



**NORMATIVIDAD SOBRE
EL EMPLEO DE MENORES
EN PUERTO RICO**

NORMATIVIDAD SOBRE
EL EMPLEO DE MENORES
EN PUERTO RICO

La Comisión de Derechos Civiles es una agencia creada a virtud de la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965, según enmendada. Sus funciones son las siguientes:

- 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 quejas o querrelas radicadas por cualquier ciudadano relacionadas con la violación de esos derechos.
- Presentar un informe anual y cualesquiera informes especiales, al Gobernador, al Tribunal Supremo, y a la Asamblea Legislativa, con las recomendaciones que creyere necesarias para la continua y eficaz protección de tales derechos. Luego del primer informe anual la Comisión incluirá al final de sus informes anuales un resumen de las recomendaciones que ha hecho anteriormente y una descripción de la acción tomada sobre dichas recomendaciones. La Comisión dará a la publicidad sus informes no más tarde de cinco días después de enviadas al Gobernador, al Tribunal Supremo, y a la Asamblea Legislativa. La Comisión también podrá darle publicidad a los estudios y monografías que le someten sus consultores y asesores.
- 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.

Conforme a la Sección 5 de la referida Ley, la Comisión no tendrá autoridad para adjudicar casos individualizados ni adjudicar remedios, pero podrá investigar planteamientos de controversias concretas en cuanto arrojen luz sobre problemas de importancia general para el mejoramiento de los derechos civiles.

Este informe se publica en cumplimiento de nuestras funciones de educar a todo el pueblo en cuanto a la significación de los derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos.

PARA MAS INFORMACION SOLICITELA DE:

DIRECTOR EJECUTIVO
COMISION DE DERECHOS CIVILES
APARTADO 1016, ESTACION DE HATO REY
HATO REY, SAN JUAN, PUERTO RICO, 00919.

TELEFONO: 764-8686

CDOP
PM
20 467275
123-7

COMISION DE DERECHOS CIVILES



- LIC. JOSE ENRIQUE AMADEO, Presidente
- LIC. ISMAEL CERVONI, Vicepresidente
- LCDA. ASTRID CASTRO FRANCESCHI, Secretaria
- LIC. SANTIAGO SOLER FAVALE, Comisionado
- LIC. JOSE FRANCOIS SOTO, Comisionado

- LIC. EDDIE SALICHS, Director Ejecutivo
- LIC. GUSTAVO L. MARRERO, Asesor Especial
- LIC. FRANCISCO J. TORRADO, Asesor Legal

INDICE

| | Páginas |
|--|---------|
| I. <i>Situación jurídica de los vendedores ambulantes de periódicos o publicaciones entre 12 a 18 años de edad ...</i> | 1-72 |
| Normas constitucionales | 1-6 |
| Legislación federal | 6-10 |
| Legislación en Puerto Rico respecto al empleo de menores: | 10-72 |
| 1) Ley de Febrero 25 de 1902 | 10 |
| 2) Artículo 265 del Código Penal de 1902 | 10 |
| 3) Ley (42) de 13 de marzo de 1913 | 11-14 |
| 4) Ley (139) de 19 de agosto de 1913 | 14-15 |
| 5) Ley (73) de 21 de julio de 1919 | 15-19 |
| 6) Ley (75) de 20 de julio de 1921 | 19-20 |
| 7) Ley 230 de 12 de mayo de 1942 | 20-22 |
| 8) Ley 325 de 25 de abril de 1946 | 22-28 |
| 9) Ley 90 de 29 de junio de 1954 | 28-51 |
| Recapitulación, resumen actual: | 51-72 |
| (i) empleo de menores en ocupaciones lucrativas, observaciones y recomendaciones | 51-58 |
| (ii) vendedores ambulantes de artículos o productos, Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, según enmendada, observaciones y recomendaciones | 58-64 |
| (iii) vendedores de periódicos, Artículo 13(a) de la Ley 230 de 1942, según enmendada, observaciones y recomendaciones | 64-72 |
| II. <i>Resumen de los testimonios e información de los representantes de los periódicos:</i> | 72-99 |
| A. <i>El Mundo</i> | 72-80 |
| B. <i>El Nuevo Día</i> | 80-86 |
| C. <i>The San Juan Star</i> | 86-91 |
| D. <i>El Vocero</i> | 91-94 |

| | |
|---|-------|
| III. <i>Conclusiones y Recomendaciones</i> | 94-98 |
| Tabla 1: resumen de información ventas por menores | 99 |
| Tabla 2: estimados de circulación y ventas de ejemplares en Puerto Rico | 100 |

**NORMATIVIDAD SOBRE
EL EMPLEO DE MENORES
EN PUERTO RICO
(1980-CDC-025)**

20 de mayo de 1980

I. *Situación Jurídica de los Vendedores Ambulantes de Periódicos o Publicaciones entre 12 a 18 años de edad*

Normas Constitucionales:

La Sección 15 del Artículo II —Carta de Derechos— de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, primer párrafo, dispone que: “(n)o se permitirá el *empleo de menores de catorce años* en cualquier ocupación *perjudicial a la salud o a la moral*, o que de alguna manera *amenace la vida o integridad física*” de estos (subrayado nuestro). Anteriormente en el Artículo 2, párrafo 25, de la Ley del Congreso de los Estados Unidos de Marzo 2 de 1917, conocida como la Carta Orgánica o Ley Jones de 1917, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos, Carta Orgánica de 1917, se había dispuesto en Puerto Rico que: “(e)l *empleo de niños menores de catorce años* en cualquier ocupación *perjudicial a la salud o a la moral o que ponga en riesgo la vida o cualquier parte del cuerpo*, queda por la presente prohibido” (subrayado nuestro).

Lamentablemente, en el *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* (1951-1952) sólo se menciona el hecho de que la disposición constitucional referente a la protección de

menores fue aprobada;¹ no se refiere ni se describe el alcance normativo de ésta como se hizo con otras disposiciones en el "Informe de la Comisión de Carta de Derechos" a la Convención Constituyente.²

Tal vacío explicativo en cuanto al ámbito de protección jurídica a los menores en el empleo, desde el 1952 con rango constitucional, se pudo deber a que mediante legislación ordinaria ya se había provisto al respecto y no se pretendía alterarla constitucionalmente, dejándose a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la facultad de legislar —como lo hicieron los cuerpos legislativos vernáculos desde el 1902, 1913, 1919, 1921, 1942 y 1946³— tocante a este asunto según lo ameritaran las necesidades y circunstancias. Vale anticipar que tanto en la Ley Número 75 de 20 de junio de 1921 como en la Ley Número 230 de 12 de mayo de 1942 que derogó la anterior y que todavía rige según ha sido enmendada, y en la Ley Número 325 de 15 de abril de 1946 que encomendó los Artículos 5 y 13 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. secciones 435 y 443, se habían dispuesto las normas que habrían de regular el empleo de menores, la de 1921 que se refería "al empleo de menores en ocupaciones lucrativas que no sean en la calle" y la de 1942 inclusive como en las Leyes de 1913 y de 1919 en relación con los vendedores ambulantes de periódicos o publicaciones en Puerto Rico.

Todavía en el momento en que se redactó y aprobó la disposición constitucional de protección a los menores en el empleo, estaba sin solucionar una contradicción entre la Ley 325 de 1946 *vis a vis* otras disposiciones de la Ley 230 de 1942, a saber: en cuanto a la edad mínima y los requisitos de licencia para trabajar como vendedores ambulantes incluso de periódicos a diferencia de otros empleos y las protecciones que se debían establecer en casos de ventas ambulantes a diferencia del trabajo o empleo de menores en ocupaciones lucrativas en establecimientos comerciales, fabriles o industriales, o en empresas agrícolas.

1. (Equity Publishing Corporation, Orford, New Hampshire, Edición de 1961), página 1622.
2. *Ibidem*, páginas 2560-77.
3. Como veremos más adelante, la Ley 230 de 1942 fue subsiguientemente enmendada al 1946, en 1954, con el fin de regular *separadamente* las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones por menores de edad. Véase Memorando de 19 de julio de 1979 del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, Hon. Carlos S. Quirós, dirigido a esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, sobre el empleo de menores vendedores de periódicos y alcance de la protección que les brinda la Ley Núm. 230 de 12 de mayo de 1942, según enmendada, 5 páginas.

De ahí que la protección constitucional a los menores sólo se refiere formalmente a *prohibir que los menores de catorce años realicen o puedan ser utilizados en cualquier ocupación perjudicial a la salud, la moral o que pueda amenazar la vida o integridad física de estos*; en fin, que el empleo o trabajo de menores desde el punto de vista jurídico-constitucional está condicionado por los criterios de edad referidos y por las condiciones que puedan prevalecer en determinadas ocupaciones, no se prohíbe cualquier empleo, trabajo u ocupación de los menores de 14 años de edad, sino los que puedan ocasionar perjuicio a su salud, moral, vida o integridad física.

En este aspecto dispositivo, la protección a los menores de 14 años frente a ocupaciones perjudiciales tiene en sí misma validez normativa o reguladora —a diferencia de programática— en ausencia de legislación ordinaria sobre la materia, “pues sabido es, que todas las disposiciones constitucionales son, por su propia naturaleza de norma privilegiada ante la legislación, auto-ejercitables”, *Alberio Quiñones v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 90 D.P.R. 812, 816 (1964) y *González v. Ramírez Cuerda*, 88 D.P.R. 125, 133 (1963). Más aún, esta protección constitucional —al igual que la Sección 8, Artículo II, Carta de Derechos, de nuestra Constitución que reconoce a toda persona protección de ley contra ataques abusivos a la honra, reputación e intimidad— constituye una norma jurídica que no sólo es *aplicable a cualquier acción estatal o gubernamental* sino que *también* podría utilizarse *frente a cualquier acción particular o privada* —en ambos casos, mediante una causa de acción civil que se predique en la norma constitucional—, (véase, *González v. Ramírez Cuerda, supra*, en relación con el derecho a la intimidad, honra y reputación personales) *que coloque a cualquier menor de 14 años en cualquier ocupación perjudicial a la salud, la moral o la vida o integridad física de éste*.

De otra parte, precisamente por el carácter dispositivo y normativo en que fue redactada la Sección 15, Artículo II, primer párrafo, de nuestra Constitución, la protección *cabal* de los menores de edad en el empleo o trabajo inclusive la definición misma de menor de edad para tales fines ocupacionales, queda a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en cuanto concreciones *normativas o reguladoras adicionales y razonables* de la norma constitucional sobre el empleo de menores. Así, por ejemplo, recae en la Asamblea Legislativa determinar si prohíbe absolutamente que los menores trabajen en determinadas ocupaciones, tareas o faenas, con lucro o sin él, que puedan calificarse de

perjudiciales o peligrosas (sin limitarse a menores de 14 años de edad), o, si prohíbe completamente cualquier trabajo u ocupación —que no fuere la escolar o la doméstica u hogareña que no conflija con la norma constitucional o con la educación del menor— a menores de *determinada* edad, así como determinar cualesquiera otras normas o mecanismos —por ejemplo, por delegación al Secretario del Trabajo— *razonables* en relación con los menores de edad que resulten menos restrictivas, esto es, que posibiliten que los menores de edad puedan estudiar y trabajar o trabajar únicamente.

No debe olvidarse que la potestad de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico respecto a menores de edad no sólo se fundamenta en la Sección 19, Artículo II, Carta de Derechos, de nuestra Constitución —que reconoce la facultad legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo—, sino también en el poder de *parens patriae del Estado* que como norma general ha sido reconocido por la casuística para justificar reglamentaciones e inclusive restricciones o prohibiciones razonables en relación con los menores que no se disponen ni podrían establecerse legítimamente si se tratara de ingerencias o intervenciones gubernamentales con la libertad —sentido genérico— de los adultos o de personas que puedan calificarse *completamente* para ser sujetos de cualquier derecho y con poder de ejercitarlo personalmente.⁴

No obstante, también debe señalarse que el ejercicio del poder gubernamental a base de la ley, *no* podría justificar *cualquier* determinación normativa, reguladora o prohibitiva, en relación con los menores de edad, por el mero hecho de serlo éstos o so color de “proteger” a los menores de edad, si tal ejercicio de la potestad normativa no se justifica, en algunas circunstancias a base del criterio de *razonabilidad* o en otras inclusive a base del criterio de examen judicial más exigente *de que resulte necesario o indispensable a los fines de determinado interés sustancial comunitario que se pretenda obtener legislativamente*.

No debemos olvidar que los menores de edad están igualmente protegidos por las garantías constitucionales de libertad, propiedad,

4. Cfr. el Art. 4 del Código Político de Puerto Rico, 1 L.P.R.A. sec. 1(5), sobre el poder del Estado para disponer la custodia y sujeción de menores desamparados por sus padres o tutores naturales, al objeto de asegurar su educación, reforma y sostenimiento.

debido procedimiento de ley, igual protección de las leyes e intimidad personal que, aun cuando permitan en determinadas circunstancias diferenciaciones o clasificaciones *razonables o necesarias* en relación con los menores de edad, tanto la Constitución de Puerto Rico como la Constitución de los Estados Unidos de América protegerían contra cualquier ingerencia indebida o ilegítima del poder gubernamental sobre éstos. En ausencia de una consideración concreta o específica de alguna legislación o disposición normativa que plantee el conflicto constitucional de intervenir injustificadamente con la libertad —en el sentido genérico de libertad de ingerencia indebida por el poder público— de los menores de edad que hemos aludido abstractamente, no vamos a extendernos sobre este asunto, basta tener presente que este conflicto constitucional puede ocurrir e incluso a veces ha surgido, como se reveló en *Tinker v. Des Moines Community School District*, 393 U.S. 503 (1969): libertad expresiva de los estudiantes menores de edad; *In re Gault*, 387 U.S. 1 (1967): derechos de los menores en los procedimientos sobre delincuencia juvenil a estar notificados de la querrela en su contra, a tener asistencia de abogados a confrontar y contrainterrogar a los testigos en su contra, y a reclamar el privilegio contra la autoincriminación compulsoria; *In re Winship*, 397 U.S. 358 (1970): la aplicación del criterio de duda razonable en las adjudicaciones sobre delincuencia juvenil; *Goss v. López*, 419 U.S. 565 (1975): derecho a ser notificado y obtener una vista administrativa antes de ser suspendido de la escuela; *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972): derechos de los padres por razones religiosas, de sacar a sus hijos del sistema de educación pública —a diferencia de privada— antes de cumplir la edad mandatoria de los dieciseis años; *Planned Parenthood v. Danforth*, 428 U.S. 52 (1976): sobre la inconstitucionalidad de la ley que reconocía a los padres el poder de veto como derecho absoluto de negarse a prestar su consentimiento en la decisión de su hija menor de edad en abortar durante los tres primeros meses del embarazo; a diferencia del caso en que la ley permite cierta consulta o consentimiento de los padres o en ausencia de tal consulta, que el tribunal pueda acceder a la solicitud de aborto de la menor si encuentra a ésta capaz de decidir de forma ilustrada y razonable y el aborto tiene como finalidad los mejores intereses de la menor, *Bellotti v. Baird*, 428 U.S. 132 (1976); *Carey v. Population Services International*, 431 U.S. 678 (1977): sobre la irrazonabilidad constitucional de una ley que prohibía absolutamente a cualquier persona vender o distribuir ayudas contraceptivas a cualquier

menor de edad, restringía la distribución de contraceptivos en las farmacias a personas adultas, y prohibía cualesquiera anuncios en relación con éstos; "The Minor's Right of Privacy: Limitations on State Action After Danforth and Carey" en *77 Columbia Law Review* 1216-1246 (1977); y, *Las prohibiciones relativas a vagar u holgazanear en ciertos lugares públicos* (1967-CDC-004), 1 *Der. Civ.* 257-281 (1973); *Las restricciones a la libertad de movimiento de los menores en ciertas horas de la noche* (1967-CDC-005), 1 *Der. Civ.* 281-288 (1973), y, el *Estudio de la Ordenanza Número 26 del Municipio de Guaynabo-Toques de Queda* (1967-CDC-007), 1 *Der. Civ.* 355-372 (1973).

Finalmente, debe consignarse que aunque teóricamente la Asamblea Legislativa de Puerto Rico pudiera no legislar, no existiría vacío jurídico alguno, pues aparte de que nuestra norma constitucional prohíbe el empleo de menores de 14 años en ocupaciones perjudiciales, la Ley de Normas Razonables de los Estados Unidos —salvo en el caso de vendedores ambulantes de periódicos o de publicaciones— prevalecería con su reglamentación sobre el empleo de menores tanto en casos de ausencia de legislación estatal como en situaciones en que la protección estatal a los menores fuere *menor* que la federal.

Legislación ordinaria federal respecto al empleo de menores

La Ley de Normas Razonables del Trabajo de Estados Unidos de 1938 (*Fair Labor Standards Act of 1938*), según enmendada, 29 U.S.C.A. 201-219, contiene disposiciones específicas que protegen a los menores entre 16 —incluso 14 años en determinadas circunstancias— y 18 años de edad que se empleen o trabajen en actividades que afecten el comercio inter-estatal, particularmente en relación con el salario mínimo y el pago de tiempo compensatorio. Sin embargo, esta Ley federal *excluye específicamente a los menores de edad incluso adultos que se dediquen a la venta de periódicos al consumidor o al público* ("the provisions of section 206 —minimum wage—, 207 —maximum hours— and 212 —child labor provisions— shall not apply with respect to any employee engaged in the delivery of newspapers to the consumer", 29 U.S.C.A. sec 213(d); "Annotation: Validity, Construction, Application, and Effect of Child Labor Provisions of Fair Labor Standards Act (29 U.S.C.S. 212 and Related Sections)" por Allan L. Schwartz, J.D., en *21 American Law Reports Federal* 391 (1974); y, *La legislación sobre el empleo de menores de edad en Puerto Rico*,

preparado por el licenciado Luis A. Suárez Zayas para la Junta de Planificación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 74 páginas (1970), en que se examina la legislación federal, la de Puerto Rico y la del Estado de New York, en relación con el empleo de menores en ocupaciones lucrativas y a los fines de que se amplíen las oportunidades de trabajo de los menores de edad, particularmente de los que tienen 16 años de edad en adelante, pero no analiza las disposiciones específicas sobre el empleo de menores en ventas ambulantes de periódicos o publicaciones en Puerto Rico.⁵

La norma básica de la legislación federal es la de prohibir el trabajo o empleo de menores de 16 años de edad en cualquier ocupación, excepto en las circunstancias que determine el Secretario del Trabajo de los Estados Unidos en relación con los que tienen 14 años de edad en adelante o en actividades agrícolas que no se califiquen de peligrosas, y, prohibir que menores de 18 años de edad puedan emplearse o trabajar en cualesquiera ocupaciones —excepto las agrícolas que se regulan separadamente— que se cataloguen de peligrosas por el Secretario del Trabajo de los Estados Unidos. Cumplidos los 18 años de edad, la Ley federal sobre Normas Razonables del Trabajo trata al menor en adelante como si fuera una persona adulta a los fines de esta Ley. Por otra parte, esta Ley federal *excluye* de su ámbito normativo las siguientes actividades:⁶

- (1) Repartir o distribuir periódicos al consumidor, 29 U.S.C.A. sec. 213(d);
- (2) Trabajo doméstico en relación con arreglos florales y coronas, 29 U.S.C.A. sec. 213(d);
- (3) En relación con cualquier menor que se desempeñe como actor o artista en producciones cinematográficas, teatrales, de radio y televisión, 29 U.S.C.A. sec. 213(c);
- (4) Trabajo de menores de edad con sus padres o encargados en cualquier ocupación agrícola que posean o admi-

5. Véase, además, Gilberto Rodríguez Estremera: *Desarrollo de la legislación del trabajo en relación con el empleo de menores* (Universidad de Puerto Rico, Escuela de Derecho, julio de 1965, Tesis inédita), 38 páginas; y, Carlos Montes: *Reforma en la legislación sobre el empleo de menores de edad en Puerto Rico* (San Juan de Puerto Rico, 1970), 6 páginas.

6. Véase, además, 29 U.S.C.A. sec. 212.

nistren o en cualquier otra ocupación con excepción de las que se relacionen con la manufactura, minería o las que se declaren peligrosas por el Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, 29 U.S.C.A. sec. 203(1) y 213(c); y,

- (5) Trabajo de menores en ocupaciones agrícolas fuera de horas de clases, que no se cualifiquen de peligrosas por el Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, 29 U.S.C.A. sec. 213(c).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente en relación con la Ley federal de Normas Razonables del Trabajo, primero, la legislación federal *prevalece* en los aspectos normativos excepto que:

"No provision of this Act relating to the employment of child labor shall not justify noncompliance with any federal or state law or municipal ordinance establishing a higher standard than the standard established under this Act." 29 U.S.C.A. sec. 218.⁷

Segundo, y en relación con las cinco (5) *exclusiones* referidas en la Ley federal de Normas Razonables del Trabajo, tales *no* impiden que cada estado incluso Puerto Rico pueda regular razonablemente estas actividades de empleo o trabajo, particularmente en la situación de menores de 18 años de edad, con el fin de que se logre, por ejemplo, el interés comunitario en asegurar una educación adecuada a los menores hasta determinada edad o nivel escolar o se pretenda proteger legítimamente a los menores de 18 años de edad de situaciones que puedan ser perjudiciales a su vida, integridad física, salud, moral o bienestar.⁸

7. Conviene meditar y plantear el problema jurídico si determinado alcance normativo de la legislación federal en cuanto a materias que regula específicamente aunque no lo realice en toda su amplitud o hasta el máximo de la tasa de elasticidad jurídica que podría tolerar constitucional o legislativamente —en ausencia de una expresión como la citada— no representaría una expresión de política pública y de normatividad federal que inclusive la determinación de una norma más alta o superior o más exigente sobre la misma materia o el mismo asunto, o aspecto de éste, a nivel estatal norteamericano inclusive Puerto Rico, podría confligir con el nivel normativo que pretende mantener la legislación federal y requerir de la normatividad estatal que incluso no pueda prevalecer sobre la federal aunque la estatal resulte más rigurosa y precisamente por serlo.

8. Se *excluye* como empleo en el Seguro Social: "(s)ervice performed by an individual under the age of eighteen in the delivery or distribution of newspapers or shopping news,

De otra parte, en el Título 29 del *Code of Federal Regulations* (1978), partes 500-1899, sub-parte G: *General Statements of Interpretation of the Child Labor Provisions of the Fair Labor Standards Act of 1938*, según enmendada, Sección 570.124 sobre la exclusión federal de repartir periódicos (*delivery of newspapers*), se expone lo siguiente:

"Section 13(d) —29 U.S.C.A. sec. 213(d)— of the Act provides an exemption from the child labor as the wage and hours provision for employees engaged in the delivery of newspapers to the consumer. This provision applies to carriers engaged in making deliveries to the homes of subscribers or other consumers of newspapers (including shopping news). It also includes employees engaged in the street sale or delivery of newspapers to the consumer. However, employees engaged in hauling newspapers to drop stations, distributing centers, newsstands, etc., do not come within the exemption because they do not deliver to the consumer." (Intercalación cita nuestra).

Se aprecia que la Ley federal de Normas Razonables del Trabajo *excluye* específicamente de su ámbito normativo a las personas incluso menores de edad que se dediquen a tareas o se empleen en la actividad de repartir periódicos y otras publicaciones al consumidor, ya sea porque los entreguen por suscripciones a domicilio o de casa en casa por personas que se denominan *porteadores* o se venden en las vías públicas por medio de *pregoneros*.

No debe omitirse reparar que, tradicionalmente, la actividad de vender (más propiamente aun, de revender) y repartir periódicos se ha

not including delivery or distribution to any point for subsequent delivery or distribution" 42 U.S.C.A. sec. 410(a) 14(A), y, "(s)ervice performed by an individual in, and at the time of, the sale of newspapers or magazines to ultimate consumers, under an arrangement under which the newspapers or magazines are to be sold by him at a fixed price, his compensations being based on the retention of the excess of such price over the amount at which the newspapers or magazines are charged to him, whether or not he is guaranteed a minimum amount of compensation for such service, or is entitled to be credited with the unsold newspapers or magazines turned back" 42 U.S.C.A. sec. 410(a) 14(B); sin embargo si trabaja por su propia cuenta puede cotizar al Seguro Social como "self-employed person" o "self-employment" si tiene 18 años o más, o, como "independent businessmen" si se trata de menores de 18 años de edad, *Social Security Claims and Procedures* (West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1973), Parte I: *General Provisions*, Capítulo 3: *Coverages*, Secciones 129, 130 y 178, a las páginas 81-82, 82 y 119-120, respectivamente, cuyo autor es Harvey L. McCormick.

estimado como una ocupación o tarea que realiza por su propia cuenta el porteador y el pregonero, actividad ocupacional que incluso se asocia con personas menores de edad, calificándoseles de "pequeños comerciantes" (*little merchants*) y que el Estado, a nivel de cada estado norteamericano incluso en Puerto Rico, apenas comienza el inicio de este Siglo XX, a intervenir en mayor o menor medida normativa incluso con enfoques mediatizados o gradualistas con la labor de los menores de 18 años de edad en las ocupaciones lucrativas y en las ventas ambulantes, entre ellas, de periódicos o publicaciones, véase, Jeremy Felt: *Hostages of Fortune, Child Labor Reform in New York State* (Syracuse University Press, Syracuse, New York, 1965).

En vista de que la legislación federal norteamericana sobre normas razonables del trabajo incluso las que se refieren al empleo de menores, excluyó desde sus inicios, en 1938, —lo que se ha mantenido hasta el presente—, a los vendedores de periódicos al consumidor, esta exclusión a nivel federal nos remite a considerar la legislación puertorriqueña que, en diversos momentos o períodos, ha regulado el trabajo o empleo de menores de 18 años de edad, particularmente en lo que se refiere a la venta y distribución de periódicos o publicaciones al público.

Legislación en Puerto Rico respecto al empleo de menores

1) *Mediante la Ley de Febrero 25 de 1902 —Ley para corregir la explotación de niños menores de edad y para otros fines—* se dispuso lo siguiente: (i) prohibir la mendicidad pública por niños, Sección 1, todavía vigente en 33 L.P.R.A. sec. 1021a; (ii) prohibir la mendicidad y los ejercicios acrobáticos de menores, Sección 2, refundida en la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 447; (iii) prohibir vender, despachar o enviar niños a comprar bebidas alcohólicas, Sección 3, vigente 33 L.P.R.A. sec. 1021; (iv) prohibir la venta o despacho de tabaco a niños, delito menos grave, Sección 4, aun vigente 33 L.P.R.A. sec. 1022a; (v) fijar las horas de trabajo para niños menores de 14 años en fábricas agrícolas y establecimientos manufactureros, Sección 5, refundida en la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 433; (vi) prohibir el uso de medios inhumanos para obligar a niños a trabajar o a estudiar, Sección 6, vigente 33 L.P.R.A. sec. 1022; y, (vii) referente a los Tribunales de Policía, véase 33 L.P.R.A. sec. 1021, nota del Historial.

