la puerta inferior que de la escalera cierra su paso para seguir adelante. Se retiran. La Policía trata de controlar la situación. Pero sobre ella vuelan numerosos proyectiles, y algunos de esos objetos incendiados, en dirección a la Misión Nacional. Algunos de esos objetos incendiados caen sobre el balcón de esa propiedad de segundo piso. Se incendian las puertas y ventanas frontales del MPI. También caen objetos incendiados sobre la escalera que lleva a las oficinas del movimiento independentista. Estas actividades de ataque físico se dan a intervalos, extendiéndose hasta las 10:00 de la noche. La Policía no realizó arrestos inmediatos de las personas que participaron en los ataques. Sólo trataba de replegar el grueso de la multitud a puntos distantes dentro de la plaza de recreo. Aunque por los lados de la misma grupos de personas se escurrían para acercarse al MPI continuando con sus lanzamientos de piedras y botellas encendidas. A eso de las 10:30 y 11:00 de la noche se oyeron detonaciones de armas de fuego. La Policía esforzada en replegar a las personas concentradas en la plaza, se volvió hacia el MPI, y comenzó a disparar contra el mismo. Por minutos se intercambian disparos entre la Policía y de personas en puntos provenientes de la misión independentista. Cae herido un policía. A intervalos se reanudan los disparos de armas de fuego.

Al nuevo giro que asumen los incidentes frente al MPI, el Coronel Calero al mando de otros agentes de la Policía llegan hasta la plaza de recreo de Río Piedras. Por motivo de los disparos, la multitud compuesta de participantes y curiosos había salido de la plaza y se concentraba a lo largo de la calle Arzuaga que sale perpendicularmente de la porción de la Avenida Ponce de León

que corre frente a la plaza de recreo. La calle Georgetti, paralela a la Arzuaga y de perpendicular salida a la Avenida Ponce de León, pero en línea con el frente del MPI, quedó desolada. Aprovechando esta coyuntura, la Policía se interpuso entre la multitud y la plaza de recreo, a lo largo de la calle Arzuaga hasta el punto en que ésta toca con la calle Brumbaugh. Los accesos a la Plaza por ese lado quedaron pues cerrados.

La Policía se preparaba para ocupar el local del MPI forzosamente. Se movían en preparativos por el lado más próximo del MPI. No empecé esa decisión, por órdenes del Superintendente de la Policía se desistió del intento de ocupación.

Entre tanto, por las calles De Diego y Brumbaugh, y la porción de la Avenida Ponce de León dentro de Río Piedras, se movían enardecidos grupos de personas. Agreden a varios ciudadanos. Persiguen a un ciudadano, quien logró refugiarse en el teatro Modelo de Río Piedras, situado por la calle José de Diego. Le consideran miembro del MPI. No consiguen su propósito de sacarlo del teatro. Continúan moviéndose arriba y abajo en esas vías públicas. Y al grito de: "Ese es uno de ellos, ése es uno de ellos", agreden a varias personas. Por estos contornos no se encontraba ningún policía, aunque en varias ocasiones algunas personas requerían de la Policía que interviniera con esos disturbios.

Pasados los incidentes de disparos en la plaza de recreo, la situación estaba en vía de calma. Por la calle Georgetti se veían policías y personas particulares escudados por las paredes y tras los automóviles de ese sector en vista hacia el MPI. Continuaba la interposición policíaca por la calle Arzuaga. Pasada la medianoche, por gestión del Director Ejecutivo de esta Comisión de Derechos Civiles, *Lic. José Nilo Dávila Lanausse*, la Policía logró sacar voluntariamente a los miembros del MPI. Varios estaban heridos. Alrededor de cuarenta (40) de ellos fueron conducidos a las oficinas anteriores de esta Comisión de Derechos Civiles. Estas gestiones de desalojo y reunión en la Comisión tomaron alrededor de dos horas, llegando a la Comisión a las 2:00 de la madrugada del sábado 8 de noviembre de 1969. En todo momento estuvieron acompañados de la Policía y de un fiscal. Estuvieron en la Comisión hasta las seis y media de la mañana de ese día. A la misma fueron también otros fiscales y abogados. De las conversaciones entre éstos se decidió dejar partir a los miembros del MPI para iniciar la investigación fiscal correspondiente para otro día.

Entre tanto esto ocurría, en las oficinas de la Comisión, la Policía allanó el local del MPI y registró el mismo. No se encontraron armas de fuego ni explosivos. De manera contradictoria, la Policía nos informó que había encontrado botellas contentivas de soluciones combustibles.

LOS DERECHOS DE EXPRESION Y EL USO DE LAS VIAS
PUBLICAS EN PUERTO RICO

Personas Deponentes en las Audiencias Públicas:

9 de febrero de 1970

1. Rev. Víctor M. Rodríguez
2. Sr. Salvador Tió
3. Lic. Francisco D. Acevedo, Ayudante Especial del Presidente de la Universidad de Puerto Rico
4. Lic. Graciany Miranda Marchand
5. Sr. Justin García
6. Sr. Víctor Hernández
7. Sr. José Marín
8. Sr. Franklyn Ballou
9. Srta. Lourdes Rivera
10. Sr. Raúl Ortiz González

14 de marzo de 1970

11. Sr. Luis Torres Massa, Superintendente de la Policía
12. Coronel Astol Calero Toledo, Comandante del Area Metropolitana de la Policía
13. Lic. María Genoveva Rodríguez de Carrera
14. Teniente Ismael Avilés Gerena, Policía
15. Capitán Modesto Rodríguez Rosario, Policía
16. Sr. José A. González Gierbolini