2) El *Artículo 265 del Código Penal de 1902* —procedente del Artículo 272 del Código Penal de California— y luego el Artículo 265

del Código Penal, edición de 1937, 33 L.P.R.A. sec. 993, respecto al empleo de menores de 12 años de edad, disponía lo siguiente:

“Toda persona, ya fuere padre o madre, pariente, tutor, principal u otra persona, que tuviere a su cargo, o bajo su custodia o gobierno, algún niño menor de doce años, y lo vendiere, entregare, cediere, alquilar, o traspasare de cualquier otro modo a alguna persona, bajo cualquier nombre, título o pretexto, para que se dedique a pedir limosnas o a vender chucherías en la vía pública o a cualquier oficio de mendigo o buhonero ambulante, o que lo tomare, admitiere, alquilar, empleare, utilizare o tuviere bajo su custodia para dedicarlo a cualquiera de estos oficios, será reo de delito menos grave”.

Esta disposición, 33 L.P.R.A. sec. 993, fue derogada por la Ley Núm. 115 de 22 de julio de 1974, la que estableció el nuevo Código Penal de Puerto Rico. Nótese no empece la extensión del Artículo 265 referido el escaso valor normativo de los términos, tales como, *chucherías* y de *buhonero*.

3) La Ley [42] Regulando (sic, que regula) Trabajo de Mujeres y Niños y Protegiéndolos contra Ocupaciones Peligrosas, aprobada el 13 de marzo de 1913 y que comenzó a regir el 1° de julio de 1913, Leyes de Puerto Rico 1913, en que, aparte de las Secciones 1, 2 y 3 que se refiere específicamente a las mujeres, dispuso lo siguiente:

(a) Sección 3, segundo párrafo determina que no podrá ser empleada ninguna mujer menor de 16 años en ningún establecimiento donde tenga que estar constantemente de pie;

(b) Sección 4: ningún niño menor de 14 años que no haya recibido del Departamento de Instrucción un certificado de haber realizado el trabajo necesario para ser admitido en el cuarto grado de las escuelas públicas rurales o de haber aprobado el octavo grado de las escuelas públicas graduadas de la Isla, según que el niño resida en el campo o en la población, o que haya terminado los estudios equivalentes a dichos grados del curso escolar, podrá ser empleado en ninguna ocupación lucrativa durante las horas en que dichas escuelas están abiertas; este Artículo no abarca a ningún niño que resida en una localidad en que no haya escuelas a una distancia razonable que puedan admitirlo, ni a ningún niño huérfano, o que por otra causa tenga que depender de su propio trabajo para sostenerse, ni a ningún niño cuyos padres sean inválidos, y sólo dependan del trabajo del hijo para vivir; en tal caso,

debe obtenerse una certificación del Alcalde del municipio en que reside el niño que exponga el hecho de que tal estado de cosas o necesidad existe y que autorice el empleo de este niño. Copia de este permiso se enviará al Negociado del Trabajo dentro de los 10 días siguientes a su expedición; además, si este niño vive a distancia de un kilómetro de una escuela nocturna dirigida por el Departamento de Instrucción, este certificado continuará en vigor sólo durante el tiempo en que la asistencia de este niño a la escuela nocturna sea certificada mensualmente por el maestro de la escuela, a no mediar causa justa que impida al niño concurrir a esta escuela. El patrono que emplee niños a los cuales se exijan certificados de acuerdo con esta Ley, conservará archivados estos certificados, sujetos a la inspección de los funcionarios del Departamento de Instrucción y a los investigadores del Departamento del Trabajo. A la terminación del empleo, se devolverán los certificados al niño a cuyo nombre se hallan expedidos.

(c) Sección 5: ningún niño menor de 16 años será empleado en ningún establecimiento por más de 6 horas diarias ni más de 36 horas a la semana, ni en ninguna finca agrícola por más de 8 horas diarias, ni más de 48 horas semanales, ni en ninguna ocupación lucrativa durante el período entre las 6:00 de la tarde y las 6:00 de la mañana. Ningún niño menor de 18 años se empleará en ocupación lucrativa durante más de 8 horas diarias ni por más de 48 horas cada semana, ni entre las horas de las 10:00 de la noche y las 6:00 de la mañana.

(d) Sección 6: ningún niño menor de 18 años se le empleará, a menos que su patrono consiga y conserve, sujeto a inspección de los funcionarios del Departamento de Instrucción Pública y los agentes del Negociado del Trabajo, una certificación de edad expedida por el secretario municipal de la población en la cual haya nacido el niño. En caso de no existir este dato en el Registro, el secretario municipal puede expedir esta certificación después de un examen de la partida de bautismo del niño, y si no existiere ésta, la certificación será expedida por el secretario en vista de la declaración jurada del padre o representante legal del niño, o en defecto de éstos, dos personas honorables de la localidad. Cuando cese el niño en su empleo, el certificado presentado por éste con arreglo a este Artículo (sic), le será devuelto por el patrono; no se cobrarán derechos por el libramiento de estas certificaciones.

(e) Sección 7: "(n)ingún *niño menor de doce años o niña menor de diez y seis venderá periódicos, dulces u otra mercancía en ninguna*

calle o plaza pública, ni trabajará como limpiabotas en dichos sitios, durante las horas de clase en las escuelas públicas de Puerto Rico." (Subrayado nuestro).⁹

(f) Sección 8: ningún padre, patrono u otra persona que tenga bajo su cuidado a un niño menor de 14 años tratará por ningún concepto ni consentirá que este niño se dedique (1) a pedir, recibir limosnas u otra forma de mendicidad; (2) a ningún trabajo pesado o exhibición peligrosa o injuriosa a la salud o a la moral; y, (3) a la fabricación, utilización o venta de licores de malta o alcohólicos.

(g) Sección 9: No se permite que ninguna habitación o departamento de un establecimiento donde trabajan mujeres y *niños menores de 18 años* tenga una capacidad tal, que el espacio correspondiente a cada empleado sea menor de 250 pies cúbicos; y, salvo que se obtenga un permiso escrito del jefe del Negociado del Trabajo, no se permitirá que la capacidad de aire que corresponda a cada empleado sea menor de 400 pies cúbicos.

(h) Sección 10: Todo patrono o jefe de un establecimiento donde trabajen mujeres y *niños menores de 18 años*, dispondrá y cuidará que haya en cada departamento de trabajo de ese establecimiento medios apropiados de ventilación; si durante el curso del trabajo diario se produce excesivo calor, vapor, gases, polvos u otras impurezas que puedan ser nocivas a la salud, el departamento deberá ser ventilado en condiciones tales, que quede en buenas condiciones hasta donde sea posible, de acuerdo con las leyes de sanidad.

(i) Sección 11: Todo establecimiento en el cual trabajen mujeres y *niños menores de 18 años* en ocupaciones que produzcan polvo, será blanqueado o pintado, por lo menos una vez cada 12 meses. Los pisos de las habitaciones de ese establecimiento deberán ser perfectamente lavados con agua y jabón, una vez cada mes por lo menos; y todo cuarto de vestirse o inodoro de ese establecimiento, será lavado convenientemente no menos de una vez por semana.

(j) Sección 12: El patrono que infrinja esta Ley o algún Artículo (sic) o disposición de ésta, será culpable de *misdemeanor*, y castigado con multa no menor de \$25.00 ni mayor de \$100.00; por toda infracción, de igual modo, después de haberse cometido la primera, será

9. ¿Podían hacerlo a *domicilio o de casa en casa* fuera de las horas de clase o incluso dentro de las horas de clase? Nada regula, a nuestro juicio, cuando se trate de repartir o distribuir periódicos u otros impresos en vez de vender estos.

el patrono culpable de *misdeemeanor* y castigado con multa que no será menor de \$100.00 ni mayor de \$1,000.00.

(k) Sección 13: se definen, a menos que del contexto se deduzca otra cosa, los términos de: *patrono*, persona natural o jurídica y al administrador, superintendente, capataz, mayordomo y representante de esta persona natural o jurídica; *ocupación lucrativa*, toda obra o trabajo en factorías, molinos, centrales, talleres de maquinarias o establecimientos o sitios de cualquier clase donde haya una fábrica o empresa mecánica; en almacenes, tiendas, establecimientos o sitios de cualquier clase donde se realicen operaciones mercantiles; en fincas, haciendas, estancias o sitios de cualquier clase, en los cuales se dirijan empresas agrícolas, de horticultura o pastoreo, y en toda empresa de minería o pesquería; *establecimiento*, todo edificio, fábrica, taller, tienda u otros sitios de carácter análogo en el cual se realice alguna ocupación lucrativa; *plantación*, toda hacienda, estancia u otro lote de tierra en que se ejerza alguna ocupación lucrativa.

(l) Sección 14: se faculta al Negociado del Trabajo para poner en vigor las disposiciones de esta Ley, perseguir las infracciones de ésta, citar testigos, tomar juramentos y declaraciones, obligar a la presentación de prueba, a visitar y examinar por medio de su jefe o de sus ayudantes los edificios de cualquier establecimiento o finca a que se refiere esta Ley, durante las horas en que los trabajadores se hallen empleados.

(m) Sección 15: deroga toda ley o parte de ley que se oponga.

(n) Sección 16: dispone la vigencia de esta Ley a partir del 1° de julio de 1913.

4) Ley [139], aprobada el 19 de agosto de 1913, para enmendar una Ley titulada "Ley Regulando (sic) el Trabajo de Mujeres y Niños, y Protegiéndolos contra Ocupaciones Peligrosas" aprobada en 13 de marzo de 1913, Leyes de Puerto Rico Legislatura Extraordinaria de 1913. Esta Ley de 19 de agosto de 1913 se aprobó para tener vigencia inmediata, pues mediante la Resolución Conjunta [28] para suspender provisionalmente la ejecución de la Ley Titulada "Ley Regulando (sic) el Trabajo de Mujeres y Niños y Protegiéndolos contra Ocupaciones Peligrosas" aprobada el 13 de marzo de 1913, ésta quedó en suspenso el 14 de julio de 1913 mientras durara la legislatura extraordinaria de la Séptima Asamblea Legislativa de Puerto Rico pero no más tarde del 1° de agosto de 1913. La Ley (139) de 19 de agosto de 1913, además de

enmendar la Sección 1 —respecto a las mujeres— de la Ley (42) de 13 de marzo de 1913, enmendó de ésta las Secciones siguientes: en la *Sección 4* referida redujo el requisito de haber aprobado el octavo grado de las escuelas públicas graduadas al de *sexto* para poder obtener el certificado y poder emplearse —en el caso de niños menores de 14 años— en cualquier ocupación lucrativa durante las horas en que dichas escuelas están abiertas; en la *Sección 5* referida, al reiterar que ningún niño menor de 16 años será empleado, añadió: “o se le permitirá que trabaje”, aumentó las horas de trabajo de estos menores a no “más de siete (7) horas diarias, ni más de cuarenta y dos (42) horas por semana” y estableció que ningún niño *menor de diez años* será empleado o se le permitirá que trabaje en alguna *ocupación lucrativa*; en la *Sección 6* referida redujo el requisito de edad de 18 a *16 años de edad* en relación con la certificación que debe expedir el secretario municipal de la población en que haya nacido el niño, añadió “o resida el niño”, eliminó la determinación de la edad del niño a base del examen de la partida de bautismo y se adoptó la de que se expedirá una certificación “haciendo constar la edad del niño basada en un *affidávit* o declaración jurada de uno de los padres de dicho niño, de su representante legal o pariente más cercano, o en defecto de éstos, en el *affidávit* o declaración jurada de dos personas de reputación que tengan conocimiento y puedan declarar la edad de dicho niño”; y, finalmente, se dispuso que la Ley (42) de 13 de marzo de 1913: “no será aplicable a los niños menores de *diez y seis* y *mayores de diez años*, que estén empleados en compañía o bajo la inspección personal directa de sus padres, tutores, o parientes de más de diez y seis años de edad, en la recolección de café, o en la siembra, recolección o cuidado en el campo de cualquier producto agrícola u hortícola”.

Aparte de las enmiendas reseñadas, la orientación normativa básica de ellas fue la de *regular el empleo de menores entre diez (10) y diez y seis (16) años de edad en cualquier ocupación lucrativa, a los menores de diez (10) años se les prohíbe trabajar en cualesquiera de ellas y a los menores que tengan más de dieciséis (16) años de edad se les trataría tocante a las posibilidades de trabajar o de emplearse como si fueran adultos.*

5) *En adición a la Sección 1 que en gran parte se dedicó a reglar el empleo o trabajo de las mujeres, el 21 de julio de 1919 se aprobó la Ley [73] para regular el empleo de mujeres y niños y protegerlos contra ocupaciones peligrosas, con los siguientes extremos:*

(a) Sección 1: no será aplicable a mujeres mayores de 16 años que estuvieren empleadas como telefonistas, telegrafistas, artistas o como enfermeras o sirvientas;

(b) Sección 2: en adición a lo que se dispone tocante al empleo de mujeres, se establece que también se fijará un aviso en sitio visible que exprese las horas que se requieren cada día para el trabajo de los niños, señalándose que: "ningún niño trabajará más de tres y media (3-1/2) horas en cada período de trabajo"; que en los establecimientos industriales, granjas agrícolas o estancias donde se empleen mujeres y niños en horas alternadas durante todos los días de la semana, deberá fijarse un aviso especial, haciendo constar el nombre de cada una de las mujeres y los niños y las horas que trabajen en cada día de la semana; las horas fijadas en los avisos para las mujeres y los niños, constituirán evidencia *prima facie*, de que tales horas de trabajo en cada establecimiento industrial, granja agrícola o estancia, constituirán la división de la jornada legal; es obligación de todo patrono que emplee mujeres o niños solicitar los modelos impresos de estos avisos y éstos serán suministrados gratuitamente por el Negociado del Trabajo.

(c) Sección 3: todo patrono que emplee o permita que trabajen mujeres, o niños menores de 16 años, deberá notificarlo al Negociado del Trabajo, expresando el número de mujeres y niños empleados; la ocupación a que se dedican y las horas regulares de trabajo, que están empleados.

(d) Sección 4: aparte de lo que se requiere en el caso de empleo de mujeres, se dispone que: *no podrá ser empleada ninguna mujer menor de diez y seis (16) años en ningún establecimiento donde tenga que estar constantemente de pie.*

(e) Sección 5: *prohíbe el empleo de menores de 14 años en cualquier ocupación perjudicial a la salud o a la moral, o que ponga en riesgo su vida o parte de su cuerpo.* (Adviértase que en esta Sección 5 de la Ley (73) de 21 de julio de 1919, se incorpora literalmente el párrafo 25 del Artículo 2 de la Carta Orgánica o Ley Jones de 1917 que reseñamos anteriormente a la página 1 de este Informe.)

(f) Sección 6: se incorpora la Sección 4 de la Ley (42) de 1913 según enmendada por la Ley (139) de ese mismo año, ya reseñadas a las páginas 11 y 14, respectivamente, de este Informe, tocantes al certificado de haber realizado el trabajo necesario para ser admitido al cuarto grado de las escuelas públicas rurales o de haber aprobado el sexto grado de las escuelas públicas graduadas, para que cualquier niño

menor de 14 años pueda ser empleado en una ocupación lucrativa durante las horas en que tales escuelas están abiertas.

(g) Sección 7: se incorpora la Sección 5 de la Ley (42) de 1913 según enmendada por la Ley (139) de ese mismo año, ya descritas a las páginas 12 y 15, respectivamente, de este Informe, relativas a que ningún niño menor de 16 años será empleado o se le permitirá que trabaje en ningún establecimiento por más de 7 horas diarias, ni más de 42 horas a la semana, ni en faenas agrícolas por más de 8 horas diarias ni más de 48 horas a la semana, a la vez que modificó la parte que se refiere a que: en ninguna ocupación lucrativa —los niños menores de 16 años serán empleados o se les permitirá que trabajen— durante el período comprendido entre las 6:00 de la tarde y las 8:00 de la mañana. Se mantiene la prohibición de que ningún niño menor de doce (12) años —la norma anterior se refería a menores de 10 años— será empleado o se le permitirá que trabaje en alguna ocupación lucrativa.

(h) Sección 8: se incorporó idénticamente la Sección 6 de la Ley (42) de 1913 según la enmendó la Ley (139) de ese mismo año, resumidas a las páginas 12 y 15; respectivamente, de este Informe, que tratan de la certificación de edad que debe expedir el secretario municipal a los menores de 16 años que sean empleados por un patrono.

(i) Sección 9: reitera la Sección 7 de la Ley (42) de 1913, a la página 13 de este Informe, en el sentido de que: "(n)ingún niño menor de doce años o niña menor de diez y seis venderá periódicos, dulces u otra mercancía en ninguna calle o plaza pública, ni trabajará como limpiabotas en dichos sitios, durante las horas de clase en las escuelas públicas de Puerto Rico. (Cabe preguntarse otra vez si podían hacerlo a domicilio o de casa en casa fuera de las horas de clase o incluso dentro de las horas de clase. Se advierte otra vez que, a nuestro juicio, no se prohíbe o regula el repartir o distribuir periódicos u otros impresos en vez de vender éstos. No debe olvidarse que para entonces existían escasamente dos diarios de franca orientación masiva y bases comerciales como empresas periodísticas, *El Imparcial* fundado en 1918 y *El Mundo* en 1919, en adición a *El Día* establecido desde el 1911 y cuya circulación se limitaba a Ponce y las áreas adyacentes, otros periódicos municipales y los periódicos políticos que aun prolongarán su existencia político-partidista durante la década del 1920, véase, del doctor Robert Anderson: *La Prensa en Puerto Rico* (1977-CDC-006E), a las páginas 17-18).

(j) Sección 10: se reitera la Sección 8 de la Ley (42) de 1913, a la página 13 de este Informe, en el sentido de que ningún padre, patrono u otra persona que tenga bajo su cuidado a un niño *menor* de 14 años permitirá por ningún concepto ni consentirá que este niño se dedique (1) a pedir, recibir limosnas u otra forma de mendicidad; (2) a ningún trabajo pesado o exhibición peligrosa o injuriosa a la salud o a la moral; y, (3) a la fabricación, utilización o venta de licores de malta o alcohólicos.

(k) Sección 11: reincorpora la Sección 9 de la Ley (42) de 1913, descrita a la página 13 de este Informe, respecto a que no se permite que ninguna habitación o departamento de un establecimiento donde trabajan mujeres o *niños menores de 18 años*, tenga una capacidad tal, que el espacio correspondiente a cada empleado sea menor de 400 pies cúbicos —la anterior disposición establecía 250 pies cúbicos de espacio—; y, salvo que se obtenga un permiso escrito del jefe del Negociado del Trabajo, no se permitirá que la capacidad de aire que corresponda a cada empleado sea menor de 250 pies cúbicos —la anterior disposición requería 400 pies cúbicos de aire—. (Como puede verse, en el paso de una disposición a otra se intercambiaron los requisitos de pies cúbicos de espacio y de aire, presumiblemente para disponer más espacio físico a cada empleado y asegurar razonablemente determinado espacio de aire en dirección vertical a cada empleado.)

(l) Sección 12: refundió la Sección 10 de la Ley (42) de 1913, descrita a la página 13 de este Informe, para requerir que el patrono o jefe de un establecimiento donde trabajan mujeres o *niños menores de 18 años*, dispongan y cuiden que haya en cada departamento de trabajo del establecimiento medios apropiados y suficientes de ventilación, agua potable y vasos sanitarios. También requirió la ventilación de acuerdo con las leyes de sanidad si durante el curso del trabajo diario se produce excesivo calor, vapor, gases, polvos u otras impurezas que puedan ser nocivas a la salud.

(m) Sección 13: al igual que la Sección 11 de la Ley (42) de 1913, descrita a la página 13 de este Informe, se requiere que en todo establecimiento en que trabajen mujeres y *niños menores de 18 años* en ocupaciones que produzcan polvo, sea blanqueado y pintado, por lo menos una vez cada 12 meses, y de ello será notificado el Negociado del Trabajo; que los pisos de las habitaciones del establecimiento sean perfectamente lavados con agua y jabón una vez cada mes por lo menos; y todo cuarto de vestirse o inodoro de dicho establecimiento será

lavado convenientemente todos los días —antes se exigía que no menos de una vez por semana—.

(n) Sección 14: dispuso las mismas penas a todo patrono que infringiera esta Ley o parte de ésta al igual que la Sección 12 de la Ley (42) de 1913 —ver páginas 13-14 de este Informe— y añadió que en toda denuncia por infracciones a esta Ley no podrá desestimarse a base de alegar acumulación de faltas cometidas ni por defecto de forma siempre que la falta o faltas denunciadas estén comprendidas dentro de los términos de esta Ley.

(o) Sección 15: definió igualmente que la Ley (42) de 1913, página 14 de este Informe, Sección 13, los términos de: *patrono, ocupación lucrativa, establecimiento y plantación*.

(p) Sección 16: *idem* que la Sección 14 de la Ley (42) de 1913 —descrita a la página 14 de este Informe— respecto a las facultades de ejecutar las disposiciones de esta Ley, perseguir infracciones en relación con ésta y de visitar e inspeccionar los establecimientos o fincas tocante a esta Ley —pero eliminó la condición de que se realizara durante las horas en que los trabajadores se hallen empleados—.

(q) Sección 17: deroga toda ley, o parte de ésta, que se oponga a esta Ley (73) de 1919. (Nótese que, en casi todas sus secciones, esta Ley (73) de 1919 lo que realiza es refundir, precisar, corregir o superar —en este último caso, cfr. la Sección 5 de la Ley de Febrero 25 de 1902 en cuanto a las horas de trabajo para niños menores de 14 años en fábricas agrícolas y establecimientos manufactureros— disposiciones en leyes anteriores, particularmente refunde las secciones correspondientes de la Ley (42) de 1913 según enmendada por la Ley (139) de ese mismo año, como hemos tenido ocasión de ver precedentemente. En cualquier caso, estas leyes anteriores, en cuanto se opongan quedan derogadas y en cuanto incluyan disposiciones en iguales términos también quedan sin efecto ya que debe regir la última ley que se ha aprobado sobre la materia. Por otra parte, no se olvide que la Ley (73) de 1919, Sección 9, conservó la normatividad que incorporó la Sección 7 de la Ley (42) de 1913 —págs. 12-13 y 17 de este Informe respectivamente— de que *ningún niño menor de 12 años o niña menor de 16 años venderá periódicos en ninguna calle o plaza pública, durante las horas de clase en las escuelas públicas del país.*)

6) La Ley [75] aprobada el 20 de julio de 1921 y a regir a partir del 1º de septiembre de 1921, Artículos 1-31, para reglamentar el

empleo de menores y disponer la asistencia obligatoria de los niños de Puerto Rico a las escuelas y para otros fines, a su vez refundió la Ley (73) de 1919 y reguló con mayor detalle el empleo de menores de 18 años de edad en ocupaciones lucrativas que no sean en la calle. En relación con el empleo de menores de edad en ocupaciones lucrativas esta Ley derogó la Ley (73) de 1919. Por sus propios términos, excluyó de su ámbito normativo a cualesquiera actividades de empleo o trabajo de menores de edad que se realizaran en la calle, entre otras actividades las que se refieren a la venta y distribución de periódicos o publicaciones o, más abarcadoramente aun, cualesquiera actividades que pudieran calificarse de ventas ambulantes. Sin embargo, esta Ley (75) de 1921 no dejaba sin reglamentación gubernamental las ventas en la calle, pues el Artículo 29 de esta Ley sólo pretendía derogar toda ley, o parte de ella, que se opusiera a las disposiciones de la nueva Ley. Por tal efecto derogatorio de la Ley (75) de 1921 limitado al empleo de menores en ocupaciones lucrativas que no sean en la calle, se mantenía con todo su efecto y vigor la Sección 9 de la Ley (73) de 1919 procedente de la Sección 7 de la Ley (42) de 1913— dispositiva de que: "ningún menor de doce años o niña menor de diez y seis venderá periódicos, dulces u otras mercancías en ninguna calle o plaza pública, ni trabajará como limpiabotas en dichos sitios, durante las horas de clase en las escuelas públicas de Puerto Rico".

7) Mediante la Ley Número 230 de 12 de mayo de 1942, según enmendada, aun vigente en muchas de sus disposiciones, 29 L.P.R.A. secciones 431-456, Suplemento Acumulativo 1979, se derogó y refundió la Ley (75) de 1921 en cuanto se refería al empleo de menores de diez y ocho (18) años de edad en ocupaciones lucrativas. Pero, a diferencia de la Ley (75) de 1921 que no incluía el empleo de menores en ventas ambulantes, se incorporó en el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 una determinación normativa en relación con el empleo de menores en *ventas ambulantes*. Dispuso el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 que: *ningún menor de 14 años de edad ni ninguna niña menor de 18 años de edad se podía dedicar a ventas ambulantes*, definiéndose como *ventas ambulantes: la venta, ofrecimiento para la venta, solicitud, colección o distribución de artículos, productos, mercancía, circulares, periódicos o folletos, limpieza de zapatos, o cualquier otra venta o negocio en la calle, en cualquier sitio público o de casa en casa.*

Nótese que el *Artículo 13 de la Ley 230 de 1942* en relación con la *prohibición de ventas ambulantes a varones menores de 14 años y a hembras menores de 18 años, refundía de forma más amplia la Sección 9 de la Ley (73) de 1919 y la Sección 7 de la Ley (42) de 1913 de que ningún menor de 12 años o niña menor de 16 años venderá periódicos, dulces u otras mercancías en ninguna calle o plaza pública, ni trabajará como limpiabotas en dichos sitios, durante las horas de clase en las escuelas públicas de Puerto Rico*. Resulta a todas luces erróneo que ante la situación normativa que entonces imperaba, como hemos tenido el cuidado de exponer rigurosamente en este Informe, en el *Informe del entonces Secretario del Trabajo, don Fernando Sierra Berdecía, al Presidente de la Comisión de Instrucción de la Cámara de Representantes, en relación con la Ley que regula el empleo de menores y el problema que presentan los Vendedores de Periódicos —Plan y Propuesta para resolver el problema—, de 9 de febrero de 1954*, incluido como Apéndice en el *Diario de Sesiones, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Tomo IV, Parte I, 1954, págs. 462-466* (en adelante abreviado *Informe Sierra Berdecía de 1954*), se dijera, erróneamente, lo siguiente a la página 462:¹⁰

“La Ley 230 de 12 de mayo de 1942 que derogó expresamente dicho estatuto —sic, se refiere a la Ley (75) de 1921, intercalación nuestra—, dispuso por *primera vez* (subrayado nuestro) que ningún menor varón de 14 años de edad ni ninguna niña menor de 18 años *se podrá dedicar a ventas ambulantes* (énfasis en el original)”.

Es erróneo señalar que por primera vez con la Ley 230 de 1942 se reglamentaba el empleo de menores de edad en ventas ambulantes en la calle, pues la Ley (42) de 1913 y la Ley (73) de 1919 regulaban las ventas ambulantes por menores de edad en la calle o plaza pública (por tanto, ambulantes) incluso respecto a los menores que se dedicaran a la venta de periódicos. Lo novedoso de la Ley 230 de 1942 tocante al *Artículo 13* fue el de aumentar de 12 a 14 años en el caso de varones y

10. En el Memorando de 19 de julio de 1979 del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, Hon. Carlos S. Quirós, dirigido a esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, sobre el empleo de menores vendedores de periódicos y alcance de la protección que les brinda la Ley Núm. 230 de 12 de mayo de 1942, según enmendada, 5 págs., a la página 1 de éste se incide con el mismo apuntamiento.

de 16 a 18 años en el caso de las hembras, las edades que en adelante se podían dedicar tales menores a ventas ambulantes, entre ellas, las de periódicos, y además de fijar con mayor detalle y precisión lo que se debía entender por ventas ambulantes *incluyó por primera vez las ventas ambulantes que se realizaran de casa en casa o a domicilio* que, como vimos, en este último aspecto de la distribución domiciliaria no se había establecido hasta entonces normatividad alguna.

Con este cambio en el requisito de las edades (de 12 a 14 años los varones y de 16 a 18 años las hembras) para poder dedicarse a vender periódicos como en cualesquiera otras ventas ambulantes, se agudizó el conflicto que se planteó abiertamente con la aprobación de la Ley Número 325 de 15 de abril de 1946, pues desde el 1913 y reiterado en 1919, particularmente los varones de doce (12) años en adelante e incluso menores de esta edad —si reparamos que la prohibición no exigía permiso alguno y se podía interpretar que las leyes de 1913 y de 1919 sólo pretendían regular tales ventas ambulantes durante las horas de clase—, podían dedicarse a la venta de periódicos en la calle o plaza pública. Más aun, antes de 1913 no había normatividad alguna que prohibiera específicamente la venta de periódicos por menores de cualquiera edad.

8) Con el fin de enmendar los Artículos 5 y 13 de la Ley 230 de 1942, se aprobó la Ley Número 325 de 25 de abril de 1946, *Leyes de Puerto Rico de 1946*, páginas 871-877. Esta Ley 325 de 1946 enmendó el Artículo 5 de la Ley 230 de 1942 respecto al empleo de menores entre 14 y 18 años en *ocupaciones lucrativas*, *Leyes de Puerto Rico de 1946*, págs. 871-873, 29 L.P.R.A. sec. 435; sin embargo, *tal Artículo 5 señalaba*, desconcertantemente, *que en relación con las ventas ambulantes no se exigirían certificados de empleo a los menores que tengan 16 años o más siempre que no trabajen para algún patrono, sino que bastaría con que el menor que se dedicara a ventas ambulantes por su propia cuenta obtuviera una tarjeta provista por el Departamento del Trabajo*, después que el menor haya probado tener más de 16 años de edad y estar en buenas condiciones de salud, según se revele por el correspondiente certificado médico, 29 L.P.R.A. sec. 435, frases finales del primer párrafo.

De ahí que la Ley 230 de 1942 no exigía que un niño mayor de 16 años que se dedicara por su propia cuenta a ventas ambulantes tuviera que obtener una certificación de empleo como se exigía a los menores

entre 14 y 18 años que se emplearan en ocupaciones lucrativas con algún patrono. Por otra parte, se dispuso que los menores entre las edades de 16 y 18 años que se dedicaran a ventas ambulantes tendrían que observar las disposiciones sobre trabajo nocturno que regían a los menores en ocupaciones lucrativas —29 L.P.R.A. sec. 433, en lo tocante a que ningún menor entre las edades de 16 y menos de 18 años se le permitirá que trabaje antes de las 6:00 de la mañana o después de las 10:00 de la noche—; mientras que los vendedores ambulantes entre 14 y menos de 16 años no podían dedicarse a ninguna venta ambulante después de las 7:00 de la noche y antes de las 6:00 de la mañana. Adviértase que la Ley 230 de 1942 en ocasiones trataba a los vendedores ambulantes con igual normatividad que la que disponía para los menores en ocupaciones lucrativas, lo cual creaba confusión en cuanto a qué requisitos de los menores en ocupaciones lucrativas también serían extensivos a los que se dedicaran a ventas ambulantes con algún patrono.

Con la enmienda al Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 por la Ley 325 de 1946 se agravó la confusión entre las normas que regían a los menores en ocupaciones lucrativas y las que regulaban a los menores que se dedicaran a ventas ambulantes. *Entre las enmiendas de 1946 al Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, se prohibía a toda persona, natural o jurídica, sus agentes o representantes, dar, vender, entregar, o suplir periódicos, revistas o material de publicidad o mercancía de cualquier clase a ningún niño menor de 18 años de edad, a menos que esta persona natural o jurídica, sus agentes o representantes comprueben o se aseguren de que dichos menores poseen sus certificados de vendedores ambulantes; más aun, se disponía que todo menor que venda o distribuya periódicos o revistas en las calles o cualquier sitio público, o de casa en casa, será considerado como que está ejerciendo un empleo y que es un empleado y cada persona natural o jurídica, sus agentes, representantes o revendedores, cuyos periódicos, revistas o material de publicidad, o mercancías de cualquier clase, venda o distribuya al menor, será considerado como patrono de dicho menor; además, que, en aquellos casos en que una empresa periodística, o casa editorialista, distribuyan sus publicaciones al público por mediación de agentes, representantes o revendedores, estos —los agentes, representantes o revendedores— serán considerados como los exclusivos patronos a los efectos de esta Ley; y, finalmente, que cualquier persona, natural o jurídica, sus agentes, representantes o revendedores que*

incurra en violación a lo que dispone este Artículo 13 estará sujeto a las penalidades del Artículo 23 de esta Ley 230 de 1942, Leyes de Puerto Rico de 1946, págs. 873-877 y 29 L.P.R.A. secs. 443 y 453.

Nótese, primero que lo anterior representaba una *anomalía normativa*, pues si bien el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 establece que un niño entre 14 y menos de 16 años que desee dedicarse a ventas ambulantes fuera de horas de clase, el padre o el encargado del menor tiene que solicitar y obtener del Departamento del Trabajo un certificado de empleo o permiso especial que autorice este trabajo de forma idéntica a los certificados de empleo que se expiden a menores en ocupaciones lucrativas, de otra parte, en relación con los vendedores ambulantes de 16 años o más que trabajaran por su propia cuenta — como vimos al destacar la frase que respecto a ventas ambulantes se intercaló en el Artículo 5 de la Ley 230 de 1942 no empece que este Artículo 5 regula los menores en ocupaciones lucrativas, véase la pág. 21 de este Informe — no era preciso que obtuvieran un certificado de empleo y bastaba que los menores — por sí mismos y no por medio de sus padres o encargados — acreditaran tener más de 16 años ante el Departamento del Trabajo y estar en buenas condiciones de salud, de acuerdo con un certificado médico, para obtener la tarjeta de vendedor ambulante que provee el Departamento del Trabajo.

En el Informe de Sierra Berdecía de 1954 —citado anteriormente a la pág. 21 de nuestro Informe— se califica de contradicción en el estatuto lo que resultaba en la Ley 230 de 1942 según enmendada por la Ley 325 de 1946, y se consignaba a la página 463 lo siguiente:

“Aparte de esa contradicción de la Ley y ya se extienda la prohibición a niños menores de 14 años o a jóvenes menores de 18 años, lo que procede considerar ahora —1954— es si debe mantenerse en la ley esa prohibición que crea un serio problema en su administración y dificultades de distinto orden a las empresas periodísticas o casas editorialistas que distribuyen sus publicaciones al público utilizando agentes, representantes o revendedores que a su vez utilizan los servicios de menores en estas labores de distribución y venta de periódicos durante horas fuera de clase y en horas de la noche”. (Intercalación de fecha y subrayado nuestros)

Segundo, la prohibición a que se refiere la cita del Informe de Sierra Berdecía de 1954 es que la Ley 230 de 1942 según enmendada

por la Ley 325 de 1946, exigía que las empresas periodísticas se aseguraran que cualesquiera menores de 18 años de edad que se dedicaran a vender los periódicos o publicaciones de éstas, tenían que tener certificados de empleo expedidos por el Departamento del Trabajo; más aun, se declara que en relación con la obligación de asegurarse que los menores de 18 años tuvieran sus certificados de empleo, las empresas periodísticas se considerarían como patronos de dichos menores,¹¹ y en el caso en que la empresa periodística distribuya sus periódicos al público por mediación de agentes, representantes o revendedores, estos —los agentes, representantes o revendedores— serán considerados como los exclusivos patronos de los menores de 18 años a los efectos de esta Ley; en cualesquiera de las dos situaciones, ya se considerara a las empresas periodísticas como los patronos de los menores de 18 años que se dedicaran a vender ejemplares de tales empresas periodísticas o a los agentes, representantes o revendedores que utilicen los menores de 18 años para vender los ejemplares de las empresas periodísticas, de incurrirse en cualquier violación de lo que dispone el Artículo 13, entre cuyas violaciones sería la de permitir que menores de 18 años vendan ejemplares de periódicos sin tener el certificado de vendedores ambulantes que corresponde expedir al Departamento de Trabajo, se estaría sujeto a las penalidades del Artículo 23 de esta Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 453.

En el *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, a la página 463, al mencionar las dificultades que surgieron en 1946 respecto a las ventas ambulantes de periódicos por menores de 18 años, se indica que el entonces Negociado del Niño del Departamento de Trabajo, realizó en los meses de julio y septiembre de 1946 un censo de los menores que se dedicaban a la venta y distribución de periódicos y revistas en la Isla. De acuerdo con este *Censo de 1946* en las ventas ambulantes de periódicos y revistas habían 2,364 menores de 20 años y el 62.6% de estos (1,481) resultaron ser menores de 14 años; en la distribución por edades del *Censo de 1946*, se obtuvo la siguiente información: (i) entre 6 a 9 años, 185 menores, lo que representan 7.8% de la totalidad; (ii) entre 10 a 11

11. No se olvide que el Art. 13 de la Ley 230 de 1942 aun con la enmienda de la Ley 325 de 1946, todavía se refería a las ventas ambulantes de cualquier índole; se destacan aquí las ventas ambulantes de periódicos porque fue en relación con las empresas periodísticas que surgió agudamente el conflicto y las dificultades que se advierten en el *Informe de Sierra Berdecía de 1954*.

años, 526 menores, 22.3% del total; (iii) entre 12 a 13 años, 770 menores, 32.6%; (iv) entre 14 a 15 años, 587 menores, 24.8%; (v) entre 16 a 17 años, 235 menores, 9.9%; y, (vi) entre 18 a 20 años, 61 menores, 2.6%. En el *informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, a la página 463, se atribuye, erróneamente, a la Ley 325 de 1946 que enmendó la Ley 230 de 1942, el que menores de 14 años no podían en forma alguna obtener permiso para realizar ventas ambulantes, cuando tal limitación ya se encontraba originalmente en el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 —e incluso así se reconoce en el *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, pág. 462, cuando se dice que la Ley 230 de 1942, Artículo 13, dispuso por primera vez (esta calificación de prioridad vimos que es también errónea) que ningún menor varón de 14 años de edad ni ninguna niña menor de 18 años se podrá dedicar a ventas ambulantes—. ¹²

Lo que patentizó el problema en relación con los niños entre 12 y menos de 14 años de edad que se dedicaban a la venta ambulante de periódicos —incluso a base de la permisibilidad a niños de 12 años o más que señalaban las Leyes (42) de 1913 y (73) de 1919— fue que, a partir de 1946, se había provisto que todos los menores de 18 años que se dedicaran a ventas ambulantes, entre ellas de periódicos, tenían que obtener un certificado de empleo como vendedor ambulante que los autorizara por el Departamento de Trabajo a realizar este trabajo y se responsabilizaba penalmente a las empresas periodísticas, sus agentes, representantes o revendedores si no se aseguraban que los menores de 18 años que vendieran sus ejemplares estuvieran autorizados al respecto por el Departamento de Trabajo. Al plantearse públicamente el hecho de que las empresas periodísticas estaban usando o permitían que se utilizaran vendedores ambulantes entre 12 y menos de 14 años de edad, sin estar autorizados para ello por el Departamento de Trabajo, las empresas periodísticas protestaron y solicitaron del entonces Gobernador, Jesús T. Piñero, que dejara *en suspenso la aplicación de la Ley* hasta que se realizara un estudio más detenido del asunto, *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, pág. 463. El entonces Comisionado del Trabajo, Manuel A. Pérez, de acuerdo con las instrucciones del Gobernador Piñero, dejó en suspenso la implantación de la Ley en lo

12. Véase el Art. 13 según aparece redactado originalmente en la Ley 230 de 1942, en *Leyes de Puerto Rico de 1942*, págs. 1311-1313 de la versión en español.

que respecta a la venta ambulante de periódicos y emprendió un estudio de los menores de 14 años que se dedicaban a la venta de periódicos a fin de considerar los efectos económicos que acarrearía a éstos y a sus familias de tener los menores de 14 años que abandonar la venta de periódicos, así como considerar si tal actividad podría afectarlos en su salud o aprovechamiento escolar, *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra* pág. 463.

El estudio socio-económico referido lo realizó el Negociado de Estadísticas del Trabajo en el año de 1947, y de acuerdo con el resumen que del *Estudio de 1947* se incorporó al *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, págs. 463-464, se determinó: (i) que las familias de la muestra —350 vendedores de periódicos menores de 14 años— se componían de 6 personas como promedio y el ingreso semanal promedio de estas familias era de \$13.24; (ii) el ingreso promedio que obtenían los vendedores de periódicos menores de 14 años fue de \$2.30 semanal; (iii) se concluyó que muy pocas familias tenían necesidad real de los ingresos que obtenían los vendedores de periódicos, lo cual equivale a una sexta parte del ingreso total de la familia compuesta por seis personas —Sierra Berdecía no comparte esta conclusión pues considera esa sexta parte del ingreso promedio, \$2.30, cuando el total se queda en \$13.20, como una aportación sustancial de los vendedores de periódicos a la economía familiar—; (iv) también concluyó el *Estudio de 1947* que la mayor parte los menores de la muestra (cerca de 3/4 partes, el 73.5%,) asistía a la escuela y comparaba favorablemente con su aprovechamiento escolar con el de los otros estudiantes, calificándose de satisfactorio el trabajo académico que rendían, estaban en buenas condiciones de salud y observaban buena conducta en la escuela, y se consignaba que aparentemente el trabajo de vender periódicos no afectaba la salud y el aprovechamiento académico de estos vendedores ambulantes menores de 14 años y mayores de 12 años; (v) a base de los hallazgos señalados, el *Estudio de 1947* consigna que la venta de periódicos constituye una actividad bastante bien remunerada en la cual pueden emplearse adultos y jóvenes, ya que éstos pueden moverse con rapidez, trabajar en horas de la madrugada y de la noche y dedicar más tiempo a ese negocio —razones que se esgrimían para excluir a los menores de 14 años en la venta de periódicos y que Sierra Berdecía no comparte, pues el propio *Estudio de 1947* revela que los que trabajaron 48 horas a la semana alcanzaron un ingreso promedio de \$4.12 semanal y en 1947 como en 1954 —opina Sierra Berdecía— tal ingreso promedio

semanal no podría inducir a un adulto o a un joven de 18 años o más años a dedicarse a vender periódicos máxime cuando el *Censo de 1946* revelaba que del total de 2,364 menores de 20 años que se dedicaban a vender periódicos y revistas, sólo el 2.6% (61) estaban comprendidos entre los 18 y 20 años; y, finalmente, (vi), recomendaba el *Estudio de 1947* que se intensificaran los esfuerzos cerca de las empresas periodísticas, los agentes y distribuidores de periódicos para que se ciñeran a la Ley y no utilizaran a menores de 14 años en ventas de periódicos, recomendación que Sierra Berdecía tampoco comparte por considerarla irreal si se advierte que dejaría fuera de la actividad de venta de periódicos a 1,481 menores, esto es, al 62.6% del total de vendedores en 1946. No empece el *Censo de 1946* y el *Estudio de 1947* referidos, por no considerarse realista la eliminación de los menores de 14 años de las ventas ambulantes de periódicos se mantuvo en vigor la directriz que había dado el Gobernador Piñero de que se suspendiera la ejecución de la Ley al respecto, y el Departamento del Trabajo siguió considerando el asunto hasta que culminó en las enmiendas de la Ley Núm. 90 de 29 de junio de 1954 a la Ley 230 de 1942 según enmendada por la Ley 325 de 1946, véase *Informe de Sierra Berdecía de 1954, supra*, página 463.

(9) Con la *Ley Número 90 de 29 de junio de 1954, Leyes de Puerto Rico de 1954*, págs. 465-473, se reenactó (sic, re-enact vale en español establecer u ordenar de nuevo, restablecer) el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 según enmendada por la Ley 325 de 1946 y se adicionó el Artículo 13-(A) a la Ley 230 de 1942 que regula el empleo de menores de 18 años de edad, 29 L.P.R.A. secs. 443 y 443a.

Al restablecerse el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 por la Ley 90 de 1954, se dispuso lo siguiente:

(1) *Ningún niño menor de 14 años de edad, ni ninguna niña menor de 18 años de edad se podrá dedicar por cuenta propia o ser empleado por un patrono en ventas ambulantes, definiéndose las ventas ambulantes a los fines de este Artículo 13 como la limpieza de zapatos y la venta, ofreciendo para la venta, solicitud, colección o distribución de cualquier artículo, producto o mercancía en la calle, en cualquier sitio público o de casa en casa, excepto que:*

(2) *ningún niño menor de 16 años podrá dedicarse, o ser empleado por un patrono en la entrega, venta o distribución de billetes*

de lotería o de cuadros o papeletas de hipódromos, canódromos y centros o frontón (jai alai).

(3) A los fines de reglamentar las ventas ambulantes en este Artículo 13 se establecieron los siguientes requisitos:

(a) Siempre que un niño entre 14 y menos de 16 años desee dedicarse por cuenta propia a ventas ambulantes —que no sean las que se relacionen con billetes de la lotería o cuadros o papeletas de hipódromos, etc.— fuera de horas de clase, el padre o encargado del niño solicitará del oficial (sic, funcionario) autorizado para expedir los certificados de empleo en el distrito donde reside el niño, un *permiso especial de vendedor ambulante* que autorice este trabajo;

(b) Tal solicitud expresará la naturaleza específica de la labor que el niño va a realizar, las horas en que ha de realizar esas ventas ambulantes y las condiciones especiales bajo las cuales serán realizadas.

(c) Con esta solicitud se debe acompañar la prueba que se exige en los incisos (b) —prueba de edad, (c) —certificado de capacidad física y mental— y (d) —récord escolar— del Artículo 7 de esta Ley para la concesión de los certificados de empleo regulares de acuerdo con los Artículos 8 —prueba de edad—, 9 —certificado médico sobre capacidad física y mental— y 10 —requisitos de récord escolar—, 29 L.P.R.A. secs. 437(b) (c) y (d), 438, 439 y 440 (todos los requisitos que se exigen a los menores de 18 años que se dediquen a *ocupaciones lucrativas* y que se exigen ahora a los menores entre 14 y menos de 16 años que se dediquen a ventas ambulantes de acuerdo con el Artículo 13).

(d) Cuando el menor entre 14 y menos de 16 años haya de ser empleado por un patrono, el funcionario autorizado (del Departamento de Trabajo) podrá expedir un permiso especial de vendedor ambulante después que le hayan sido presentados los requisitos que se exigen para un certificado de empleo regular.

En ambos casos, tanto a menores entre 14 y menos de 16 años que deseen dedicarse *por cuenta propia* a ventas ambulantes como a los que hayan de ser *empleados por un patrono* en ventas ambulantes, el permiso especial de vendedor ambulante se podrá expedir por el Departamento de Trabajo luego de que se practique una investigación de la cual se desprenda que los hechos expuestos en la solicitud son ciertos y que el trabajo no habrá de perjudicar la salud del niño o su progreso en la escuela.

(e) Los permisos especiales de vendedores ambulantes autorizarán el empleo de este menor solamente en horas cuando éste haya terminado su labor escolar del día y su trabajo estará sujeto al máximo de horas de trabajo para menores entre 14 y menos de 18 años, estipuladas en el Artículo 3 de esta Ley, 29 L.P.R.A. sec. 433: esto es, igual requisito de horas de trabajo que se establece a *menores entre 14 y menos de 18 años* quienes *no podrán ser empleados* ni se permitirá o tolerará que trabajen en ninguna ocupación lucrativa ni en relación con ésta, *por más de 6 días consecutivos en una sola semana, ni más de 40 horas en una semana ni más de 8 horas en un solo día.*

(4) *El empleo de menores entre 14 y menos de 16 años de edad en cualquier venta ambulante estará prohibido después de las 10:00 de la noche y antes de las 6:00 de la mañana, Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 según enmendado por la Ley 90 de 1954, Leyes de Puerto Rico de 1954, pág. 469.*

(5) *Los menores entre las edades de 16 y 18 años observarán las disposiciones para trabajo nocturno establecidas en el Artículo 3, 29 L.P.R.A. sec. 433 que dispone que en ocupaciones lucrativas ningún menor entre las edades de 16 y menos de 18 años se le permitirá o tolerará que trabaje antes de las 6:00 de la mañana o después de las 10:00 de la noche.*

Nótese que, según se redactó *originalmente* el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 en lo que respecta al *trabajo nocturno de menores en ventas ambulantes, el empleo de menores entre 14 y menos de 16 años en cualquier venta ambulante estaba prohibido después de las siete (7:00) de la noche y antes de las 6:00 de la mañana, Leyes de Puerto Rico de 1942, pág. 1311, y las enmiendas al Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 por la Ley 325 de 1946 en nada varió sobre este particular, Leyes de Puerto Rico de 1946, págs. 875 y 877. Al enmendarse el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 por la Ley 90 de 1954, el trabajo nocturno en ventas ambulantes por menores entre 14 y menos de 16 años se extendió desde las 7:00 de la noche a las 10:00 de la noche aunque se mantuvo la disposición de que no podía comenzar antes de las 6:00 de la mañana, y no se advirtió por el Legislador que con este cambio igualó el trabajo nocturno de los menores entre 14 y menos de 16 años con el de los menores entre 16 y 18 años en ventas ambulantes, Leyes de Puerto Rico de 1954, pág. 469.*

Nótese que esta paridad de tratamiento normativo entre los menores que se encuentren entre las edades de 14 y menos de 16 años,

y, los menores entre 16 y 18 años, se refiere exclusivamente al trabajo nocturno en ventas ambulantes, pues en el caso de menores entre 14 y menos de 16 años que deseen dedicarse por su cuenta o hayan de ser empleados por un patrono en ventas ambulantes, el permiso especial de vendedor ambulante que se pueda expedir por el Departamento de Trabajo estaría condicionado, primero, a que su trabajo como vendedor ambulante se realice fuera de horas de clase,¹³ y, segundo, de que no habrá de perjudicar la salud del niño o su progreso en la escuela, y esta determinación normativa en relación con la actividad o aprovechamiento escolar empalma con el Artículo 20 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 450, que va dirigido a procurar la asistencia obligatoria —en circunstancias normales— a la escuela —pública o particular (privada)— de los menores de 16 años de edad, mientras que, por exclusión, no se exige tal asistencia obligatoria a la escuela a los menores que tienen 16 años o más. Véase, en relación con las medidas, civiles y penales, para posibilitar la asistencia obligatoria a la escuela de los menores de 16 años, en adición al Artículo 20 referido, los Artículos 21, 22, 23 y 24, de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. secs. 451, 452, 453 y 454, que, a nuestro juicio, no sólo condicionan las posibilidades de empleo o trabajo de los menores de 16 años en ocupaciones lucrativas sino también respecto a los menores de 16 años que se dediquen a ventas ambulantes inclusive las de periódicos o publicaciones.

De otra parte, la Ley 90 de 1954 enmendó la Ley 230 de 1942 según enmendada por la Ley 325 de 1946, con el fin de *adicionar el Artículo 13-(A) a la Ley 230 de 1942, Leyes de Puerto Rico de 1954*, págs. 469-471-473 de la versión en español, 29 L.P.R.A. sec. 443a.

13. Curiosamente, el Artículo 2 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 432, que se refiere a la reglamentación de menores en ocupaciones lucrativas, entre sus disposiciones establece: "que menores entre catorce (14) y menos de dieciséis (16) años de edad podrán ser empleados fuera de horas de clase y durante las vacaciones escolares en faenas agrícolas o en *ventas ambulantes*" (subrayado nuestro). Aunque esta disposición no contradice las disposiciones específicas que regulan las ventas ambulantes de mercancías, las cuales podrán realizar determinados menores, de acuerdo con el permiso especial que expida el Departamento de Trabajo, fuera de horas de clase y de manera que no perjudique su progreso en la escuela —lo que supone que se podrán realizar durante el período escolar en adición al de vacaciones— Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 443, demuestra la indeseable confusión de materias que corresponden a las ocupaciones lucrativas y que se extiende a las ventas ambulantes en la Ley 230 de 1942.

En gran medida, esta incorporación del *Artículo 13-(A) a la Ley 230 de 1942* y a los fines de *regular separadamente las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones* por menores de cierta edad en adelante se debió a la inquietud y gestión del entonces Secretario del Trabajo y periodista, don Fernando Sierra Berdecía. Véase, *Informe del (entonces) Secretario del Trabajo, Fernando Sierra Berdecía, al Presidente de la Comisión de Instrucción de la Cámara de Representantes, Hon. Alvaro Rivera Reyes, en relación con la Ley que regula el empleo de menores y el problema que presentan los Vendedores de Periódicos -Plan y Propuesta para resolver el problema—, de 9 de febrero de 1954*, incluido como Apéndice en el *Diario de Sesiones, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Tomo IV, Parte I, 1954*, págs. 462-466 (ya citado precedentemente en este Informe a la pág. 21 y siguientes, y abreviado *Informe Sierra Berdecía de 1954*).

En este *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, además de lo que hemos expuesto tocante a los menores vendedores de periódicos, se expone que

“En el Congreso del Niño efectuado en la Escuela Superior Central de Santurce en diciembre de 1950, planteamos el problema y urgimos una recomendación a los fines de enmendar la ley y centrar sus disposiciones beneficiosas en un propósito realista, que nos permitiera iniciar un proceso de cambios en las prácticas de ventas ambulantes, hasta poder garantizar plenamente la vida y la seguridad de los menores; y eliminar las causas económico-sociales del problema en sus raíces mismas, sin brusquedad, violencia ni perjuicios económicos para los vendedores ni para las empresas.¹⁴

Nuestra propuesta no prosperó en el Congreso del Niño; y prosiguió la situación prevaleciente luego del censo efectuado en 1946 y de la directiva dada por el Gobernador Piñero al Comisionado Pérez para dejar en suspenso la enmienda a la ley aprobada en abril de 1946.¹⁵

-
14. No se olvide —véase la pág. 25 de nuestro Informe— que, de acuerdo con el *Censo de 1946* el 62.6% de los menores de 20 años en ventas ambulantes de periódicos y revistas lo eran *menores de 14 años*, *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, pág. 463.
15. Ver, *ante*, págs. 26-27 de nuestro Informe.

Al aprobarse la enmienda en cuestión, se trató al grupo de vendedores ambulantes como se había tratado al resto de los trabajadores menores de edad en la industria, la agricultura y el comercio.¹⁶

Las disposiciones de nuestra ley regulando (sic, que regula) el empleo de menores en la industria, el comercio y la agricultura son fundamentalmente adecuadas, han demostrado en su aplicación ser realistas y llenan generalmente los propósitos del legislador. Pero ése no ha sido el caso de la enmienda a la misma ley aplicable a los vendedores ambulantes.

Aunque Puerto Rico no viene obligado a seguir las normas que se establecen por ley en otros estados de la Unión al legislar estableciendo (sic) normas para afrontar nuestros problemas económico-sociales, el criterio seguido y la experiencia obtenida en otros estados pueden sernos de gran utilidad y orientación. Un estudio efectuado por nosotros de toda la legislación regulando (sic) el empleo de menores en los estados de la Unión ha reafirmado nuestro criterio de que, a los efectos de legislación adecuada, *la reglamentación del empleo de menores en la venta de periódicos y revistas debe ser y ha de ser distinta a la reglamentación del empleo de menores en el comercio, la agricultura y la manufactura. Es un tipo de empleo de características distintas y debe tratarse en forma distinta. En ningún estado de la Unión han sido tratados ambos grupos como en Puerto Rico, en forma casi idéntica, entre la legislación estatal regulando (sic) el empleo de menores en la venta de periódicos y revistas, la nuestra es la única que se puede denominar y es denominada como 'de relaciones obrero-patronales'.*" pág. 464; subrayado nuestro)

16. En realidad, el aumento de la edad de 12 años —que autorizaban la Sección 7 de la Ley (42) de 1913 y la Sección 9 de la Ley (73) de 1919— a 14 años en el caso de varones como la edad mínima para vender periódicos y otras mercancías se fijó *originalmente* en el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 y no como apunta erróneamente Sierra Berdecía por la enmienda a éste de la Ley 325 de 1946, véase las págs. 21-24 de nuestro Informe.

De los párrafos que se citan precedentemente del *Informe Sierra Berdecía de 1954* surge meridianamente, primero, que establecer la edad mínima de 14 años a los varones para poder vender periódicos en la calle, sitio público o de casa en casa, Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, dejaría fuera de esta actividad a más de la mayoría (62.6%) de los vendedores de periódicos y revistas, lo que acarrearía serios disloques a las empresas periodísticas o a los agentes, representantes o revendedores de éstas, en la distribución de los periódicos del país, máxime si consideramos que desde el 1913 la edad mínima para poder vender periódicos y otras mercancías era la de 12 años en el caso de varones.¹⁷ Segundo, todavía acarrearía mayores consecuencias a las empresas periodísticas, agentes, representantes o revendedores de éstas, la enmienda al Artículo 13 de la Ley 230 por la Ley 325 de 1946 —que se mantuvo en suspenso por órdenes del Gobernador Piñero al Comisionado del Trabajo Manuel A. Pérez— en cuanto dispuso por primera vez que:

“Todo menor que venda o distribuya periódicos o revistas en las calles o cualquier sitio público, o de casa en casa, será considerado como que está ejerciendo un empleo y que es un empleado y cada persona natural o jurídica, sus agentes, representantes o revendedores, cuyos periódicos, revistas o material de publicidad, o mercancías de cualquier clase, venda o distribuya el menor, será considerado como patrono de dicho menor. Disponiéndose que (con énfasis en el original), en aquellos casos en que una empresa periodística, o casa editorialista, distribuyan sus publicaciones al público por mediación de agentes, representantes, o revendedores estos serán considerados como los exclusivos patronos a los efectos de esta Ley. Cualquier persona, natural o jurídica, sus agentes, representantes o revendedores, que incurra en

17. El que aparecieran tantos menores de 14 años como vendedores de periódicos en el *Censo de 1946, Informe Sierra Berdecía de 1954*, pág. 463 y reseñado a las págs. 25-26 de nuestro Informe, a saber: entre 6 a 9 años, 185 menores (7.8%), entre 10 y 11 años, 526 (22.3%), entre 12 a 13 años, 770 (32.6%), lo que representaba el 62.6% (1,481 menores) del total de 2,364 menores de 20 años, a pesar de que el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 estableció, por primera vez, la edad mínima de 14 años, revela la escasa por no decir ninguna supervisión del Departamento del Trabajo entonces respecto a la venta ambulante de periódicos.

violación a lo que dispone este artículo estará sujeto a las penalidades del artículo No. 23 de esta Ley." (*Leyes de Puerto Rico de 1946*, pág. 875).

Tales consecuencias, económicas y jurídicas, no se derivarían exclusivamente de la Ley 230 de 1942 según enmendada, por ejemplo, en cuanto a que se aseguraran las personas naturales o jurídicas, entre ellas las empresas periodísticas, sus agentes o representantes de que los *menores de 18 años* poseen sus certificados de vendedores ambulantes, Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 según enmendada por la Ley 325 de 1946, *Leyes de Puerto Rico de 1946*, págs. 873-875, sino que el efecto, y proyección, mayor era colocar a los menores entre 14 y menos de 18 años que se dedicaran a ventas ambulantes —a diferencia de los adultos o menores con 18 años o más— en una relación obrero-patronal que los cobijaría en cuanto a las leyes o contratos entonces prevaecientes en cuanto a paga regular y extraordinaria e incluso respecto a que el patrono los tuviera que asegurar en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, y aun cuando las consecuencias económicas no eran de la magnitud del presente, hubieran representado mayores costos al patrono si consideramos que, de acuerdo con el Estudio de 1947, el ingreso promedio obtenido por los menores de 14 años que vendían periódicos era de \$2.30 a la semana y el ingreso promedio de los adultos y jóvenes (de 18 años o más) en la venta de periódicos era de \$4.12 semanal.

Las empresas periodísticas sabían que, tradicionalmente, los vendedores de periódicos en las calles se habían estimado como personas que ejercían sus propios negocios, y que por asociarse comúnmente con personas menores de edad se les calificaba de "pequeños comerciantes" (*little merchants*), entre cuyas consecuencias resultaba con tal nominación incluso jurídica que las empresas periodísticas no tenían la obligación de asegurarlos en relación con la ley de compensaciones por accidentes del trabajo. Inclusive la Ley federal de Normas Razonables del Trabajo de 1938 —29 U.S.C.A. sec. 213(d), véase las págs. 6-10 de nuestro Informe— excluye a los vendedores de periódicos de las provisiones sobre salario mínimo, horas máximas de trabajo y respecto a las medidas de protección al empleo de menores, lo cual desde entonces dejaba a la normatividad del estado o territorio que corresponda (inclusive a Puerto Rico) la potestad de regular las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones al consumidor. No obstante,

con el desarrollo de la práctica de la distribución de periódicos de casa en casa, a domicilio o a lugares de negocios, se llegó a decidir en 1937 por algunos tribunales norteamericanos que en tales entregas domiciliarias o a negocios por parte de menores éstos habrían de considerarse empleados de las empresas periodísticas y, por tanto, protegidos por la Ley de Compensaciones del Trabajo que aplicara en determinado estado norteamericano. Tal situación acarreó la anomalía jurídica de que *no* incluía dentro de la protección de compensaciones del trabajo a quienes estaban más expuestos a riesgos de accidentes: los menores que vendían periódicos o publicaciones en las calles. Como respuesta a esta situación, y a manera de *compromiso* con las empresas periodísticas que se verían afectadas en la distribución de sus ejemplares si se elevaba de *12 años* —la edad mínima típica en los estados norteamericanos y en Puerto Rico que autorizaba legislativamente la venta de periódicos e incluso de otros artículos por menores de edad— a *14 años* la edad mínima para tales actividades de venta y entrega a domicilio o a negocios, se aclaró, legislativamente, que en tales circunstancias los menores quedarían protegidos por la ley de compensaciones por accidentes del trabajo, mientras que los vendedores de periódicos *en las calles* quedaban *sin* esta protección laboral. Ver, Jeremy Felt: *Hostages of Fortune, Child Labor Reform in New York State* (Syracuse University Press, 1965), a las págs. 167 y 168, quien analiza este desarrollo en el estado de New York y finaliza esta parte de su libro con la afirmación siguiente:

"Today there are fewer boys selling newspapers in the streets than formerly because there is no real need to them. *The attitude of the public, the newspapers, and the enforcing agencies toward the 'little merchants', however, has not undergone much change since the turn of the century; indeed, it has been transferred to the carrier boys who are now called 'junior independent merchants'.*" (Subrayado nuestro)¹⁸

18. Se refiere a la distinción que se da en los Estados Unidos, y que ejemplariza la legislación y desarrollo que estudia respecto al Estado de New York: entre el *pregonero* que vende en las calles o sitios públicos (*newsboy*), y el *porteador* que vende y entrega de casa en casa, a domicilio o a negocios, y las diferencias jurídicas que existen entre una y otra modalidad de venta ambulante de periódicos, entre ellas tocante a beneficios o compensaciones incluso por leyes de compensaciones por accidentes del trabajo, así

Aun cuando se refiere a ocupaciones lucrativas en relación con la Ley 75 de 1921 que regulaba el empleo de menores, las empresas periodísticas en 1946 no debían desconocer que, en *Montaner v. Comisión Industrial*, 54 D.P.R. 67 (1939), y *Montañez v. Fix*, 57 D.P.R. 554, 559 (1940), se había resuelto definitivamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico que un niño de 14 años, aunque esté empleado sin el permiso especial que requería el Artículo 8 de la Ley 75 de 1921, era un "obrero" o "empleado" a los fines de estar cobijado por la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935, pues si los menores de edad que pueden ser empleados mediante permiso reciben lesiones, ellos deben estar protegidos por los términos de la ley de compensaciones por accidentes del trabajo, puesto que son tan obreros bajo la ley como uno mayor de edad.¹⁹ Más aun, tampoco

como en relación con las leyes que regulan el empleo de los menores en algunas partes de los Estados Unidos, particularmente en el estado de New York.

Véase, actualmente, *McKinney's Consolidated Laws of New York Annotated*, Libro 16: Ley Escolar, sección 3227 que regula las *ventas en la calle (street sales)* de periódicos y revistas o para trabajar como limpiabotas, y establece entre otros requisitos la *edad mínima de 14 años* y la obtención de un permiso o certificado que expide la agencia gubernamental del distrito escolar a que pertenece el menor, quien debe solicitar este permiso conjuntamente con su padre o tutor, acompañar prueba de edad y certificación médica que conste que se encuentra en buena salud y está calificado físicamente para realizar ventas en las calles, además de que se establece las horas en que se puede dedicar a éstas fuera de las horas de clases; y, la sección 3228 que regula la distribución y venta de periódicos de casa en casa o a negocios por el *newspaper carrier boy o porteador*. También el Libro 30: Ley Laboral, la Sección 170 sobre horas de trabajo por menores durante el período escolar, la Sección 171 tocante a niños de menos de 16 años y las horas de trabajo que pueden realizar mientras las escuelas no se encuentran abiertas o en sesión, y la Sección 172 sobre horas máximas de trabajo respecto a menores entre 16 y 17 años; las secciones 170-172 excluyen específicamente a los *porteadores o newspaper carrier boys* quienes, de acuerdo con las disposiciones que los regulan separadamente, pueden trabajar si tienen *12 años o más, fuera de las horas de clase, durante las horas comprendidas entre las 6:00 de la mañana y las 7:00 de la noche, sin que puedan dedicarse por más de cuatro (4) horas al día en los días de clases ni más de cinco (5) horas diarias en cualquier día que no esté en sesión la escuela*. La asistencia compulsoria a la escuela a todo menor de 16 años. Véase, además, *Luis A. Suárez: La legislación sobre el empleo de menores de edad en Puerto Rico* (Junta de Planificación de Puerto Rico, 1970), a las págs. 56-63 respecto a la Ley del estado de New York —a la pág. 6 de nuestro Informe lo referimos tocante a la Ley federal sobre Normas Razonables del Trabajo.

19. Actualmente, la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, 11 L.P.R.A. secs. 1-42, en el Artículo 3, 11 L.P.R.A. sec. 3, contiene la provisión de que: "(e)n caso de obreros *menores de diez y ocho (18) años empleados en contravención a las leyes vigentes a la fecha del empleo*, que sufrieren lesiones o enfermedades ocupacionales de acuerdo con los términos de este Capítulo, la *compensación* que les corresponda en caso de incapacidad, o a sus beneficiarios en casos de muerte, *será el doble del importe correspondiente a un obrero de diez y ocho (18)*

debían ignorar que, en *Rivera v. Ribas*, 31 D.P.R. 361, 369 (1923) y *Cruz v. Central Pasto Viejo, Inc.*, 44 D.P.R. 367, 397-398 (1933), tratándose de niños de 13 y 9 años de edad respectivamente cuyos accidentes ocurrieron durante el curso escolar, en vista de que el empleo de éstos fue completamente ilegal a base de las leyes que regulaban entonces el empleo de menores, se decidió que el patrono era responsable de los daños sufridos por estos menores;²⁰ en *Rivera v. Ribas, supra*, se refería a la Ley (42) de 13 de marzo de 1913 que regulaba el trabajo de mujeres y niños y pretendía protegerlos contra ocupaciones peligrosas —reseñada a las págs. 11-14 de nuestro Informe y la Ley (139) de 19 de agosto de 1913 que enmienda a la anterior se describe a las págs. 14-15 de éste—, y se cita también el Artículo 2, párrafo 25, de la Ley Orgánica de 1917 respecto a la prohibición del empleo de menores de 14 años en cualquier ocupación perjudicial a la salud, moral o que ponga en riesgo la vida o cualquier parte del cuerpo de éstos —que mencionamos a la pág. 1 de nuestro Informe—; y, *Cruz v. Central Pasto Viejo, Inc., supra*, que refiere como fundamentación de su decisión la Ley (73) de 21 de julio de 1919 —véase págs. 15-19 de

años empleado legalmente; disponiéndose, que el patrono pagará la compensación adicional aquí provista, el montante de la cual constituirá un gravamen (*lien*) sobre toda la propiedad del patrono y se hará efectiva en la forma prevista en este Capítulo para el cobro de la compensación en casos de patronos no asegurados y disponiéndose, también que el Administrador del Fondo del Seguro del Estado, antes de proceder al cobro de dicha compensación *adicional* al patrono, dará traslado del expediente a la Comisión Industrial, para que ésta dé, tanto al patrono como al obrero, oportunidad de ser oídos y defenderse" (subrayado nuestro); *esta disposición se adicionó a tenor de la Ley Núm. 52 de 25 de abril de 1942, Leyes de Puerto Rico de 1942*, pág. 519. Los casos de *Silva v. Comisión Industrial*, 91 D.P.R. 891 (1965), *Aponte Rosa v. Comisión Industrial*, 105 D.P.R. 256 (1976) —ambos tocante a la disposición sobre doble compensación referida—, y *Rosario Rivera v. Ramos*, 105 D.P.R. 114 (1976) —acción civil por daños y perjuicios contra un patrono no asegurado con el Fondo del Seguro del Estado tocante a un menor que no podía emplearse en determinada ocupación peligrosa—, reconocen como defensa del patrono el principio de que ante un menor de 18 años cuyo aspecto físico refleja ser mayor de esa edad, que ha realizado anteriormente labores con otros patronos, cuyo padre sabe que está empleado y más aun se beneficia con parte de la compensación recibida por el menor sin levantar objeción a ello, son factores que inducen a un patrono a creer que está cumpliendo con la ley, y en tales circunstancias no ser responsable por la doble compensación o por daños y perjuicios. Ver, además, *Colón Santiago v. Comisión Industrial*, 97 D.P.R. 208 (1969): sobre la responsabilidad del pago de la doble compensación por el patrono contractual o subcontratista independiente no asegurado, mientras que el contratista o patrono estatutario a base del Artículo 13 de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 20, sólo responde de la compensación ordinaria que corresponde al empleado u obrero de un subcontratista no asegurado.

20. *Id.*, *Rosario Rivera v. Ramos*, 105 D.P.R. 114, 121 (1976) que deja sin efecto el criterio de *Rivera v. Ribas, supra*, de que el empleo de menores, sin mayor prueba, constituye negligencia *per se*.

nuestro Informe—, el Artículo 2 de la Carta Orgánica de 1917 —ya citado—, y la Ley 75 de 1921 que regulaba el empleo de los menores —descrita a las págs. 19-20 de nuestro Informe.

No obstante que las decisiones de *Rivera v. Ribas*, *Cruz v. Central Pasto Viejo, Inc.*, *Montaner v. Comisión Industrial* y *Montañez v. Fix*, se referían a otras leyes que habían regulado el empleo de los menores antes de la Ley 230 de 1942 y de la enmienda a ésta por la Ley 325 de 1946, hemos advertido que las anteriores fueron refundidas en las posteriores, con diferencias normativas por supuesto, pero aun tales diferencias *no afectaban* el principio básico de la responsabilidad por daños del patrono que contratara o empleara un menor en contravención de la ley que regula el empleo de menores y por su culpa o negligencia le ocasionara daños a éstos ni la aplicación de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935 incluso con la cláusula de doble compensación que se incorporó a ésta en 1942 —véase la pág. 37, nota 19 de este Informe—; y menos aun podían dejar de preocupar a las empresas periodísticas que se atribuyera a éstas o a sus agentes, representantes o revendedores una *relación obrero-patronal* con los menores que vendieran ejemplares de periódicos de las primeras, Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 según enmendado al respecto por la Ley 325 de 1946, *Leyes de Puerto Rico de 1946*, pág. 875, no tan sólo por las responsabilidades que acarrea de acuerdo con la Ley 230 de 1942 en cuanto a asegurarse, de acuerdo con la Ley 325 de 1946, *idem*, que los menores de 18 años poseyeran sus permisos de vendedores ambulantes, sino, más aun, porque significaba y proyectaba obligaciones económicas y jurídicas mucho mayores, entre ellas ante la posibilidad de tener que responder como patrono si por su culpa o negligencia se ocasionaban daños a los vendedores ambulantes de periódicos o revistas —en el caso de un *patrono no asegurado* en que se puede instar la acción de daños y perjuicios del Artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico, *Rosario Rivera v. Ramos*, 105 D.P.R. 114, 116-117 (1976)—, o, porque se veían obligadas jurídicamente las empresas periodísticas, sus agentes, representantes o revendedores, en asegurar a los menores de 18 años que vendían los ejemplares de éstas en las calles, sitios públicos o de casa en casa, a tenor de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, cuando hasta el 1946 los vendedores de periódicos y revistas se trataban jurídicamente como “pequeños comerciantes” o personas que trabajaban por su propia cuenta y riesgo. Es dentro de esta modificación —alteración para las

empresas periodísticas, sus agentes, representantes o revendedores— de índole jurídica y económica que se explica la vehemencia de las protestas de las empresas periodísticas por el cambio normativo que se habría de dar en adelante al sistema de distribución de periódicos que tradicionalmente habían venido disfrutando —hasta 1946, repetimos, por cuenta y riesgo de los vendedores de periódicos menores de 18 años de edad— y ante la calificación de relación obrero-patronal que les sobrevino sorpresivamente en 1946, no sólo elevaron sus protestas ante el entonces Gobernador Jesús T. Piñero sino, más aun, lograron —insólitamente tratándose de una ley en vigor— que éste instruyera al entonces Comisionado del Trabajo Manuel A. Pérez que dejara en *suspense* la enmienda al respecto del Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 por la Ley 325 de 1946; suspensión que, como sabemos, se extendió hasta el 1954, esto es, por espacio de 8 años de estudio y consideración.

Colocado ahora en perspectiva el trasfondo normativo y práctico que ocurrió en los Estados Unidos y en Puerto Rico en la década del 1940 en torno a los vendedores de periódicos y revistas menores de edad, se entiende la frase del entonces Secretario del Trabajo Sierra Berdecía cuando, en 1954, expresa jubilosamente que nuestra legislación es la *única* que se puede calificar de “relaciones obrero-patronales”, *Informe Sierra Berdecía de 1954*, pág. 464, aunque, como veremos más adelante, en la forma limitada de la protección de nuestra Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo. No debe olvidarse que *la Ley 325 de 1946 al enmendar el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 desde entonces establecía una relación de patrono y empleado entre el menor que vendía periódicos (en las calles, sitios públicos o de casa en casa) y la empresa periodística, pero entonces determinaba que cuando la empresa periodística distribuyera sus ejemplares por mediación de agentes, representantes o revendedores, éstos serán considerados como los exclusivos patronos de los menores a los efectos de esta Ley*, sin embargo, esta calificación jurídica de relación obrero-patronal no tuvo efecto normativo alguno pues se ordenó por el Gobernador Piñero que no se implantara y dejara en *suspense*, mientras no se encontrara —de inmediato veremos la validez de este aserto— alguna apertura normativa que atenuara las protestas y lograra la conformidad de las empresas periodísticas.

Entre las disposiciones del Artículo 13-(A) que se adicionó a la Ley 230 de 1942 —a los fines de regular *exclusivamente* el empleo de vendedores de periódicos o publicaciones— se estableció que:

"Todo menor que entregue, ofrezca, solicite, venda o distribuya periódicos, revistas, folletos, circulares o cualquiera otra materia de publicidad en las calles o cualquier sitio público, o de casa en casa, será considerado como que está ejerciendo un empleo y que es empleado de la persona natural o jurídica —ya sea ésta el propietario, editor o distribuidor general— cuyos periódicos, revistas, folletos, circulares o material de publicidad dicho menor entregue, ofrezca, solicite, venda o distribuya y aun cuando dicha persona natural o jurídica utilice para las actividades de ventas ambulantes ya mencionadas, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes. La relación de patrono y empleado que aquí se establece lo será únicamente a los fines de que el menor esté cubierto por la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935 (Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo) según ha sido o fuere enmendada.", (Leyes de Puerto Rico de 1954, pág. 469; subrayado nuestro).

En relación con esta disposición, el señor Alvaro Rivera Reyes, entonces Presidente de la Comisión de Instrucción de la Cámara de Representantes, expresó en el hemicycle que:

"Las agencias periodísticas al aceptar este proyecto, como lo aceptaron, después de oír el informe del Secretario del Trabajo ante las Comisiones, los periodistas, las empresas periodísticas, el informe de ellos ante la Comisión fue que el informe de las empresas periodísticas de Puerto Rico lo acababa de rendir el gran periodista Fernando Sierra Berdecía. Ese fué el informe de las empresas periodísticas. Es decir, que las empresas periodísticas, en este caso, han actuado con gran altura de entendimiento, con gran responsabilidad pública, con un deseo grande de proteger la niñez. Ellos han accedido a que de la venta de periódicos se eliminen todos los niños menores de doce —12—²¹ años y esto representa para

21. En el Informe de Sierra Berdecía de 1954, y en gran medida el informe de las propias empresas periodísticas en cuanto recogía favorablemente sus preocupaciones, se propone que el Secretario del Trabajo pueda expedir permisos para menores vendedores de periódicos "hasta un mínimo de 10 años de edad", (pág. 465 del Plan de Acción de Sierra Berdecía).

ellos eliminar de su cuadro alrededor de ochocientos menores de doce años que venían vendiendo periódicos en Puerto Rico.²² Esta enmienda fue favorecida y fue auspiciada "por el Departamento de Bienestar Público en Puerto Rico, la División de Bienestar Público del Departamento de Salud. Aún más, esta División quería que esa exención se subiera a catorce años, pero después de hacer un análisis sereno hemos creído que niños de doce años pueden dedicarse a la venta de periódicos tal y como lo define esta Ley. Que nunca niños menores de quince años podrán vender periódicos en sitios de los que se llamen peligrosos. Las empresas periodísticas aceptaron, en esos sitios que se llaman peligrosos, establecer casetas para la venta y distribución de los periódicos.²³ Las empresas periodísticas aceptaron que estos niños quedaran protegidos por la Ley de Compensaciones de Accidentes del Trabajo. Esa es la conquista más grande. Esa conquista no la tienen vendedores de periódicos en ningún país del mundo.²⁴ Por primera vez se establece en Puerto Rico, y debemos de todo corazón felicitar a las empresas periodísticas que con tanto desprendimiento han aceptado estas enmiendas." (Calación de notas al calce y subrayado nuestros).

Con la disposición referida se aclaraba en Puerto Rico la protección de los vendedores ambulantes de periódicos o publicaciones entre menores de 12 y menos de 18 años por la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935 y la obligación de las empresas

-
22. Tal situación no tenía razón de ser si advertimos que, desde el 1942, pasando por las protestas de las empresas periodísticas en 1946, hasta el 1954, hubo tiempo más que suficiente para que las empresas periodísticas fueran sustituyendo a los niños de más baja edad —ver *Censo de 1946*, a la pág. 25 de nuestro Informe—; en realidad, fue a manera de *compromiso*, como en los Estados Unidos, que se mantuvo la edad de 12 años por considerarse la edad mínima típica —en Puerto Rico desde el 1913— para vender periódicos.
 23. El uso de casetas para la venta de periódicos por los pregoneros no tuvo efecto práctico alguno, en parte, porque estos preferían entrar y salir de la zona de rodaje según se detuvieran o emprendieran la marcha los automovilistas en las intersecciones que se rigen por semáforos, que comentaremos más adelante.
 24. Como se advierte en este Informe, tal expresión es una exageración. *Diario de Sesiones*, Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Cámara de Representantes), Tomo IV, Parte III, 1954, 27 de abril, pág. 1395, en torno al Sustitutivo al P. de la C. 1161 que se convirtió en la Ley 90 de 1954.

periodísticas de asegurarlos con el Fondo del Seguro del Estado, independientemente que tales menores pudieran ser utilizados para la distribución de los ejemplares de periódicos o publicaciones de las empresas periodísticas por agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes de éstas. *No hay duda alguna que la solución de proteger a cualesquiera menores entre 12 y menos de 18 años con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de Puerto Rico, ya vendieran los ejemplares en las calles, sitios públicos o de casa en casa, representaba en 1954 inclusive una mejor situación y protección jurídica que a la que llegaron algunas jurisdicciones norteamericanas en la década del 1940 —indicada en 1937— donde se protegían a tales menores que vendían periódicos de casa en casa o a sitios de negocios con la ley de compensaciones por accidentes del trabajo mientras que se negaba esa misma protección a los pregoneros, los que vendían en las calles o sitios públicos, cuando esta modalidad de ventas ambulantes representaba mayores peligros y riesgos a los menores. Sin embargo, nuestra protección vernacular de los menores vendedores de periódicos o publicaciones no se debió simplemente al desprendimiento de las empresas periodísticas, sino, más bien, a los mejores intereses con la menor de las responsabilidades que entonces se le presentaron como opciones a las empresas periodísticas, ya que tratándose de patronos asegurados con el Fondo del Seguro del Estado las empresas periodísticas, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935, 11 L.P.R.A. sec. 21, el derecho para obtener compensación será el único remedio en contra del patrono, aun en aquellos casos en que se haya otorgado el máximo de las compensaciones o beneficios de acuerdo con esta Ley,²⁵ pero en el caso de accidentes, enfermedades o muerte de los obreros o empleados no sujetos a compensación de acuerdo con esta Ley, la responsabilidad del patrono es y continuará siendo la misma que si no existiere la presente Ley, y en tales casos —de accidentes no comprendidos— el Artículo 16 de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 17, reconoce que esta Ley no priva al obrero o empleado o a sus beneficiarios en caso de muerte, de su derecho a*

25. Remedio *exclusivo* contra el *patrono asegurado* aun cuando emplee menores de 18 años en contravención a la ley que regula el empleo de menores, *De Jesús v. Osorio*, 65 D.P.R. 640 (1946) y *Pratts v. Tribunal Superior*, 97 D.P.R. 364 (1969).

reclamar y obtener daños y perjuicios de su patrono, de acuerdo con las lesiones sufridas por tal obrero o empleado. Si las empresas periodísticas cumplen con asegurar a los vendedores de periódicos con el Fondo del Seguro del Estado —seguro compulsorio que les conviene mantener— cualesquiera accidentes que sufran los vendedores de periódicos en relación con este trabajo serán atendidos exclusivamente por los beneficios y compensaciones que dispone la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935, y como tales patronos asegurados las empresas periodísticas no pueden ser demandados por el obrero o empleado, o sus beneficiarios en casos de muerte, en daños y perjuicios a base de que el patrono asegurado incurrió, por sí o mediación de sus agentes, en culpa o negligencia por las lesiones o accidentes que el obrero o empleado sufriera, a menos que el patrono asegurado hubiera contratado como empleados a menores de 18 años en contravención a la ley vigente que regula el trabajo de tales menores a la fecha del empleo —en cuyo caso el patrono tendría que pagar una compensación adicional que será el doble del importe correspondiente a un obrero de 18 años empleado legalmente —véase la nota al calce 19 de nuestro Informe respecto a la “penalidad” de la doble compensación, 11 L.P.R.A. sec 3, a la pág. 37-- , o, el obrero o empleado, o sus beneficiarios en casos de muerte, resulte perjudicado por la violación de las normas de seguridad de empleo como consecuencia de la conducta negligente del patrono, cfr. el Artículo 3-B de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1935 según enmendada, 11 L.P.R.A. sec. 4a respecto a la compensación adicional en tales casos. Debe indicarse, primero, que la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo no requiere que los patronos, asegurados o no, incurran en culpa o negligencia para que los obreros o empleados tengan derecho a compensación de acuerdo con ésta, *Rivera v. Comisión Industrial*, 67 D.P.R. 561 (1947); y, segundo, de acuerdo con el Artículo 4 de la Ley de compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 5, *no son accidentes compensables del trabajo y no darán derecho a compensación al obrero o empleado o a sus beneficiarios*,—para poder reclamar compensación del Fondo del Seguro del Estado o de un patrono no asegurado— los que ocurren en las siguientes circunstancias: (1) al tratar el obrero o empleado de cometer un delito o de lesionar a su patrono o a cualquier persona, o cuando voluntariamente se causare la lesión; (2) estando el obrero o empleado embriagado, siempre que la embriaguez fuere la causa del accidente —cabe plantear si el patrono

respondería personalmente cuando conoce y tolera que el obrero o empleado trabaje en estado de embriaguez—; y, (3) cuando la imprudencia temeraria del obrero o empleado haya sido la causa de la lesión —¿serían compensables los accidentes del trabajo por el Fondo del Seguro del Estado que le puedan ocurrir a menores entre 12 y menos de 18 años, en las circunstancias que describe el *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, pág. 465? —, a saber:²⁶

“Es frecuente ver en los cruces de avenidas o calles donde hay semáforos dos, tres y hasta cinco vendedores de periódicos compitiendo unos con otros, tratando cada cual de ser el primero en llegar hasta el probable cliente automovilista que se aproxima al sitio de cruce. En perjuicio de ellos mismos y del negocio de las empresas periodísticas, es frecuente verlos amontonados en una esquina de las calles en cruce, ociosos, sentados en la acera, esperando el próximo automóvil que se avecine para lanzarse a una competencia que bien puede traerles la pérdida de su vida.”

Tanto a base de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo como de la Ley que regula el empleo de menores, no puede descartarse la responsabilidad de las empresas periodísticas para desalentar el uso de la vía de rodaje de la vía pública por parte de menores entre 12 y menos de 18 años en la venta de periódicos, o, procurar de forma efectiva y real que no se use indebidamente por éstos, máxime cuando en los lugares que se escogen por los pregoneros en las intersecciones de las calles que se rigen por luces de tránsito, las empresas periodísticas a

26. En la Opinión del Secretario de Justicia de 27 de junio de 1962, Núm. 1962-35, *Opiniones del Secretario de Justicia de Puerto Rico*, Vol. XXXIII (Equity Publishing Corp., Orford, New Hampshire, 1964), págs. 141-142, se concluye: “que la venta de periódicos y revistas en la zona de rodaje de una vía pública es una infracción a la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico”. La Sección 5-1003 de la Ley Núm. 141 de 20 de julio de 1960 —Ley de Vehículos y Tránsito—, 9 L.P.R.A. sec. 1103, establece, entre otras provisiones, que ninguna persona se situará en la zona de rodaje de una vía pública con el fin de: “(4) Vender u ofrecer para la venta productos, objetos o artículos de cualquier clase”; la Sección 1-172, 9 L.P.R.A. sec. 372, define la “zona de rodaje o pavimento” como la porción de una vía pública para el uso del tránsito de vehículos, excluyendo los paseos; y, la Sección 1-167, 9 L.P.R.A. sec. 367, define la “vía pública” como cualquier camino, calle o carretera estatal o municipal y toda calle o carretera dentro de los terrenos pertenecientes a corporaciones públicas creadas por ley y las subsidiarias de éstas; comprenderá el ancho total entre las líneas de colindancia de toda vía de propiedad pública abierta al uso público para el tránsito de vehículos.

través de sus empleados —llámese chófer-gerente o rondero— o de agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes de éstas, entregan diariamente a estos menores los ejemplares de periódicos que publican para la venta por éstos.

En consideración a que las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones en las calles o sitios públicos incluso en las entregas de casa en casa por parte de menores entre 12 y menos de 18 años acarrear, o pueden acarrear, ciertos peligros, riesgos o prácticas indeseables, el Artículo 13-(A) que se adicionó a la Ley 230 de 1942 por la Ley 90 de 1954 estableció las siguientes disposiciones:

1- Ningún niño menor de 12 años y ninguna niña menor de 18 años podrá dedicarse por cuenta propia ni ser empleado por un patrono en las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones.

2- Ningún menor de 15 años podrá dedicarse o emplearse en ventas ambulantes de periódicos o publicaciones, en sitios o zonas que, de acuerdo con la reglamentación que apruebe el Secretario del Trabajo, se consideren peligrosos a la seguridad y la vida de los menores.

A tenor con esta facultad de reglamentación del Secretario del Trabajo se aprobó el 4 de marzo de 1955 el *Reglamento sobre el empleo de menores en la venta ambulante de periódicos*, según enmendado, *Artículos 1-9 y que incluye como Anexo de éste las zonas y sitios peligrosos para la venta ambulante de periódicos en Puerto Rico*, donde se particularizan las intersecciones y sitios públicos peligrosos para la venta ambulante de periódicos en la Zona Primera que comprende: el Area de San Juan —San Juan, Río Piedras, Hato Rey, Bayamón, Cataño y Guaynabo; el Area de Arecibo; el Area de Mayaguez —Mayaguez, Aguadilla y San Germán;— el Area de Ponce; el Area de Caguas —Caguas, Cayey y Guayama;— y, el Area de Humacao —Humacao y Fajardo;— mientras que no se conceptúan zonas o sitios peligrosos los municipios que componen la llamada Zona Segunda, lo que en este aspecto —dada la generalización que se expresa de que en la Zona segunda no existen zonas o sitios peligrosos— nos parece obsoleto por no decir carente de actualidad.

3- Las *empresas periodísticas* o casas editoriales que bien directamente o a través de sus agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes *utilicen niños mayores de 15 años en las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones en zonas o sitios que se*

consideren peligrosos, establecerán casetas o seleccionarán lugares en dichas zonas o sitios de común acuerdo con el Secretario del Trabajo y la autorización previa de las autoridades estatales o municipales correspondientes, para que tales ventas ambulantes de periódicos o publicaciones se realicen sin riesgo o peligro alguno para la seguridad y la vida de estos menores, quienes no podrán ser utilizados en estas labores de ventas ambulantes después de las 11:00 de la noche ni antes de las 5:00 de la mañana.

Esta disposición, ya lo indicamos, no tuvo efecto práctico alguno, pues no lograron desarrollarse como lugares efectivos para la venta de periódicos por los menores; en posterior enmienda a la Ley 230 de 1942, respecto al Artículo 13-(A) se dejó fuera esta disposición, 29 L.P.R.A. sec. 443a: véase, poco más adelante, nuestros comentarios a esta disposición.

4- *Cuando un niño mayor de 15 años se dedique a la venta ambulante de periódicos en zonas o sitios que se consideren peligrosos deberá registrar en las oficinas correspondientes del Departamento del Trabajo, a través de su padre o encargado, una certificación de nacimiento que expedirá el Registro Demográfico sin costo alguno; en defecto de la certificación de nacimiento, se presentará: la fe de bautismo que demuestre la fecha de nacimiento del menor, o el pasaporte o certificación de arribo que expida un funcionario de inmigración de los Estados Unidos que demuestre la edad del menor, o cualquier certificación de edad aparente firmada por un médico y que se base en el examen físico del menor, o cualquier constancia documental de la edad del menor que sea satisfactoria para el Secretario del Trabajo.*

La permisibilidad normativa de que las empresas periodísticas pudieran utilizar a niños mayores de 15 años en la venta ambulante de periódicos o publicaciones en zonas o sitios que se consideren peligrosos, con la anuencia del Secretario del Trabajo y de las autoridades estatales o municipales correspondientes, siempre que se establecieran casetas o seleccionaran lugares para que estas ventas se realizaran sin riesgo o peligro alguno para la seguridad y la vida de estos menores —véase el apartado 3, pág. 46 de nuestro Informe—, y la colaboración del Secretario del Trabajo para certificar la edad de los niños mayores de 15 años a los fines de que pudieran realizar ventas ambulantes de periódicos o publicaciones en zonas o lugares peligrosos

—como una de las disposiciones del Artículo 13-(A) de la Ley 90 de 1954 y que se adicionaba a la ley 230 de 1942—, no sólo constituía un desatino normativo respecto a la finalidad de procurar la seguridad física de los menores entre 12 y menos de 18 años que se dedicaran a la venta ambulante de periódicos o publicaciones mayores de 15 años a los intereses de distribución de ejemplares entonces prevalecientes de las empresas periodísticas en las calles de mayor tránsito automovilístico, no empuje la ilusión del legislador en haber creído que la fijación de unas meras casetas o puntos de estar en las calles o avenidas pudieran eliminar o aminorar tal peligrosidad. En el *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, Plan de Acción; pág. 465 —que como vimos fue recibido con plácemes por las empresas periodísticas hasta el punto de hacerlo suyo— se encuentra el origen de la propuesta de que se establecieran casetas o fijaran puntos en los cruces de calles y avenidas —en la zona de rodaje—, cuando se expresa que:

"En las avenidas o calles de mayor tránsito de peatones y automóviles, deberán fijarse sitios o establecerse casetas adecuadas para la venta de periódicos. La distribución de tales sitios o casetas se hará de acuerdo con las empresas periodísticas y bajo reglamentación que promulgue el Secretario de Obras Públicas, con el consejo del Secretario del Trabajo. (Subrayado nuestro).

Sitios o casetas de venta, cuyos costos sufragaran las empresas periodísticas, podrán fijarse o establecerse en los cruces de calles y avenidas donde el tránsito esté regulado por semáforos al igual que en cualquier otro sitio de calles o avenidas, independientemente de su condición de áreas comerciales o residenciales." (Subrayado nuestro).

Agraciadamente, esta propuesta de fijar casetas o puntos en la zona de rodaje con el fin de que niños mayores de 15 años pudieran realizar sus ventas de ejemplares de periódicos o publicaciones no tuvo efecto práctico alguno, pues la práctica de vender periódicos en las calles que prevalecía en las décadas de 1940-1950 por parte de los pregoneros era la de entrar a la zona de rodaje cuando los automóviles se detuvieran en las intersecciones que se regulan por luces de tránsito o semáforos y salir de éstas cuando los automóviles emprendieran la marcha. Además, como ya había *comenzado* a ocurrir en la década del

1940 en los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial —véase, Jeremy Felt: *Hostages of Fortune, Child Labor Reform in New York State* (Syracuse University Press, 1965), págs. 165-166— en Puerto Rico, particularmente en la zona metropolitana de San Juan, a mediados de la década del 1950 se comenzaba a inducir²⁷ como práctica a prevalecer la modalidad de las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones por porteadores de casa en casa o a domicilio hasta el punto que, en la actualidad, representa el mayor volumen en la distribución diaria de ejemplares de periódicos por menores entre 12 y 18 años. La conjunción de ambos fenómenos en las ventas ambulantes de periódicos acabó por convencer al legislador para que en una posterior enmienda o re-estructuración del Artículo 13-(A) que se incorporó por la Ley 90 de 1954 a la Ley 230 de 1942 no se incluyera tal disposición respecto a establecer casetas o sitios en las calles o avenidas para la venta de periódicos por los menores de edad.

5- Requisito de obtener una tarjeta como vendedor ambulante de periódicos (y que en vista de la redacción trunca con que se aprobó esta disposición en el Artículo 13-(A) de la Ley 90 de 1954, hubo que corregirla con la aprobación de la *Ley Número 101, aprobada el 23 de junio de 1955, Leyes de Puerto Rico de 1955*, págs. 533-537, con el siguiente texto):

(a) El Departamento del Trabajo, comprobado que el niño es mayor de 15 años y que estas actividades de ventas ambulantes no afectarán su asistencia a la escuela, entregará al menor sin costo alguno para éste, una tarjeta en que constará el hecho de su edad y que el menor se dedica a la venta ambulante de periódicos, revistas, folletos o cualquier otra publicación.

27. En el *Informe de Sierra Berdecía de 1954, Un Deber Irrehuible*, pág. 465, se expresa que: "(n)o se expone a riesgo alguno en su seguridad y vida el menor cuando distribuye de casa en casa, en una zona residencial y de escaso tránsito automovilístico, el diario que circula por la mañana, por la tarde o a prima noche. No se afecta su salud ni se reduce su aprovechamiento académico si asiste a la escuela. (Así lo determinó el estudio efectuado por el Negociado de Estadísticas del Trabajo en 1947). Se afecta su aprovechamiento académico si no asiste a la escuela. Se troncha su desarrollo intelectual si abandona la escuela a destiempo. Expone su vida y seguridad frente a los neumáticos de los automóviles, en absurda competencia con sus compañeros en los cruces de calles y avenidas de gran tránsito automovilístico". (Entre paréntesis en el texto original).

(b) Cuando un niño mayor de 12 años se dedique o emplee en ventas ambulantes en zonas o sitios que no se consideren peligrosos, deberá registrar en las oficinas ya mencionadas a través de su padre o encargado la misma prueba relativa a su edad que se requiere para los niños mayores de 15 años y el Departamento del Trabajo, comprobado que el niño es mayor de 12 años y que estas actividades de ventas ambulantes no afectarán su asistencia a la escuela, entregará al menor sin costo alguno para éste, una tarjeta en que conste el hecho de su edad y que el menor se dedica a la venta ambulante de periódicos, revistas, folletos o cualquiera otra publicación en zonas o sitios que no se consideren peligrosos.

6- Penalidades:

(a) a la empresa periodística o casa editorialista, agente o representante de éstas, revendedor o contratista independiente, así como a todo padre o encargado de un menor que empleare, permitiere o tolerare que menores de 15 años realicen ventas ambulantes de periódicos o publicaciones en zonas o sitios que se designen por reglamentación como peligrosos y fuera de las horas ya mencionadas después de las 11:00 de la noche y antes de las 5:00 de la mañana, o

(b) que empleare, permitiera o tolerare que menores entre las edades de 12 a 15 años trabajen en ventas ambulantes en los *demás* sitios o zonas después de la 11:00 de la noche o antes de las 5:00 de la mañana, incurrirán en *delito menos grave* y se fijan las penas de multa o cárcel, o ambas a discreción del tribunal por primera, segunda y tercera infracción —en esta última, se dejó de acotar la pena de cárcel cuando sólo se establece "o prisión que no será menor de seis (6) meses", evidentemente un error en el uso del vocablo "menor" en vez del que corresponde de "mayor", si advertimos que la pena de cárcel por la segunda infracción "no excederá de noventa (90) días", entonces por la tercera infracción se debió escribir "o prisión que no excederá de seis (6) meses ni será menor de noventa y uno (91) días", cfr. *Leyes de Puerto Rico de 1954*, pág. 473.

7- Se impone al Secretario del Trabajo la obligación de utilizar los abogados del Departamento como fiscales especiales en toda acción criminal que se establezca en los tribunales de Puerto Rico por violación a las disposiciones de este Artículo 13-(A). Más que una imposición en

el sistema de procesamiento criminal —se asegura la participación de abogados del Departamento del Trabajo como *fiscales especiales en el Tribunal Superior* que tiene la encomienda de conocer los casos por violaciones de la Ley 230 de 1942 de acuerdo con el Artículo 26 de ésta, 29 L.P.R.A. sec. 456— la vemos como una expresión legislativa de la deseabilidad de “especializar” a los fiscales que participaran en los casos de violaciones a las disposiciones del Artículo 13-(A) de la Ley 90 de 1954 que se adicionó a la Ley 230 de 1942 en lo tocante al uso de menores en las ventas ambulantes de periódicos o publicaciones —inclusive de los que a tenor del Artículo 13-(A) debían abandonar tales ventas por ser menores de 12 años y que se calculaban en 1954 en 800 menores— que se dedicaban a la venta de periódicos en las calles, sitios públicos o de casa en casa; sea cual fuere la fundamentación de la provisión de usar los abogados del Departamento del Trabajo como fiscales en casos de violaciones al Artículo 13-(A), ésta no ha tenido efecto práctico alguno en los tribunales, pues éstos siguen funcionando con los fiscales del Departamento de Justicia.

Con la adición del Artículo 13-(A) por la Ley 90 de 1954 a la Ley 230 de 1942, se inauguró el régimen que regula el empleo de menores hasta el presente, cuya escisión tripartita en menores que se dedican a (i) ocupaciones lucrativas o en establecimientos o locales o empresas agrícolas, (ii) ventas ambulantes de productos, y, (iii) ventas ambulantes de periódicos o publicaciones, acarrea, a la vez, tres tipos de tratamiento normativo diferente en cuanto a los derechos, beneficios y protecciones o seguridades que se reconocen de acuerdo con la ley o la contratación individual o colectiva según fuere el caso.

(i) En la reglamentación sobre el *empleo de menores en las ocupaciones lucrativas*, estos pueden trabajar en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o empresas agrícolas que no sean peligrosos o perjudiciales a la vida, salud, educación, seguridad y bienestar de acuerdo con las normas o reglamento que adopte la Junta para Determinar las Ocupaciones Peligrosas para Menores —de 18 años de edad—, Artículo 18 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 448; respecto a lo cual se autoriza gubernamentalmente —por el Departamento del Trabajo— que menores entre las edades de 14 y menos de 18 años puedan trabajar legalmente, de satisfacerse determinados requisitos adicionales: de límites de edad, de asistencia escolar compulsoria a menores de 16 años, de jornada de trabajo u horas de trabajo máximas

que no puede exceder de 6 días consecutivos a la semana ni más de 40 horas a la semana ni más de 8 horas en un solo día, de trabajo nocturno limitado hasta las 8:00 de la noche a los menores entre 14 y menos de 16 años y hasta las 10:00 de la noche a los menores entre 16 y menos de 18 años, y en ambos casos, ninguno de los cuales puede trabajar antes de las 6:00 de la mañana, de que no pueden trabajar más de 4 horas corridas sin tener un intervalo de por lo menos una (1) hora para almorzar, de que en los casos de menores de 16 años que asistan a la escuela y trabajen después de horas de clases, el número total de horas en la escuela y de trabajo no puede exceder de 8 horas, respecto a todo lo cual —en lo pertinente— no puede trabajar un menor entre 14 y menos de 18 años ni ser empleado éste por un patrono en cualquier ocupación lucrativa sin que antes se procure personalmente por el menor, acompañado de uno de sus padres, tutor o encargado, un certificado de empleo del Departamento del Trabajo, tras acreditar mediante documentación fehaciente la edad del menor, su expediente y aprovechamiento escolar, su capacidad física y mental para el trabajo que se propone realizar, y las condiciones de trabajo del patrono que desea emplearlo de acuerdo con lo anterior.

Sin embargo, aparte de las limitaciones referidas respecto al empleo de menores entre 14 y menos de 18 años en ocupaciones lucrativas, éstos gozan —según la actividad de trabajo que realicen— de los derechos a salario mínimo, vacaciones, licencia por enfermedad, licencia por embarazo y maternidad, seguro por incapacidad no ocupacional, seguro y compensaciones por accidentes del trabajo, beneficios de desempleo, de bono navideño, de protección jurídica contra despidos ilegales o sin justa causa, y en la medida en que se califiquen, al igual que los adultos, en la masa trabajadora, se les reconocen —*mutatis mutandis respecto a menores*— los derechos que se establecen en la Sección 16 del Artículo 11, Carta de Derechos, de nuestra Constitución respecto a: escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de 8 horas de trabajo y sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario según se

disponga por ley,²⁸ así como también, en la medida pertinente y sin que conflija con la normatividad constitucional y de legislación ordinaria que regula el empleo de menores de 18 años— los menores entre 14 y menos de 18 años que trabajen en establecimientos industriales o fabriles, comerciales o empresas agrícolas de acuerdo con la ley, pueden disfrutar de los derechos como trabajadores que se obtengan de la negociación colectiva que se reconoce en la Sección 17, así como participar en las actividades concertadas legales en relación con sus patronos a tenor de la Sección 18, ambas en el Artículo II, Carta de Derechos, de nuestra Constitución.

En el estudio que preparó el licenciado Luis A. Suárez Zayas: *La legislación sobre el empleo de menores de edad en Puerto Rico* (1970), 74 páginas, a solicitud de la Junta de Planificación de Puerto Rico como parte de los estudios que entonces se realizaban sobre el problema del desempleo y la ociosidad entre la juventud, se recomienda específicamente que se enmienda la Ley 230 de 1942, según enmendada, tocante el empleo o trabajo de menores con 14 y menos de 18 años en ocupaciones lucrativas, con el fin de que se provean mayores oportunidades a éstos de obtener empleo, véase págs. 72-74.

En el *Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico* (1959-CDC- 001), 1 Der. Civ. 1, 197 (1973), al referirse a la delincuencia, se expone que ésta puede "contrarrestarse considerablemente si se proveen oportunidades de educación o trabajo a los niños que *están fuera de las escuelas*— el 55% de los que tienen entre 16 y 18 años y el 17% entre 13 y 15 años", y, además, se recomendó que era "necesario aumentar el número de los alumnos con jornada completa de clases, pues durante el pasado año académico —1958— estaban en esas condiciones sólo el 23% de los matriculados en la escuela elemental y el 34.6% de la matrícula total", (subrayado e intercalación de fecha nuestras). Esta Comisión de

28. Véase: *A.D. Miranda, Inc. v. Falcón*, 83 D.P.R. 735, 745 (1961) respecto a la interpretación de nuestro Tribunal Supremo de que la frase "todo trabajador" en la Sec. 16, Art. II, de nuestra Constitución, no se refiere a "todo el que trabaja" sino a quien se pueda insertar, de acuerdo con las leyes, en el concepto de "masa trabajadora"; además, véase, la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, 29 L.P.R.A. secs. 271-288, que establece la jornada legal de trabajo y dispone lo concerniente a horas regulares de trabajo, horas extras, paga extra por horas extras, nóminas de pago, reclamaciones de empleados, causas de acción y daños, penalidades y reglamentación por el Departamento del Trabajo.

Derechos Civiles de Puerto Rico, en su informe sobre *El derecho a la vida, la seguridad y la libertad personal frente a los problemas de la delincuencia* (1968-CDC-012), 1 *Der. Civ.* 551, 610 (1973), recomendó que "el Departamento del Trabajo debe reorientar todos sus programas para mejorar las oportunidades de empleo de *la población entre las edades de 14 a 19 años*, en cuyo grupo se encuentra *la incidencia más alta de desempleo* (32.2% para los varones y 19.1% para las mujeres), tomando en cuenta que también la mayor incidencia de la criminalidad juvenil se concentra en estas edades, especialmente de los 15 a los 17 años" (subrayado nuestro).

Más recientemente, en el *Informe Económico al Gobernador 1978* (Junta de Planificación de Puerto Rico, 22 de enero de 1979), a la página 274, se revela que respecto a los varones en las edades más jóvenes, de 16 a 19 años, la tasa de desempleo aumentó de 49.8 a 51.5% entre los años fiscales 1976-77 y 1977-78, a la vez que la tasa de desempleo de las mujeres en estas edades aumentó de 41.0 a 42.2% en iguales períodos. No hay duda alguna que *la población del grupo trabajador entre las edades de 16 a 19 años*, de acuerdo con las estadísticas del Departamento del Trabajo, hoy como en el 1968 se encuentra con la tasa o incidencia más alta de desempleo en Puerto Rico, no empece que desde el 1977 el Departamento del Trabajo excluyó de la población trabajadora a los menores entre 14 y menos de 16 años, en parte, creemos nosotros, porque la provisión de asistencia escolar compulsoria en la Ley 230 de 1942 y la inclinación de una gran parte de este grupo poblacional a permanecer en la escuela pública o privada, independientemente de lo que signifique cualitativamente en términos de educación, escolaridad e inclusive alfabetismo o falta real de éste, no permite convenientemente calificarla como parte de la población apta para el trabajo y con disposición de hacerlo, máxime si advertimos que "la empleabilidad del individuo está directamente relacionada —adicionamos nosotros, *condicionada o determinada*— con el nivel educativo y destrezas alcanzados", *Informe Económico al Gobernador 1978, supra*, pág. 269. Adviértase, además, que las opciones de empleo y trabajo de los menores entre 14 y menos de 18 años de edad, en adición a las limitaciones que se establecen en las disposiciones de la Ley 230 de 1942 según enmendada, están condicionadas por el tipo o la clase de trabajo que pueden realizar, ya que por otras leyes, las que regulan determinadas ocupaciones o

profesiones a base de exámenes de reválida para poder obtener la licencia o autorización para ejercer éstas, se establecen requisitos de edad y de escolaridad que, normalmente, no son accesibles a los menores de 18 años de edad.²⁹

De otra parte, sabemos que tanto la Ley 75 de 1921 como la Ley 230 de 1942 que derogó la anterior, respecto a la provisión de exigir la asistencia obligatoria a la escuela —la de 1921 a los niños entre las edades de 8 y 14 años, y, la presente a los menores de 16 años—, se aprobaron a estos menores de edad escolar, salvo excepciones, a asistir regularmente a las escuelas públicas o privadas del país, *Montañez v. Fix*, 57 D.P.R. 554, 558 (1940) e *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, pág. 462.

En la ponencia de la doctora Belén Serra que presentó durante la Segunda Conferencia Conmemorativa Dorothy D. Bourne, celebrada el 11 de octubre de 1979 por auspicios de la Escuela Graduada de Trabajo Social de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, al referir los cambios más significativos en Puerto Rico de beneficio a la niñez, se indicó que: "sus oportunidades para el cultivo educativo son mejores. En el 1930 menos de la mitad (el 43.9% de los niños entre 5 y 13 años asistía a la escuela. En 1970 asistía cuatro de cada cinco (el 82.2%)"', resumida en el *Boletín Informativo Año IV, Vol. 3* (Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, octubre de 1979), págs. 8-9. En 1945 la mitad de los estudiantes abandonaba la escuela antes del quinto grado y en 1951 se reconocía que aún quedaba fuera de las aulas una tercera parte de la población escolar y el analfabetismo alcanzaba un 22%, "el analfabetismo era tan alto en 1900 como hoy

29. Ver, por ejemplo, *aprendiz de farmacia, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 389; barbero, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 580e; mientras que para especialista en belleza, 16 años, 20 L.P.R.A. sec. 555; aprendiz de operador de máquinas cinematográficas, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 906; anunciador radial, no fija edad, 20 L.P.R.A. sec. 874; maestro plomero mayoría de edad en vez de 21 años, 20 L.P.R.A. sec. 943 según enmendada por la Ley 102 de 12 de julio de 1979, Servicio Legislativo de Puerto Rico, Vol. 17, Núm. 3 (24 de octubre de 1979), pág. 383, mientras que para oficial plomero aunque no prescribe edad mínima de acuerdo con el curso de adiestramiento que establezca el Consejo de Aprendizaje de Puerto Rico del Departamento del Trabajo, 20 L.P.R.A. sec. 944 y 29 L.P.R.A. secs. 11-18; técnico de refrigeración y aire acondicionado, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 2059(b); técnico dental, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 2094(1); mecánico, 16 años, 20 L.P.R.A. sec. 2135a, mientras que técnico de automotriz, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 2135; decorador de interiores, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 2235; delineante, 18 años, 20 L.P.R.A. sec. 2628; y, aprendiz de perito electricista, 16 años, 20 L.P.R.A. sec. 2007.*

(1954) es el número de personas que no lo padece—78 por ciento. El rápido crecimiento de la población mantuvo en casi el 50 por ciento el número de niños de edad escolar que no podían asistir a las aulas desde 1900 hasta 1945: 288,384, en 1900; 299,301, en 1940, y 303,140, en 1945. Pero en 1950 sólo quedaba fuera un 37 por ciento" (intercalación de fecha nuestra), referido en Pedro Muñoz Amato et al., *La Nueva Constitución de Puerto Rico* (Universidad de Puerto Rico, 1954), a las páginas 226-227.

Los datos que tenemos al presente son indicativos de que esta necesidad y finalidad pública de "exterminar el analfabetismo", en gran parte, ha sido superada, no sólo porque existen aulas escolares, públicas y privadas, inclusive en la ruralía, para que puedan asistir los menores en edad escolar, sino porque se han ampliado y diversificado las oportunidades y ofrecimientos educativos. En la actualidad la encrucijada de la educación no es la de establecer o imponer medidas que procuren exterminar el analfabetismo sino, más bien, la de encauzar la educación de los menores en edad escolar para que ésta adquiera cualitativamente mayor significación en términos de la variedad de talentos y las aspiraciones de los estudiantes y de los ofrecimientos presentes en la sociedad, una de cuyas manifestaciones de desencanto se denomina la "deserción escolar" y no la de "no poder asistir" a las aulas.

La atención de los actuales problemas que se relacionan con la diversificación de las oportunidades y ofrecimientos educativos inclusive mientras se estudia y trabaja o se trabaja únicamente en el caso de menores entre 14 y menos de 18 años de edad, bien podría requerir un enfoque y normatividad o reglamentación distintos a los que tradicionalmente se establecen en la Ley 230 de 1942 respecto al empleo de éstos en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas, a la vez que se mantiene el interés gubernamental en procurar con mayor flexibilidad el aprovechamiento escolar y la seguridad de los menores de 18 años de edad en empleos que resulten perjudiciales a la vida, integridad física, salud, bienestar o moral de éstos.³⁰ Se recomienda a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que

30. Mediante la Ley Núm. 111 de 12 de julio de 1960, *Leyes de Puerto Rico de 1960*, págs. 329-331, se enmendó la Ley 230 de 1942, a los fines de derogar los Artículos 14 y 15 de ésta que detallaban las ocupaciones peligrosas a las que no podían dedicarse los

revise la Ley 230 de 1942 respecto al empleo de menores entre 14 y menos de 18 años de edad en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas con miras a proveer normas o directrices más flexibles sin que sean menos efectivas para posibilitar el aprovechamiento escolar, las opciones de trabajo o de empleo mientras se estudia y trabaja o se trabaja únicamente y la seguridad contra ocupaciones que sean perjudiciales a la vida, integridad física, salud, bienestar y moral de los menores de 18 años de edad. Aunque la Ley Núm. 16 de 5 de agosto de 1975, denominada *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, 29 L.P.R.A. secs. 361-361bb, en la Sección 30, segundo párrafo, de ésta, 29 L.P.R.A. sec. 361bb, determinó que las normas de seguridad y salud ocupacionales que se establecen o han sido promulgadas a tenor de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. secs. 431-456 —véase la nota al calce 30, pág. 56, de nuestro Informe— quedarán *derogadas* a la fecha de efectividad de normas análogas (comparables) que se aprueben de acuerdo con la Ley 16 de 1975 si las considera más efectivas el Secretario del Trabajo, además de que posibilita que las normas de seguridad en vigor o que se establezcan después en relación con la Ley 230 de 1942 sean consideradas como normas de seguridad y salud ocupacionales a base de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo —lo que podría derrotar las pretensiones legislativas de cambios en las

menores de 16 y 18 años, respectivamente, 29 L.P.R.A. secs. 444 y 445, y, se enmendó, el Artículo 18 de ésta, a fin de que la *Junta para Determinar las Ocupaciones Peligrosas para Menores*, compuesta por los Secretarios del Trabajo, de Instrucción Pública y de Salud, o sus representantes, determinaran por reglamento las ocupaciones peligrosas a las que no podrían dedicarse los menores de 18 años. A tenor de la enmienda de 1960 se adoptó el *Reglamento de la Junta para Determinar las Ocupaciones Peligrosas para Menores* en 23 de diciembre de 1971, Artículos I-XIV, 13 págs. Este Reglamento no empece eliminar algunas de las ocupaciones tocante a las cuales no se permitía el empleo de menores entre 14 y menos de 18 años de edad, permitir el empleo de estudiantes-aprendices que estén matriculados en una escuela pública o privada o de participantes en programas de desarrollo de recursos humanos, ambos supervisados por el Negociado de Prevención de Accidentes de Trabajo del Departamento del Trabajo, así como permitir el empleo de aprendices de acuerdo con las normas del Consejo de Aprendizaje de Puerto Rico; en lo que respecta a la catalogación de las ocupaciones a las cuales no se permitirá el empleo de menores y a las que se consideran peligrosas, Artículos IV, V y VI, demuestra la misma inflexibilidad por reglamento que la que existía por disposición de ley. Lo importante de la vía reglamentaria es procurar la *revisión periódica* de sus normas a base de los *cambios tecnológicos* y respecto a las *medidas de seguridad* que permitan clasificar o desclasificar determinada ocupación, o *parte de ésta*, como perjudicial o peligrosa para menores entre 14 y menos de 18 años de edad.

medidas de seguridad y salud en el trabajo en Puerto Rico—, *la revisión que recomendamos a la Ley 230 de 1942 en lo tocante a las disposiciones que regulan el empleo de menores entre 14 y menos de 18 años de edad en ocupaciones "lucrativas" no se limita o reduce a los aspectos de seguridad en el trabajo o empleo de estos, sino en relación con toda la normatividad que esta Ley incluye a los fines de requerir la asistencia y el aprovechamiento escolar y de prohibir o limitar las opciones de trabajo o empleo de estos menores.*

(ii) Como parte de la Ley 230 de 1942, el *Artículo 13* de ésta, 29 L.P.R.A. sec. 443 regula específicamente el trabajo por *cuenta propia o el empleo por un patrono de los menores* (varones o hembras)³¹ entre 14 y menos de 18 años de edad en las ventas ambulantes de cualesquiera artículos, productos o mercancías —que no sean las de periódicos o publicaciones, o, que no sean las de billetes de la lotería, papeletas o cuadros del hipódromo u otros juegos de azar—; y se exige que los *menores entre 14 y menos de 16 años* que deseen dedicarse por cuenta propia o ser empleados por un patrono en ventas ambulantes de productos tienen que obtener un *permiso especial de vendedor ambulante del Departamento del Trabajo*,— el que se otorga luego de someterse por el *padre o encargado del menor la documentación respecto a su edad, expediente y aprovechamiento escolar y la certificación médica de su capacidad física y mental*— *siempre que el trabajo de vendedor ambulante de productos no perjudique la salud del menor o su progreso en la escuela, pues en este caso igualmente aplica la provisión de la asistencia compulsoria a la escuela a los menores de 16*

31. Mediante la Ley Núm. 16 de 23 de junio de 1976, *Leyes de Puerto Rico 1976*, págs. 757-763, se enmendaron los Artículos 13, 13-(A) que detallaremos más adelante, y 16, a los fines de eliminar la discriminación por razón de sexo, en estas actividades de trabajo de menores, *originalmente* el Artículo 13 *excluía* a las niñas de menos de 18 años de edad de la venta ambulante de productos y el Artículo 16, 29 L.P.R.A. sec. 446 *excluía* a las niñas menores de 18 años de cualquier trabajo o empleo de mensajera ni en ninguna tienda, restaurante o cafetería donde se detallen bebidas alcohólicas ni en ningún hotel o casa de huéspedes salvo que se empleare como cajera o telefonista, *ahora* se refiere a ningún menor de 16 años durante las horas entre las 6:00 de la noche y 6:00 de la mañana en que se prohíbe actuar como mensajero o entregar mercancías y prohíbe a cualquier menor de 16 años trabajar donde se detallen bebidas alcohólicas ni en ningún hotel o casa de huéspedes, eliminándose la excepción del trabajo como cajera o telefonista. Ver, la recomendación de esta Comisión de Derechos Civiles al respecto, *La Igualdad de Derechos y Oportunidades de la Mujer Puertorriqueña* (1972-CDC-022), 2 *Der. Civ.* 583, 757-758 (1973).

años; por tanto, el permiso de vendedor ambulante de productos sólo autoriza al menor entre 14 y menos de 16 años a realizar ese trabajo cuando haya terminado su labor escolar del día y su trabajo está sujeto al máximo de horas de trabajo que se requiere igualmente en las ocupaciones lucrativas a los menores entre 14 y menos de 18 años, a saber: no más de 6 días consecutivos en una sola semana ni más de 40 horas en una semana ni más de 8 horas en un solo día y, además, los menores entre 14 y menos de 18 años —véase la pág. 32, apartado 5, de nuestro Informe respecto a la inadvertencia del legislador en cuanto equiparó las edades tocante al trabajo nocturno de los menores entre 14 y menos de 16 años, y, los menores entre 16 y menos de 18 años— no pueden dedicarse a ventas ambulantes de productos después de las 10:00 de la noche ni antes de las 6:00 de la mañana.

Los menores entre 14 y menos de 18 años de edad que trabajen por su cuenta como vendedores ambulantes de productos, por considerárseles "pequeños comerciantes" (*little merchants*), sólo obtienen de beneficios las ganancias que se deriven de sus ventas y, a diferencia de los vendedores ambulantes de periódicos o publicaciones —en la calle, sitios públicos o de casa en casa— no se reconoce legislativamente tan siquiera la obligación de la persona, natural o jurídica, que produce o distribuye en Puerto Rico incluso mediante venta la mercancía a revender por el vendedor ambulante entre 14 y menos de 18 años de edad, que lo asegure, al menos como en el caso análogo de los vendedores de periódicos o publicaciones por las empresas periodísticas, en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo. Esta distinción que reduce legislativamente a una situación de menor protección jurídica a los menores que pueden vender legalmente productos o mercancías que a los menores que análogamente puedan vender periódicos o publicaciones, carece totalmente de criterios que la justifiquen razonable o racionalmente desde el punto de vista jurídico y constituye en el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 una violación a la garantía de la igual protección de las leyes que se reconoce a toda persona por la Sección 7, Artículo II, Carta de Derechos, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, e infringe igualmente la garantía de la igual protección de las leyes que se reconoce a tenor de las Enmiendas Quinta —como parte de la cláusula de que ninguna persona será privada de su vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento de ley— y Décimocuarta —extensiva como limitación a los estados federados en sus correspon-

dientes relaciones con las personas dentro de su jurisdicción—, de la Constitución de los Estados Unidos de América, *Examining Board v. Flores de Otero*, 426 U.S. 572, 599-601 (1976), y reiterado en *Terry Terrol Torres v. Commonwealth of Puerto Rico*, 61 L.Ed. 2d 1, 7 (1979).

La misma justificación que existe para requerir legislativamente que las empresas periodísticas aseguren a los menores que se pueden dedicar a vender periódicos o publicaciones en la calle, sitios públicos o de casa en casa —de acuerdo con el Artículo 13-(A) respecto a menores entre 12 y 18 años de edad y aun cuando las empresas periodísticas utilicen para estas actividades, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes— a los fines de que están protegidos por las disposiciones de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, de igual modo existe justificación para que la persona que produce o distribuye en Puerto Rico los artículos, productos o mercancías que puedan vender los menores entre 14 y menos de 18 años de edad —de acuerdo con el Artículo 13— también los proteja y asegure en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo. Debe requerirse legislativamente, mediante enmienda al Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 443, que a los menores entre 14 y 18 años que se dediquen a la venta, ofrecimiento para la venta, solicitud, colección o distribución de artículos, productos o mercancías, en la calle, en cualquier sitio público o de casa en casa, se les asegure, *a/ menos*, en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, por la persona natural o jurídica que produzca o distribuya generalmente determinado artículo, producto o mercancía en Puerto Rico, aun cuando ésta utilice para tales actividades, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes o detallistas.

Por otra parte, se recomienda a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que estudie los beneficios y derechos que se reconocen a las personas que están empleadas por un patrono como vendedores ambulantes, particularmente en lo que respecta a los menores entre 14 y menos de 18 años que se dedican como empleados a las ventas ambulantes de artículos, productos o mercancías, con miras a mejorar el tipo de su remuneración, condiciones de trabajo, beneficios, bonificaciones y protecciones, por disposición de ley de manera análoga a la que disfrutaban los menores entre 14 y menos de 18 años que pueden ser empleados en ocupaciones lucrativas —establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas— a tenor de la Ley 230

de 1942 que regula el empleo de menores de 18 años y otras leyes vernáculas que puedan serles aplicables. Como punto de partida en este examen legislativo y a manera de problematizar la situación normativa diferencial con que se ha tratado tradicionalmente a los vendedores ambulantes, véase: *A.D. Miranda, Inc. v. Falcón*, 83 D.P.R. 735, 736: respecto a la exclusión de los agentes viajeros y *vendedores ambulantes* en determinados decretos mandatorios de salario mínimo; 737-738: en cuanto a que la Ley 379 de 15 de mayo de 1948, 29 L.P.R.A. secs. 271-288 —ver la nota al calce 28, pág. 53, de nuestro Informe— excluye a los agentes viajeros y *vendedores ambulantes* de la jornada legal del trabajo y en lo concerniente a horas regulares de trabajo, horas extras, paga extra por horas extras, nóminas de pago, reclamaciones de empleados, causas de acción y daños de éstos; 738-746, más aun, cuando el Tribunal Supremo de Puerto Rico interpretó que la Sección 16, Artículo II, Carta de Derechos, de nuestra Constitución, en lo que concierne a la limitación de una jornada de trabajo de 8 horas, no protege o incluye *por sí misma* a los viajantes vendedores —y podríamos añadir, a los *vendedores ambulantes*, máxime si consideramos que la Ley federal de horas y salarios excluye a los viajantes de sus disposiciones sobre horas máximas de trabajo, 29 U.S.C.A. 213 —véase sobre otros aspectos de esta Ley federal, las págs. 6-10 de nuestro Informe, la facultad de las asambleas legislativas estatales inclusive la de Puerto Rico de legislar sobre asuntos que son excluidos de la legislación federal con la pretensión de que puedan ser reglamentados a niveles estatales o, como también apuntamos anteriormente, para establecer por ley beneficios mayores o superiores a los que podrían derivarse de la legislación federal, 83 D.P.R. 735, 746 (1961); consúltese, además, *Cervecería Corona, Inc. v. Junta de Salario Mínimo*, 98 D.P.R. 801, 819-822 (1970): tocante a la inclusión de los viajantes vendedores en los beneficios de vacaciones y licencia por enfermedad en determinado decreto mandatorio (aunque excluidos para propósitos de la fijación de salarios mínimos), particularmente en cuanto pretende rechazar los argumentos de dificultad en constatar las horas efectivamente trabajadas en el caso de los viajantes vendedores, no obstante el Tribunal Supremo haber referido este problema de la dificultad en constatar las horas efectivamente trabajadas por los choferes vendedores y sus ayudantes, a los fines de fijar salarios mínimos *por hora* a diferencia de fijar un salario *por comisión* en *Espasas Dairy Inc. v. Junta de Salario Mínimo*, 94 D.P.R. 816, 824-825 (1967): no empece calificar a estos

choferes vendedores y sus ayudantes que distribuyen y venden la leche fresca como "verdaderos vendedores ambulantes", y, *Espasas Dairy Inc. v. Junta de Salario Mínimo*, 96 D.P.R. 816, 821-822 (1969); y, véase, más recientemente, *Avon Products, Inc. v. Secretario del Trabajo*, 105 D.P.R. 803, 810-812 (1977): donde se decidió que el servicio prestado por las vendedoras de casa en casa de los productos Avon constituye empleo de acuerdo con la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 L.P.R.A. sec. 702(k)(5) en cuanto dispone que:

"(5) El servicio prestado por una persona será considerado como empleo bajo esta Capítulo independientemente de si existe o no una relación obrero-patronal, a menos y hasta que se demuestre a satisfacción del Secretario que:

(a) En relación con la prestación de su servicio, tal persona ha estado y continuará actuando sin sujeción a mando o supervisión, tanto como cuestión de hecho como bajo su contrato de servicios; y,

(b) Tal servicio es prestado bien fuera del curso usual del negocio para el cual se trabaja o fuera de todos los sitios de negocio de la empresa para la cual se trabaja; y

(c) Dicha persona está usualmente ocupada en algún trabajo, profesión o negocio independientemente establecido de la misma naturaleza de aquel comprendido en el servicio prestado." (subrayado nuestro)

por lo que la Compañía Avon, al no poder demostrar que las vendedoras Avon se dedicaban habitualmente a un negocio propio independiente, estaba obligada a pagar la contribución por desempleo que impone la Ley de Seguridad de Empleo a los patronos y, por ende, tales vendedoras ambulantes de productos de casa en casa podrían recibir los beneficios de desempleo de acuerdo con esta Ley; *sin embargo, mediante la Ley núm. 35 de 13 de julio de 1978, 29 L.P.R.A. sec. 702, se dejó sin efecto legislativamente esta interpretación de nuestro Tribunal Supremo en el caso de Avon Products, cuando se añadió a la Ley de Seguridad de Empleo de 1956, el inciso (T) a la Sección 702(k)(6) dispositivo de que el término empleo no incluirá:*

"(T) El servicio prestado por una persona cuya remuneración consista o provenga exclusivamente de comisiones, descuentos o por cientos, en relación con órdenes para, y la

realización de ventas de casa en casa de, artículos de uso o consumo que hayan sido adquiridos o comprados previamente por dicha persona con tal propósito”.

Con tal exclusión de la definición de empleo a los fines de la Ley de Seguridad de Empleo —beneficios de desempleo— si la remuneración por los servicios proviene exclusivamente de comisiones, descuentos o por cientos, referentes a órdenes —que, a nuestro juicio, incluye suscripciones— y en relación con ventas de casa en casa, de artículos de uso o consumo —lo que también interpretamos incluye periódicos o publicaciones— los cuales hayan sido adquiridos o comprados previamente por la persona con tal propósito (esto es, de reventa), resulta obviamente que los vendedores ambulantes de casa en casa, de artículos, productos o mercancías —respecto al Artículo 13 de la Ley 230 de 1942, menores entre 14 y 18 años— y los portadores de periódicos o publicaciones —Artículo 13-(A) de la Ley 230 de 1942 según enmendada, menores entre 12 y 18 años—, al igual que las vendedoras de productos Avon u artículos análogos de casa en casa, *no* están incluidos en la Ley de Seguridad de Empleo y por tanto no pueden ser elegibles a los beneficios de desempleo que ésta provee; a la vez, *tampoco* están incluidos en la Ley de Seguridad de Empleo, los vendedores ambulantes en las calles o sitios públicos inclusive los menores de edad que puedan realizar tales actividades, pues la Sección 702(k)(1)(A)(3) *sólo incluye como empleo el servicio prestado para cualquier persona (patrono) como “(ii) vendedor ambulante o viajante (que no sea agente conductor o conductor a comisión) dedicado a solicitar para beneficio de y transmitir a su principal órdenes de mayoristas, detallistas, contratistas, operadores de hoteles, restaurantes o cualquier otro establecimiento similar por mercancía para revender o materiales para uso en la operación de sus negocios”* (subrayado nuestro). Con las anteriores referencias, expuestas a manera ejemplificativa, se puede apreciar la situación normativa diferencia en que se ha colocado tradicionalmente a los vendedores ambulantes —de casa en casa, en las calles o sitios públicos— a base de criterios que, tal vez, los adelantos tecnológicos en las comunicaciones, entre ellas, radiotelefónicas, el establecimiento de rutas fijas y demarcaciones geográficas a las que tienen que circunscribirse los vendedores ambulantes, y las necesidades de incluir supervisores o empleados en el área con vehículos y medios de comunicación radiotelefónica con la empresa a nivel central, regional o municipal, hayan superado los argumentos

tradicionales de que resulta difícil verificar la labor de los vendedores ambulantes, máxime cuando la propia empresa, con el fin de aumentar sus ventas, asigna a sus empleados o supervisores en las áreas o rutas en que trabajan los vendedores ambulantes de suerte que distribuyan inicialmente o suplan adicionalmente en el curso del día sus productos, artículos o mercancías para la venta y distribución así como se aseguren de recibir diariamente el importe de estas ventas que corresponde a la empresa en que trabajan los empleados o supervisores; por ejemplo, tal es el caso de las empresas periodísticas y el sistema de distribución de ejemplares de periódicos que han adoptado a los fines de proveer diariamente los ejemplares de periódicos iniciales y adicionales por los choferes-gerentes, ronderos o supervisores a los pregoneros, quienes venden en las calles o sitios públicos, especialmente en determinadas intersecciones que se rigen por semáforos, además de que tales choferes-gerentes, ronderos o supervisores se encargan diariamente de recibir *en el lugar de trabajo de los pregoneros* el importe que por las ventas de ejemplares corresponde a las empresas periodísticas.

(iii) A tenor del Artículo 13-(A) que se adicionó por la Ley 90 de 1954 a la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. sec. 443a, se reglamenta exclusivamente la venta *por cuenta propia* de periódicos, revistas, folletos, circulares y cualquiera otra materia de publicidad —publicaciones— por menores varones o hembras,³² entre 12 y 18 años de edad, en las calles, en cualquier sitio público, o de casa en casa. Mediante la Ley Núm. 16 de 23 de junio de 1976, *Leyes de Puerto Rico 1976*, págs. 757-763, además de enmendar los Artículos 13, 13(A) y 16 de la Ley 230 de 1942, a los fines de eliminar la exclusión de las menores de estas disposiciones e incluirlas en paridad de derechos y restricciones a los varones, se re-estructuró ampliamente el Artículo 13-(A), 29 L.P.R.A. sec. 443a, y constituye la presente normatividad respecto al trabajo de

32. Como indicamos a la pág. 58, nota al calce 31, de nuestro Informe, la Ley 16 de 23 de junio de 1976, entre otras enmiendas, eliminó la restricción del Artículo 13-(A) respecto a que "ninguna niña menor de dieciocho (18) años podrá dedicarse por cuenta propia ni ser empleado por un patrono" en ventas ambulantes de periódicos; discrimen por motivo de sexo de acuerdo con la Sección 1, Artículo II, Carta de Derechos, de nuestra Constitución, que inadvertidamente se mantuvo originalmente en 1954, aun cuando regía desde el 1952 la Constitución del Estado Libre Asociado, y en torno a lo cual recomendamos que se eliminara en el Informe sobre *La Igualdad de Derechos y Oportunidades de la Mujer Puertorriqueña*.

menores entre 12 y menos de 18 años como vendedores de periódicos o publicaciones.

Actualmente, el Artículo 13-(A) incluye, en resumen, los siguientes aspectos: (1) ningún menor de 12 años puede dedicarse o emplearse en la venta de periódicos o publicaciones; (2) los menores entre 12 y 18 años podrán dedicarse o emplearse en la venta de periódicos o publicaciones, de casa en casa, en la calle o en cualquier sitio público durante las horas entre las 5:30 y 7:30 de la mañana y entre las 5:00 y 7:00 de la noche de lunes a viernes, y entre las 6:00 (a.m.) y 7:00 (p.m.) los sábados, domingos y días feriados, siempre que esta labor no interfiera con la asistencia a clases de estos menores; (3) ningún menor de 18 años puede dedicarse o emplearse en la venta de periódicos o publicaciones en zonas o sitios que de acuerdo con la reglamentación que disponga el Secretario del Trabajo, se consideren peligrosos a la seguridad y vida de los menores —ver pág. 45 de nuestro Informe tocante al *Reglamento sobre el empleo de menores en la venta ambulante de periódicos* y nuestra crítica a éste— y se declara expresamente que el *área de rodaje* de cualquier calle o carretera es *intrínsecamente peligrosa y bajo ningún concepto se permitirá que menores de 18 años se dediquen a vender periódicos o publicaciones en estas áreas de rodaje* —ver pág. 45, nota al calce 26, de nuestro Informe en torno a la prohibición del uso de la zona de rodaje de una vía pública para cualquier tipo de ventas en la Ley de Vehículos y Tránsito—; (4) todo menor entre 12 y 18 años que interese dedicarse o emplearse en la venta de periódicos o publicaciones tiene que someter personalmente o por cualquier parte interesada —la empresa periodística inclusive— en el Departamento del Trabajo documentación fehaciente sobre prueba de edad, certificación de las autoridades escolares que demuestre que las horas de trabajo no interfieren con su horario de clases, declaración del padre, madre, tutor o encargado que indique que consiente a que se expida autorización para trabajar al menor, y carta o contrato firmado por su futuro patrono en que se exprese el lugar, horas, remuneración y naturaleza del trabajo que habrá de realizar el menor; (5) en caso de que la parte interesada no someta al Departamento la totalidad de los documentos en el momento de solicitar la autorización para el empleo del menor, tiene 3 días laborables para suplir la documentación que haga falta, permitiéndose que desde el momento en que se radique la solicitud de autorización en el Departamento del Trabajo puede el menor comenzar a trabajar y desde

entonces tiene la protección de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo; si transcurridos los 3 días laborables no se ha suplido la documentación relativa al menor, no se podrá seguir utilizando a éste como vendedor de periódicos o publicaciones y se estará sujeto a las penalidades que se establecen en este Artículo 13-(A); (6) comprobado que el menor tiene 12 años o más de edad, que su asistencia a clases no se afectará por el trabajo que propone realizar y que el menor no trabajará en zonas o sitios peligrosos, el Departamento del Trabajo le expedirá al menor la autorización escrita y enviará copia de ésta al futuro patrono, quien la debe retener en sus archivos y mostrar cuando algún funcionario autorizado del Departamento del Trabajo o de cualquier otra agencia gubernamental se lo requiera, a la vez el Departamento guarda copias en sus archivos de la autorización que ha expedido, ésta autorización sólo permitirá que el menor trabaje en relación con el patrono que firmó la carta o contrato de trabajo presentado al Departamento del Trabajo; (7) toda empresa periodística, casa editorialista, agente o representantes de éstas, revendedor o contratista independiente, padre, madre, tutor o encargado, del menor que empleare, permitiere o tolerare que menores entre 12 y 18 años se dediquen a la venta de periódicos o publicaciones, sin la autorización escrita del Departamento del Trabajo o que permita que realicen tales labores en zonas o sitios peligrosos o en horas que no son las autorizadas, incurrirá en delito menos grave con pena de multa no menor de \$10.00 ni mayor de \$50.00 o cárcel que no excederá de 15 días por la primera infracción, multa no menor de \$50.00 ni mayor de \$100.00 o prisión que no excederá de 90 días por la segunda infracción, multa no menor de \$200.00 ni mayor de \$600.00 o prisión que no excederá de 6 meses, o ambas penas a discreción del Tribunal, por cualquier infracción subsiguiente; toda parte interesada —propietario, editor, distribuidor o representante autorizado— que someta documentación fraudulenta al Departamento del Trabajo para conseguir la autorización de trabajo del menor o que no supla la documentación necesaria dentro del término de 3 días laborables que se concede y durante el cual el menor puede comenzar a trabajar sin el permiso final del Departamento del Trabajo, incurrirá en delito menos grave con pena de multa no menor de \$100.00 ni mayor de \$300.00 o cárcel que no excederá de 60 días por la primera infracción, y en caso de reincidencia con multa no menor de \$300.00 ni mayor de \$600.00 o cárcel que no será menor de 60 días ni mayor de 6 meses o ambas penas a discreción

del Tribunal —sobre el error en la redacción de las penalidades en el Artículo 13-(A) según fue redactado originalmente en 1954, véase la pág. 50 de nuestro Informe—; (8) se impone al Secretario del Trabajo la obligación de utilizar los abogados del Departamento como fiscales especiales en toda acción criminal que se establezca en los tribunales de Puerto Rico por violación a las disposiciones de este Artículo 13-(A) —aunque tratándose de delitos menos grave, las infracciones se ventilarían en el Tribunal de Distrito donde al presente se asignan fiscales del Departamento de Justicia—; (9) se establece que la reglamentación que se autoriza formular al Secretario del Trabajo entrará en vigor no más tarde de 60 días después de la vigencia de esta Ley —la enmienda de 1976 al Artículo 13-(A), aunque lo que hizo el Secretario del Trabajo fue enmendar en 14 de abril de 1977 el *Reglamento sobre la Venta Ambulante de Periódicos* que se promulgó el 4 de marzo de 1955; enmiendas de 1977 que iban dirigidas a designar las “horas prohibidas” en que de acuerdo con la nueva redacción del Artículo 13-(A) en 1976 *no se pueden* realizar ventas ambulantes por los menores entre 12 y 18 años, a saber: entre las 7:30 de la mañana y 5:00 de la tarde y entre las 7:00 de la noche y 5:30 de la mañana de lunes a viernes, y entre las 7:00 de la noche y 6:00 de la mañana los sábados, domingos y días feriados, y, además, que la autorización o permiso para trabajar como vendedor de periódicos o publicaciones *eliminó* la distinción que se dispuso originalmente en 1954 de que los niños mayores de 15 años, a diferencia de los niños entre 12 y menos de 15 años a los cuales se les prohibía, podían trabajar en zonas o sitios peligrosos si se habilitaban casetas o sitios para realizar tales ventas —aspecto que criticamos a las págs. 46-49 de nuestro Informe—; y, (10) se mantiene la determinación normativa de que cualquier menor que se pueda dedicar a la venta de periódicos o publicaciones en cualquier sitio público, en las calles o de casa en casa, será considerado como que está ejerciendo un empleo y que es empleado de la persona natural o jurídica cuyos periódicos o publicaciones distribuya o venda, ya sea esta persona el propietario, editor o distribuidor general de éstos y aun cuando esta persona utilice para tales actividades de ventas de ejemplares, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes, pero la relación de patrono y empleado que se establece en este Artículo 13-(A) es a los *únicos* fines de que el menor esté cubierto por la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, lo que permite entender porqué subrayamos a la página 64 de nuestro Informe

que el Artículo 13-(A) reglamenta exclusivamente la venta por cuenta propia de periódicos o publicaciones. Como cuestión jurídica la única relación obrero-patronal que se reconoce, hasta el momento, entre las empresas periodísticas y los menores entre 12 y 18 años que se pueden dedicar a la venta de periódicos o publicaciones es a los fines de que estas empresas periodísticas los aseguren a tenor de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, lo que no sólo redundaría en determinados beneficios para el menor en caso de sufrir lesiones relacionadas con la venta de periódicos o publicaciones, sino que, también, limita la responsabilidad de las empresas periodísticas, pues como patronos asegurados los beneficios que se otorguen de acuerdo con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo incluso en el caso de la compensación adicional, constituyen los remedios *exclusivos* contra el patrono asegurado aun cuando emplee menores de 18 años en contravención a la ley que regula el empleo de menores, entre cuyas disposiciones se encuentra el Artículo 13-(A) que reglamenta la venta de periódicos o publicaciones por menores entre 12 y 18 años de edad. Véase las págs. 35-46 de nuestro Informe donde se traza el origen y desarrollo que culminó en la aceptación por las empresas periodísticas en asegurar sus menores intereses con el mínimo de responsabilidades en la distribución de ejemplares de periódicos por los menores entre 12 y 18 años de edad, a saber: mantener la edad mínima de 12 años, retener a la gran masa de pregoneros y portadores que se dedicaban a la venta de periódicos, los menores entre 12 y menos de 14 años, a cambio de incluir a los menores entre 12 y 18 años que se dedicaran a estas ventas —en la calle, sitios públicos o de casa en casa— en la nómina de contribución al Fondo del Seguro del Estado y por tanto quedar éstos protegidos por la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, máxime cuando el sistema de distribución de ejemplares de periódicos dependía en gran medida *entonces* de las ventas en las calles, particularmente en las intersecciones que se regían por luces de tránsito donde existían mayores riesgos y peligros de que los vendedores de periódicos menores de edad pudieran recibir serias lesiones; por lo demás, los vendedores de periódicos o publicaciones inclusive menores se conceptúan como comerciantes que trabajan por su cuenta y riesgo; los menores, a quienes tradicionalmente los han calificado de "pequeños comerciantes" (*little merchants*), no reciben de la venta de ejemplares otros beneficios que los que se derivan de las ganancias que obtengan entre el precio que compran el ejemplar a las empresas

periodísticas y el precio en que lo revendan a los transeúntes o clientes, pues inclusive los incentivos que les puedan dar las empresas periodísticas, o son casos excepcionales de contratación individual, por ejemplo, por atender determinada ruta o llevar ejemplares a determinados clientes importantes para la empresa periodística, o son meros actos de liberalidad de las empresas periodísticas, por ejemplo, el llamado desayuno a los pregoneros, repartir camisetas a estos, o cualesquiera otros regalos o concursos que auspicien las empresas periodísticas.

Debe señalarse que el sistema de distribución de ejemplares de periódicos que *prevalecía* en las décadas del 1940 y 1950: las ventas por los *pregoneros* en las calles e intersecciones que se rigen por semáforos y entre 4:00 de la tarde a 11:00 y 12:00 de la noche, *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, pág. 465, se modificó radicalmente desde entonces hasta el punto que las ventas de ejemplares de casa en casa o a domicilio por parte de *porteadores* constituye el 75 % del volumen de ejemplares que venden estos de los periódicos *El Mundo* y *The San Juan Star*, el 70% de *El Nuevo Día* y el 42% de *El Vocero* mientras que el volumen de venta en las calles de los periódicos *El Mundo*, *El Nuevo Día* y *El Vocero* es de 2%, 10% y 12%, respectivamente, y el *San Juan Star* ninguno (respecto a *El Vocero* debe precisarse que debido a su amplia circulación en toda la Isla el 46% corresponde a ventas en establecimientos comerciales: colmados, farmacias y otros locales comerciales) —véase Tablas 1 y 2 de este Informe—, y las horas de distribución o venta de ejemplares ocurre temprano en la mañana desde las 5:30 y 7:30 u 8:00 de la mañana de lunes a viernes y desde las 6:00 de la mañana los sábados, domingos y días feriados, y el trabajo nocturno que se da, normativamente se establece entre las 5:30 de la tarde y 7:00 de la noche, se utiliza por los porteadores para cobrar semanal o quincenalmente a los clientes que se encuentran suscritos con determinado periódico. Vale reconocer que este cambio en la venta de periódicos: de pregoneros en la zona de rodaje a porteadores de casa en casa y de trabajo desde horas de la tarde hasta altas horas de la noche (12:00) a horas entre las 5:30 y 7:30 u 8:00 de la mañana, se debe en lo personal al entonces Secretario del Trabajo Sierra Berdecía y otras personas que como él creían que: "no se expone a riesgo alguno en su seguridad y vida el menor cuando distribuye de casa en casa, en una zona residencial y de escaso tránsito automovilístico, el diario que circula por la mañana", *Informe de Sierra Berdecía de 1954*, pág. 465, y, en la práctica no se puede desconocer el fenómeno de dispersión

urbana en la Zona Metropolitana de San Juan —San Juan, Bayamón, Cataño, Dorado (Levittown), Guaynabo, Trujillo Alto y Carolina—, Caguas, Ponce, Mayagüez, Arecibo, Fajardo y Humacao (y otros municipios en menor medida), en adición al desarrollo de avenidas, expresos y autopistas, ramales y marginales, en que se transita directamente a velocidades mayores que las que se puede transitar en las calles interiores de la ciudad o pueblo, son factores que, conjuntamente con la necesidad de tener que salir a los trabajos temprano en la mañana e informarse rápidamente de los acontecimientos o noticias con que comienza el día, podrían explicar también que el sistema de distribución de ejemplares de periódicos se alterara del que existía por la noche al que se desarrolla diariamente desde la madrugada, aparte de las razones que pudieran tener adicionalmente las empresas periodísticas en haber procurado o acomodado a este cambio.

El Artículo 13-(A) que se adicionó por la Ley 90 de 1954 a la Ley 230 de 1942 (según enmendada), en lo que respecta a la reglamentación de la venta de periódicos o publicaciones por menores entre 12 y 18 años de edad, debe ser examinado legislativamente tocante a los beneficios económicos que deben recibir los porteadores y pregoneros de las empresas periodísticas, en adición a la protección que tienen actualmente de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, en vista del grado de control que ejercen las empresas periodísticas sobre los vendedores de periódicos o publicaciones en cuanto a la provisión, venta (a estos), precio y cobro, fijación de rutas y supervisión de éstas por empleados de las empresas periodísticas, respecto a los ejemplares que se publican o distribuyen en Puerto Rico.

Debe advertirse que la Ley núm. 56 de 21 de julio de 1978, Secciones 1-15, denominada "Ley para Reglamentar la Operación de los Negocios Ambulantes en Puerto Rico", 10 L.P.R.A. secs. 2001-2015, en cuanto concede al Departamento de Comercio la facultad de autorizar y reglamentar los "negocios ambulantes", esto es, "toda aquella explotación comercial debidamente autorizada, cuya característica sea que dicho negocio no tenga lugar fijo para su operación", 10 L.P.R.A. sec. 2002(a), de no interpretarse restrictivamente a las ventas en *puestos* ambulantes o *vehículos* que se ubican en la proximidad de las vías públicas —calles o aceras o en el espacio de propiedad pública que se reserva entre la zona de rodaje y cualquier propiedad privada o patrimonial de alguna agencia gubernamental inclusive municipal—, podría constituir —si se refiere a las ventas ambulantes de menores de

edad en las calles, sitios públicos o de casa en casa, ya sea de productos, mercancías, artículos, periódicos o publicaciones— una duplicación innecesaria de la facultad que se concede al Secretario del Trabajo y al Departamento que dirige respecto a autorizar, reglamentar y supervisar el empleo de los menores de 18 años en estas actividades de ventas ambulantes, a tenor de los Artículos 13 y 13-(A) de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. secs. 443 y 443a. El problema de las ventas ambulantes en puestos o vehículos en las vías públicas y la reglamentación que se faculta al Departamento de Comercio —en consulta con el Departamento de Transportación y Obras Públicas— “con el propósito de proteger el interés público, la salud, el flujo vehicular, la estética de nuestras carreteras, la calidad de los servicios que éstos (los negocios ambulantes) prestan y facilitar el cumplimiento de la reglamentación vigente sobre precios al nivel del consumidor”, 10 L.P.R.A. sec. 2003, *son intereses gubernamentales distintos, y deben mantenerse separados*, a los que se pretenden obtener con la reglamentación del empleo o trabajo de los menores de 18 años en ventas ambulantes por el Departamento del Trabajo que van dirigidos a posibilitar el aprovechamiento escolar del menor, permitirle determinadas opciones de trabajo y asegurar a estos contra actividades de ventas ambulantes que sean perjudiciales a su vida, integridad física, salud, bienestar y moral.

La revisión legislativa que se propone a la Ley 230 de 1942 según enmendada, en relación con los menores que puedan trabajar en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas, los que se puedan dedicar a ventas ambulantes de artículos, productos o mercancías y los que se puedan dedicar a la venta o distribución de periódicos o publicaciones, debe encaminarse a ampliar las opciones existentes de trabajo y los beneficios y las protecciones de ley que se deriven del trabajo o empleo de los menores de 18 años, a la vez que se posibilite su aprovechamiento escolar y se protejan contra ocupaciones, tareas o actividades que resulten perjudiciales a su vida, integridad física, salud, bienestar y moral. La Ley núm. 146 de 20 de junio de 1979, para enmendar los Artículos 1 y 11 de la Ley 230 de 1942, 29 L.P.R.A. secs. 431 y 441, sólo va dirigida a establecer que menor significará “cualquier niño de uno u otro sexo menor de dieciocho (18) años de edad”, *Servicio Legislativo de Puerto Rico*, Vol. 17, núm. 3, de 24 de octubre de 1979, págs. 487-488. Debe advertirse que, no obstante el Artículo 1215 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 3402(1) dispositivo de que los menores no emancipados

no pueden prestar consentimiento para contratar, aparte de que el legislador puede determinar y autorizar a los menores no emancipados a que realicen determinadas relaciones jurídicas, por sí mismos o por medio de uno de sus padres, tutor o encargado —posibilidad de excepción que se reconoce en la Ley 230 de 1942 cuando permite el empleo o trabajo de menores de 18 años— “desde el momento del nacimiento se (tiene) capacidad para ser sujeto de las relaciones jurídicas que admitan la representación (y) a medida que el menor de edad vaya formándose o creciendo irá adquiriendo mayor grado de capacidad”.³³ Desarrollar actitudes positivas en el menor de 18 años hacia el aprovechamiento escolar y procurar que también coadyuve en su desarrollo como persona la experiencia de un trabajo o empleo a la medida de su edad e intereses, son posibilidades que no tienen que ser contradictorias ni excluyentes entre sí, ambas pueden contribuir a la formación integral del menor, sin que el Estado tenga que renunciar a su responsabilidad y facultad normativa y supervisora de proteger a estos contra ocupaciones o labores que sean realmente perjudiciales o peligrosas a su vida, integridad física, salud, bienestar o moral, y es precisamente dentro de estas finalidades que urge actualizar las disposiciones de la Ley 230 de 1942 a los fines de ampliar y desarrollar razonablemente las opciones de trabajo o empleo de los menores de 18 años.

II. Resumen de los testimonios de los representantes de los periódicos:

A. *El Mundo*

El 7 de junio de 1979, compareció en representación de *El Mundo* el señor Quintín Rivera, quien desempeña las funciones de Gerente Insular del periódico referido,³⁴ y depuso ante la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico.

33. Ver, del extinto profesor Carlos Mascareñas: *Derecho de Familia*, Curso 1961-62 (mimeografiado), Tópico VII: “Circunstancias Modificativas de la Capacidad”, la menor edad, págs. 22-26.

Los Artículos 4(1) y 5 del Código de Comercio de Puerto Rico, 10 L.P.R.A. secs. 1004(1) y 1005, se enmendaron por la Ley núm. 103 de 12 de julio de 1979, a los fines de disponer mayoría de edad en vez de 21 años para los efectos del ejercicio legal del comercio, *Servicio Legislativo de Puerto Rico*, Vol. 17, núm. 3, 24 de octubre de 1979, pág. 384.

34. Acompañado de los abogados, Lcdo. Víctor Lleras, Director de Relaciones Industriales y Personal de *El Mundo*, y, Lcdo. Pedro Pumarada.

De acuerdo con la información que suministró el señor Rivera, *El Mundo* tiene 93,000 suscripciones, cuyas ventas se realizan por menores, llamados *porteadores* —aproximadamente 2,200— que entregan de casa en casa o a domicilio, y lo que representa el 75% de la totalidad de la circulación de éste periódico. El 25% restante de las ventas: aproximadamente se realiza 23% en comercios o puestos, esto es, 21,965 ejemplares, y, el 2% o 2,500 ejemplares se atribuye a ventas en las calles, particularmente en las intersecciones que se rigen por luces de tránsito y por menores que fluctúan entre los 16 y 17 años de edad, las cuales se practican exclusivamente en el Area Metropolitana, y a lo que se dedican 40 a 45 jóvenes.

A los fines de poder entregar ejemplares de periódicos a menores de edad, la empresa *El Mundo* concierta un contrato de compraventa con el Comprador, quien por ser menor de edad lo firma conjuntamente con su padre, madre, tutor o encargado que, a su vez, se responsabilizan y se comprometen a cumplir todas las cláusulas que se incluyen en el contrato referido, a saber:^{3 5}

1. Este contrato se realiza con el propósito de que el Comprador pueda comprar ejemplares del periódico *El Mundo* a los fines de él venderlos a personas que interesen recibir tal periódico en sus hogares o sitios de negocio.
2. El Comprador hará la distribución de los ejemplares del periódico entre las 5:30 de la mañana y las 7:30 de la mañana de lunes a viernes y de 6:00 a 8:00 de la mañana los sábados, domingos y días feriados.
3. El Mundo le suplirá diariamente al Comprador, a crédito, en el sitio que previamente se acuerde una cantidad de periódicos, suficientes para ser vendidos y entregados a los clientes del Comprador.
4. El Comprador se compromete a pagar a El Mundo los sábados o en caso de que por razón de peso no pueda ser el sábado, en

35. El original de este *Contrato de Compraventa* se radica en el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, conjuntamente con los documentos como el certificado de nacimiento, certificación escolar o de haber estudiado anteriormente y las razones por la cual no estudia al momento de solicitar el permiso de vendedor de periódicos, y la hoja de entrevista del porteador o pregonero menor de edad, esto es, entre las edades de 12 y 18 años.

la fecha próxima que se le indique, el importe correspondiente a los periódicos suplidos durante la semana a razón de 5 centavos por ejemplar diario y 8.5 centavos por ejemplar dominical, reteniendo para sí la diferencia entre el importe correspondiente y el precio de venta.³⁶

5. El Comprador será responsable y El Mundo no tendrá responsabilidad por gastos incurridos en la operación del negocio del Comprador.
6. El Comprador, de conformidad con la ley, estará cubierto en caso de que tenga algún accidente del trabajo, por la póliza que tiene El Mundo con el Fondo del Seguro del Estado.
7. El Comprador, de ser menor de 18 años de edad, se compromete a conseguir del Departamento del Trabajo (ahora de Trabajo y Recursos Humanos) el correspondiente permiso de trabajo para menores que requiere la ley.
8. Este contrato podrá ser cancelado por cualquiera de las partes dando notificación a la otra con siete días de anticipación.

El párrafo número 9 de este contrato provee para que se consigne el nombre del Comprador, y por ser menor de edad, que lo firme también el padre, madre, tutor o encargado que asumen las mismas responsabilidades a tenor de este contrato. A seguido se fija la Ruta del porteador o comprador, la dirección residencial de éste, teléfono, fecha de nacimiento: mes, día y año, pueblo donde nació y país, escuela donde estudia, último grado cursado, nombre del padre, tutor o encargado o nombre de la madre, tutor o encargado. Se otorga con la firma de la persona autorizada a nombre de El Mundo y las firmas del Comprador y del padre, madre, tutor o encargado del segundo.

Al final de este contrato de compraventa, cuyo original se radica en el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, se provee para la firma y la fecha de su recibo en el Departamento referido.

36. Se incluye la ganancia típica que recibiría el vendedor de periódico por ejemplar diario y dominical, sin que se excluya la posibilidad de que éste concierte un tipo distinto con la empresa periodística en situaciones especiales.

A base de la información que suministró el señor Rivera la cantidad mínima de ejemplares que se venden a los vendedores menores de edad, ambulantes o porteadores, es de 10 ejemplares, y la cantidad máxima promedio es de 50 ejemplares por Comprador, vendedor ambulante o porteador menor de edad, calificándose de porteador promedio quien entregue a sus clientes entre 35 a 40 ejemplares, de bueno quien entrega 40 a 50 ejemplares, y de excepcional quien entrega 75 a 80 ejemplares. Cabe señalar que el porteador, para poder recibir por compra de *El Mundo* determinados ejemplares, de acuerdo con el contrato de compraventa anteriormente referido, tiene que conseguir o mantener determinados clientes, mientras que el vendedor de periódicos en las intersecciones o calles no funciona a base de clientes por suscripciones y sí dentro de las posibilidades de ventas que puedan oscilar diariamente, ya sea por el flujo mayor o menor de personas, tránsito vehicular o debido a las condiciones del tiempo, soleado o lluvioso, entre otros factores. Merece destacarse que las ventas de ejemplares de *El Mundo* por jóvenes que ofrecen los periódicos en las calles o intersecciones apenas representan el 2% de la totalidad de la circulación del periódico, aproximadamente 2,500 ejemplares de 117,465 ejemplares. Véase la Tabla 2 de este Informe.

De acuerdo con el testimonio del señor Rivera, el periódico *El Mundo* circula mayormente en la zona urbana de la Isla de Puerto Rico, particularmente en la Zona Metropolitana. Sin descartar las dificultades que se atribuyen a la densidad o dispersión urbana, la entrega de ejemplares por los porteadores en los hogares o sitios de negocio de sus clientes puede extenderse temporalmente a 20, 25 o 30 minutos diarios por cada mañana. Claro está, la tarea semanal del porteador no se circunscribe a entregar los ejemplares de periódicos a sus clientes, pues constituye parte de la responsabilidad del porteador cobrar a éstos, lo que gestiona generalmente los sábados de cada semana.

Aunque no existen graves problemas en lograr que los clientes por suscripciones paguen semanalmente al porteador, contractualmente el porteador y por ende su padre, madre, tutor o encargado, son responsables del importe correspondiente de los ejemplares que el porteador haya recibido cada semana de *El Mundo*. No se olvide que el porteador *compra*, a crédito y se

obliga a liquidar semanalmente a *El Mundo*, a base de 15 centavos por ejemplar diario que vende, a su vez, al cliente en 20 centavos por ejemplar, y en 26.5 centavos por ejemplar dominical que vende a 35 centavos por ejemplar. Si tomamos la cantidad de 35 ejemplares diarios inclusive el dominical, el porteador debe pagar a la empresa periodística la suma total \$40.78 semanales (35 ejemplares x 15 centavos por ejemplar es igual a \$6.25 diarios que por 6 días —lunes a sábados— es igual a \$31.50, más, 35 ejemplares dominicales a 26.5 centavos por ejemplar es igual a \$9.28); mientras que el porteador debe cobrar de sus clientes la suma de \$54.25 semanales (35 ejemplares x 20 centavos por ejemplar es igual a \$7.00 diarios que por 6 días es igual a \$42.00, más, 35 ejemplares dominicales a 35 centavos por ejemplar es igual a \$12.25), lo que resultaría en una ganancia de \$13.47 semanales para el porteador promedio que distribuye el periódico *El Mundo*.

En el caso de que el porteador se enferme o no pueda distribuir el periódico *El Mundo* en determinados días, o un amigo o compañero del porteador lo sustituye en la ruta o la empresa periodística distribuye a través de sus empleados los ejemplares a los clientes del porteador sin que se descuente a este último la ganancia que hubiera obtenido de haber realizado la distribución de sus ejemplares. El interés de *El Mundo* es que el periódico le llegue al cliente temprano en la mañana. De ahí que también cuando resulta difícil conseguir un porteador en determinado sector o resulta difícil distribuir o repartir el periódico en determinada área, a manera de incentivo tendente a procurar la circulación del periódico *El Mundo*, se conviene por la empresa con el porteador darle una bonificación adicional que puede variar de \$2.00, \$3.00, \$5.00, \$7.00 o \$10.00 semanales, además de la ganancia que pueda obtener el porteador. Se admite por el representante del periódico *El Mundo* no sólo el interés que tiene la empresa en que circulen sus ejemplares, sino que inclusive e independientemente del precio del ejemplar que pueda llegar a determinadas personas, por ejemplo, en el área del Condado si existe una ruta de 40 periódicos a distribuir en condominios y el porteador logra obtener la confianza de los condómines hasta el punto de que le presten una llave de la puerta de entrada del condominio y así poder repartir los periódicos, con toda probabilidad se le dará por la empresa de *El Mundo* al porteador hasta

\$10.00 semanales aparte de lo que se le cobra por el periódico; por iguales razones a un porteador se le pagaba adicionalmente la cantidad de \$15.00 semanales porque repartiera 14 o 15 periódicos en Beverly Hills donde vivían muchos ejecutivos de agencias de publicidad.

A los fines del Departamento de Circulación de *El Mundo* se ha dividido la Isla en siete regiones: la de Caguas, Ponce, Mayagüez, Arecibo, y tres de ellas en el Area Metropolitana que se extiende desde Vega Baja hasta Luquillo, cada una de ellas a cargo de un Gerente Regional, quien supervisa a los empleados del periódico en cada región y tiene la responsabilidad de atender administrativamente en cuanto a ventas, servicios y logros el territorio geográfico que se le ha asignado. La tarea de repartir los periódicos a los porteadores, vendedores ambulantes en las intersecciones que se circunscribe al Area Metropolitana, y los establecimientos comerciales, recae en el chófer-gerente, anteriormente llamado gerente de distrito, en vista de que las 7 regiones referidas, a su vez, se han subdividido en distritos. El chófer-gerente también vela porque los vendedores ambulantes en las intersecciones realicen su tarea de acuerdo con la ley, particularmente para orientar a estos jóvenes para que no usen la línea de rodaje para ofrecer sus ejemplares a los que transitan en vehículos de motor. Además, el chófer-gerente se encarga de cobrar el periódico a los porteadores, vendedores ambulantes en las calles y dueños o administradores de establecimientos o puestos comerciales. Tanto el Gerente Regional como el chófer-gerente son empleados de *El Mundo*.

A través del chófer-gerente la empresa *El Mundo* provee un incentivo adicional a los que venden periódicos en las intersecciones a quienes, luego de finalizada la tarea diaria de vender sus periódicos, les compra algunos alimentos de desayuno. La provisión de este desayuno es una práctica extra-contractual y sólo se da a los 40 o 45 jóvenes que venden sus periódicos en las intersecciones.

Por otra parte, cuales incentivos también extra-contractuales, *El Mundo* ha auspiciado concursos a beneficio de los porteadores y vendedores en las intersecciones; ocasionalmente, también les regalan en estos concursos: bicicletas, bolas de baloncesto; se establecen determinados criterios, por ejemplo, al porteador que

consiga 25 suscripciones adicionales a las que tiene se le da un premio o algún tipo de compensación económica, a manera de incentivo.

Excepto la ganancia que pueda obtener el porteador o vendedor ambulante en las intersecciones entre el precio del periódico que compra a *El Mundo* y el precio en que vende el periódico a sus clientes, cualesquiera incentivos, bonificaciones a base de clientes adicionales o repartición de periódicos en áreas difíciles o donde resulte difícil conseguir a alguien que reparta el periódico, el desayuno que puedan pagar en algunas ocasiones a los jóvenes que venden en las intersecciones, son extra-contractuales, optativos de la empresa o de sus empleados concederlos o no, y en forma alguna constituyen normas escritas, uniformes o continuas de motivación de ventas, y se conciben por la empresa como actos de mera liberalidad.

Conviene señalar que a diferencia de los porteadores y los vendedores ambulantes que venden en las intersecciones, quienes compran el periódico a *El Mundo* para luego venderlo a sus clientes o transeúntes, la puesta de periódicos en establecimientos comerciales con el concurso del dueño o administrador del local o puesto se realiza a base de consignación. En los establecimientos comerciales, por ejemplo, farmacias, supermercados, cafeterías o puestos de ventas en las aceras, se deja por el chófer-gerente determinado número de ejemplares del periódico, se cobran los que se venden y se acreditan los no vendidos con la devolución de éstos o de una parte del periódico que se recorta a tales efectos —claro está, recorte para acreditar que el ejemplar no fue vendido o al menos que si fue vendido o leído se quedó en tales establecimientos comerciales. La ganancia de los que venden el periódico *El Mundo* en los puestos o establecimientos comerciales a base de consignación es de sólo 4 centavos por ejemplar del ejemplar diario que se vende a 20 centavos, y en tales casos no existe contrato escrito alguno como el que referimos cuando se trata de porteadores o de vendedores en las intersecciones y que por ser menores de edad la ley exige determinados requisitos, entre ellos, la radicación del contrato original en el Departamento de Trabajo y de Recursos Humanos y se expida por el Secretario del Departamento referido el permiso que requiere la ley para que

menores de edad de doce años en adelante puedan dedicarse a la venta de periódicos.

Aparte de la ganancia que pueda obtener el porteador o vendedor de periódicos en las intersecciones o de los incentivos que ocasional o diferencialmente pueda conceder la empresa *El Mundo* a éstos, y de la obligación jurídica que establece la ley de que estén asegurados por la empresa periodística a los fines de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo que administra el Fondo del Seguro del Estado, los porteadores o vendedores ambulantes en las calles no reciben bono alguno, no están asegurados a los fines de incapacidad o desempleo, no se les descuenta ni se da aportación patronal alguna en relación con el Seguro Social —la ley federal del seguro social se extiende a trabajadores que excedan de dieciocho años de edad a los fines de obligar al pago de tales aportaciones—, como tampoco se retiene en el origen cantidad alguna para fines del pago de contribuciones sobre ingresos, por lo que no se da a estos por la empresa ninguna constancia anual de lo que se ha pagado a ellos. Se explica toda esta situación por la empresa periodística a base de que los porteadores o vendedores ambulantes de periódicos en las calles no tienen relación alguna de empleados con la empresa *El Mundo*, los llaman contratistas independientes o, más correcto jurídicamente, personas que ejercen tareas por su propia cuenta. Además, el periódico *El Mundo* no incluye opcionalmente al contrato de compraventa con el porteador o vendedor ambulante de periódicos la posibilidad, que ofrecen otros diarios como veremos más adelante, de que el porteador o vendedor ambulante pueda pagar un seguro de vida o de accidente en adición al seguro que la empresa *El Mundo* tiene para ellos al tener que incluirlos por ley en la planilla del patrono para fines del Fondo del Seguro del Estado.

Finalmente, de acuerdo con el testimonio del señor Rivera, representante de *El Mundo* ante la Comisión de Derechos Civiles, no han tenido constancias, salvo en una ocasión que se alegó que un porteador murió por la embestida de un camión aunque el accidente ocurrió por la tarde cuando generalmente no se reparten ejemplares de periódicos, de que hayan ocurrido serios accidentes de muerte o lesiones o de que hayan sufrido asaltos o agresiones físicas —aunque han recibido de los porteadores querellas en este

sentido a las que estima la empresa como excusas de que les hurtaron el dinero y que por ende no pueden pagar los ejemplares. Debe consignarse, además, que en este testimonio se refirió en varias ocasiones en torno a la gran movilidad de los portadores en tales menesteres de vender periódicos, esto es, de que ellos no se mantienen como tales por un tiempo sustancial o relativamente largo, salida de trabajo que en muchas ocasiones se asocia con las dificultades que se topan los portadores en cobrar los ejemplares de sus clientes y en consecuencia poder pagar por éstos a la empresa de El Mundo.

B. *El Nuevo Día:*

En representación del periódico El Nuevo Día ante la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, depuso el señor Fernando Sánchez, Vicepresidente y Director de Circulación de este rotativo, el 26 de abril de 1979.

A base de la información que presentó el señor Sánchez, *El Nuevo Día* tiene 84,000 suscripciones que son atendidas por los portadores, quienes entregan los ejemplares de periódicos de casa en casa, a domicilio o a sitios de negocio de sus clientes. *El Nuevo Día* le vende periódicos a 1,600 portadores y cuyas ventas representan el 70% de la totalidad de la circulación de este periódico. El 10% de las ventas —12,000 ejemplares— se atribuye también, mayormente a menores, quienes venden periódicos en las intersecciones que se rigen por las luces de tránsito y a los que se denominan *pregoneros* o vendedores ambulantes en tales circunstancias.³⁷ El 20% restante de las ventas de ejemplares del periódico *El Nuevo Día*, 24,000 ejemplares diarios se realizarán en los establecimientos o puestos comerciales.

Aunque El Nuevo Día no acompañó fotocopia del contrato escrito que requiere la ley celebrar con los vendedores de

37. A los fines de concisión, debe llamarse *porteador* únicamente a la persona, generalmente menor de edad —mayor de 12 años de acuerdo con la ley— que vende periódicos a domicilio, de casa en casa o a sitios de negocio de sus clientes, mientras que se mentará solamente por *pregonero* a las personas inclusive menores de doce (12) años de edad en adelante que venden periódicos en las calles, generalmente en las intersecciones que se rigen por luces de tránsito. Véase: Tabla 1: Resumen de Información Venta por Menores.

periódicos menores de edad, debe anticiparse que el contenido del mismo en su aspecto sustantivo y formal es igual al contrato que referimos del periódico *El Mundo* y las diferencias que puedan haber se refieren, además de las partes, al precio de venta del periódico al comprador menor de edad o algún tipo de incentivo o beneficio adicional a que pueda acogerse o negociar como individuo el porteador o el pregonero. Tratándose de menores de edad —mayores de 12 años de edad para poder vender periódicos o publicaciones— siempre se requiere la firma y consentimiento del padre, madre, tutor o encargado, quien también se responsabiliza con el pago del periódico que se vende al porteador o al pregonero ante la empresa periodística. También es requisito inexorable radicar el contrato original en el Departamento de Trabajo y de Recursos Humanos y que el porteador o pregonero menor de edad obtenga el permiso correspondiente del Secretario de Trabajo y de Recursos Humanos.

En el caso de *El Nuevo Día* no se detallan los menores de edad que se dedican a ser porteadores de los que se dedican a las ventas de periódicos por pregón, los pregoneros, aunque las ventas de estos últimos sólo representan el 10% de la totalidad de la circulación y no pocos de los que venden en las intersecciones son mayores de edad o jóvenes de 16, 17 o 18 años de edad en adelante, también hay un número indeterminado de pregoneros de 12, 13, 14 o 15 años de edad. No hay duda alguna que la gran masa de vendedores de periódicos de *El Nuevo Día* son menores de edad que se dedican a porteadores.

De acuerdo con *El Nuevo Día* los menores de edad que venden en las intersecciones, los pregoneros, son personas que no tienen la facilidad para vender dentro de su vecindario. Se manifiesta a nombre de este rotativo que no le conviene la venta de ejemplares en las calles ni en los establecimientos o locales comerciales; se considera que convendría más que la circulación total fuera de entregas a domicilio; pero reconocen que prácticamente es necesario tener alguna venta de ejemplares en las calles, ya sea porque los propios menores o personas interesan este tipo de ventas —generalmente de mayor volumen de ventas inclusive puede llegar a 100 o 150 ejemplares diarios, mientras que si tomamos que el promedio de ganancias de los porteadores de *El Nuevo Día* es de \$20.00 a \$25.00 quincenales resulta que el

promedio de ejemplares diarios e inclusive el dominical que venderían semanalmente los porteadores para obtener las ganancias quincenales referidas es de *27 a 34 ejemplares diarios inclusive en domingos—*, o, porque resulta difícil obtener porteadores en determinadas áreas o porque la gran movilidad o salida de porteadores de su negocio obliga a tener opciones alternas para que el público pueda obtener el periódico *El Nuevo Día*, en los establecimientos o puestos comerciales o de pregoneros en las intersecciones. Aunque el representante de *El Nuevo Día* indicó que generalmente los vendedores de periódicos reciben una *comisión: de 5 centavos* por cada ejemplar diario de lunes a sábado que se vende al público en *20 centavos* por ejemplar y de *7 centavos* por el dominical que se vende en *35 centavos*, en realidad lo que obtiene el porteador o pregonero es una *ganancia* y no una comisión pues éste *compra*, a crédito y para liquidar quincenalmente, los ejemplares a *El Nuevo Día* y a su vez los revende a los clientes o transeúntes; en fin, que los porteadores y pregoneros no son comisionistas ni contratistas independientes de *El Nuevo Día* y sí personas que ejercen negocios por su propia cuenta.

Además de la ganancia que los vendedores de periódicos de *El Nuevo Día* puedan obtener al revender los ejemplares del periódico a los clientes o transeúntes, se manifestó que ese rotativo paga la suma de \$1.25 por cada subscripción nueva al *porteador*; paga un incentivo diario de cincuenta centavos (\$0.50) al *pregonero* por vender ejemplares en las intersecciones que se controlan por luces de tránsito que, en realidad, no se paga en dinero y se refiere al desayuno que se ofrece al pregonero por vender en tales circunstancias y cuyo costo puede oscilar entre \$1.25 ó \$1.50 diario por pregonero, aunque también se infiere que tal desayuno no constituye una práctica diaria invariable y, menos aun, una obligación contractual de *El Nuevo Día*, en fin, constituye un acto de incentivo o de mera liberalidad de la empresa periodística. Con igual tenor de mera liberalidad a diferencia de obligación por contrato, *El Nuevo Día* también ofrece alguna oportunidad a los porteadores y a los pregoneros de participar en concursos. En adición al seguro que tiene que proveer *El Nuevo Día* en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo que administra el Fondo del Seguro del

Estado y que tiene que incluir como asegurados a todos los porteadores y pregoneros; a opción de cada *porteador* puede asegurarse también con un seguro de vida o de accidentes —que cubre actividades de repartir o revender ejemplares de periódicos como otras actividades que realice incluso en la escuela, hogar o en juegos— y que ofrece la compañía aseguradora de la Wilson Gregory Agency mediante el pago por cada porteador de veinticinco centavos (0.25) semanales.

Cabe señalar que *típicamente* los porteadores o pregoneros obtienen los beneficios e incentivos u opciones que se han descrito precedentemente, y aunque normalmente no negocian la ganancia que puedan obtener por la reventa de cada ejemplar del periódico *El Nuevo Día*, en determinadas rutas —ya sea porque haya que recorrer una distancia mayor o resulte más difícil repartir periódicos en determinada ruta en vista de una mayor dispersión urbana—, el *porteador* podría obtener de la empresa periodística una ganancia mayor de 5 centavos por ejemplar, y que podría ser de 6 ó 7 centavos por ejemplar diario. Sin embargo, salvo tales excepciones circunstanciales, la ganancia por ejemplar diario que puede obtener un porteador, por ejemplo, en el Area Metropolitana de San Juan en lo que se califica de urbanizaciones "normales", esto sería, en el área próxima al vecindario del porteador, es la de 5 centavos por ejemplar diario que fija la empresa periodística. De acuerdo con el representante de *El Nuevo Día*, el señor Sánchez, ante la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, el costo de producir cada ejemplar es de treinticuatro centavos (\$0.34) para la empresa aunque se vende al público en veinte centavos (\$0.20) por ejemplar diario. Esta diferencia entre el costo de producir cada periódico por el rotativo y el precio *menor* de venta de cada ejemplar, se explica a base de que el ingreso por la circulación *no* es el ingreso primordial del periódico, y sí el que se obtiene de la venta de espacios para anuncios en el periódico que compensa la llamada pérdida que se tiene al producir los ejemplares de periódicos para la venta al público.

El Nuevo Día se distribuye en todo Puerto Rico inclusive en las islas-municipios de Vieques y Culebra. A los fines de la distribución del periódico *El Nuevo Día*, esta empresa ha dividido la Isla de Puerto Rico en áreas, a las que denominan distritos y cada distrito a la vez está supervisado por un *Gerente de Distrito*, quien en

relación con la empresa periodística no es un supervisor o empleado gerencial y sí un trabajador unionado. En realidad, sólo se tienen Gerentes de Distrito en el Area Metropolitana de San Juan, en Ponce y en Caguas, y en el resto de la Isla se distribuye el periódico a través de *agentes independientes de El Nuevo Día*. Estos agentes o contratistas independientes compran a *El Nuevo Día* determinada cantidad de ejemplares para ser vendidos en sus respectivas demarcaciones periodísticas o áreas geográficas; los agentes independientes a su vez contratan a porteadores o pregoneros —a base del mismo contrato escrito que suple *El Nuevo Día* y las especificaciones normativas que dicta la ley en el caso de vendedores de periódicos que hemos descrito anteriormente— y estos porteadores y pregoneros revenden los ejemplares al público, sus clientes o transeúntes. No empece la relación que pueda existir entre los agentes independientes y los porteadores y pregoneros, por disposición de la Ley, la empresa periodística, en este caso *El Nuevo Día*, tiene que asegurar contra accidentes de trabajo a los porteadores y pregoneros en el Fondo del Seguro del Estado.

Los agentes independientes también son fiscalizados por *supervisores de El Nuevo Día*, quienes velan porque los porteadores o pregoneros reciban diariamente los ejemplares de periódicos, se utilicen porteadores o pregoneros de acuerdo con la ley y el contrato, y representan a *El Nuevo Día* ante los agentes independientes; estos supervisores de *El Nuevo Día* son empleados gerenciales del periódico a diferencia de trabajadores unionados de la empresa como el Gerente de Distrito, y operan igualmente en las áreas que se atienden por agentes independientes como en las que sirve directamente *El Nuevo Día*.

Además de los referidos supervisores de *El Nuevo Día* en cualesquiera de sus distritos, en el Area Metropolitana de San Juan la empresa tiene seis *ronderos*, quienes salen del periódico aproximadamente a las cuatro (4:00) de la mañana y reparten el periódico en determinadas intersecciones que se rigen por luces de tránsito y que puedan encontrar o recibir los pregoneros cuando inicien sus labores de vender periódicos, y de acuerdo con el representante de *El Nuevo Día* no debe ser más temprano ni más tarde de las cinco y media (5:30) o cinco y cuarenticinco o seis menos cuarto (5:45) de la mañana. Cada rondero tiene a su cargo de seis a siete intersecciones, más o menos inmediatas unas de

otras, en que deja o entrega los ejemplares de periódicos, a la vez que están fiscalizados correspondientemente por alguno de los tres supervisores gerenciales que se han asignado a este tipo de distribución por ronda. Tanto estos supervisores gerenciales y los ronderos, estos últimos más directa y personalmente, supervisan la labor de los pregoneros, por ejemplo, para asegurarse que los menores de edad que asisten a la escuela en la mañana abandonen el pregón no más tarde de las siete y media (7:30) de la mañana. Además de que se reparten cinturones de seguridad a los pregoneros para ser colocados alrededor de la cintura y cruzar diagonalmente desde ésta por el pecho y la espalda y cuya utilidad es reflejar la luz particularmente la que proviene de los focos de los automóviles, corresponde al supervisor gerencial y al rondero velar porque los pregoneros no utilicen la vía de rodaje de las carreteras del país para ofrecer a la venta los ejemplares de periódicos. De acuerdo con el representante de *El Nuevo Día* la manera correcta, a su juicio, de vender periódicos por los pregoneros es la de situarse en la isleta de las intersecciones que se controlan por luces de tránsito y una vez que los automóviles se detienen frente al semáforo, ofrecer la venta y entregar el ejemplar del periódico por el lado más próximo a la isleta y abandonar la línea de rodaje antes de que comiencen a circular nuevamente los automóviles. En los quince años de experiencia del señor Sánchez puede indicar que los casos de muerte o lesiones por accidentes de automóviles en relación con la venta de periódicos por los pregoneros, son muy raros, en parte, porque estos se protegen contra tales accidentes, los supervisores o ronderos velan porque los pregoneros no actúen temeraria o peligrosamente, y el público los ve como personas que se esfuerzan por obtener o ganar algún dinero que de otra manera no podrían ganar. Señaló que cada pregonero selecciona la intersección en que habrá de realizar su venta de periódicos y afirma que la empresa periodística no alienta este tipo de venta por pregón, los pregoneros se alientan a sí mismos ante la perspectiva de poder ganar más dinero con la venta de ejemplares de periódicos que puede ser de 100 ó 150 ejemplares diarios, en este sentido, "hacen la luz" o punto de negocios en la intersección que han seleccionado y ellos (la empresa periodística) no pueden (o suelen) sacarlos de tal pregoneo.

De acuerdo con el señor Sánchez, la empresa no requiere de los pregoneros o de los porteadores que trabajen determinado número de horas. Indica que los pregoneros deben comenzar a vender los ejemplares a las 5:30 ó 5:45 de la mañana y terminan aproximadamente a las 8:30 de la mañana, excepto que se orienta a los pregoneros que asisten a la escuela por la mañana que abandonen el pregón a las 7:30 de la mañana; los que se quedan después de las 7:30 u 8:30 de la mañana, o son menores de edad que no asisten a la escuela por la mañana, (menores de edad que no asisten o no tienen que asistir a la escuela, por ejemplo, los que se han graduado de cuarto año) o se trata de pregoneros mayores de edad, los cuales prefieren pregonar durante más horas con el fin de ganar más dinero. Por su parte, los porteadores comienzan a repartir los ejemplares de periódicos a las seis (6:00) de la mañana, la hora que normalmente vendrían a recibir los periódicos, les toma, a juicio de la empresa periodística, media hora cada día a los porteadores repartir los ejemplares de su ruta y a lo que se añaden dos horas *quincenales* para dedicarlas a cobrar la suscripción de sus clientes.

C. *The San Juan Star:*

El jueves 26 de abril de 1979, compareció ante la Comisión de Derechos Civiles el señor Clyde Fasik, Vice-Presidente y Director de Circulación del *San Juan Star*, acompañado del Lcdo. Francisco L. Acevedo, Asesor Jurídico del rotativo referido.

De acuerdo con la información que suministró el representante del *San Juan Star*, a la fecha de su ponencia, el número total de *porteadores* es de 898 menores de edad, que fluctúan entre las edades de 12 a 19 años, y quienes se dedican *exclusivamente* a la entrega de ejemplares de casa en casa o a domicilio. El total de ejemplares que venden los porteadores es de 30,000 ejemplares diarios y de 35,000 ejemplares en domingos, lo que representa el 75% de la distribución total del *San Juan Star*. El 25% restante de las ventas se realiza en establecimientos comerciales y alcanza aproximadamente a 7,500 ejemplares diarios.³⁸

38. El 75% de las ventas o distribución del *San Juan Star* se realiza en el Area Metropolitana de San Juan.

El *San Juan Star* no tiene venta alguna de ejemplares a través de pregoneros, personas menores o mayores de edad, que se sitúen en las intersecciones de las vías públicas para ofrecer periódicos a quienes transiten en automóviles. Estima el *San Juan Star* que la venta por pregoneros, (i) resulta peligrosa a los vendedores, (ii) es contraria a la ley pues habría que usar en algún momento de la vía de rodaje de automóviles para completar la transacción,³⁹ y (iii) procuran llegar periódicamente a ciertos segmentos de la población que no suelen comprar periódicos en las calles y quienes prefieren recibirlos en sus casas.

Entre la empresa periodística del *San Juan Star* y el porteador y el consentimiento del padre o encargado de éste, se concierta un contrato con las siguientes cláusulas y condiciones:

1. Que el porteador hará todos los esfuerzos posibles para promover y aumentar las ventas del periódico en las áreas de su responsabilidad, fijándose específicamente la ruta del porteador; incluye visitar periódicamente a personas que no son suscriptores; que puede cambiar su orden de periódicos cada vez que fuere necesario y determinar los riesgos de crédito de los suscriptores del *San Juan Star*.
2. El porteador se compromete a entregar un periódico seco y legible incluso todos los suplementos; a dejar el periódico en un lugar seguro y conveniente para los suscriptores, a más tardar a las siete (7:00) de la mañana, en días normales siempre que fuere posible razonablemente.
3. El porteador debe mantener un récord de todos los suscriptores con el nombre, dirección y estado de pagos incluso pagos por adelantado de estos últimos, y debe proveer este récord al Periódico cuando éste se lo pida.

39. Véase: la sección 5-1003(4) de la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico, 9 L.P.R.A. sec. 1103, a la pág. 45, nota al calce 26, de este informe.

4. El porteador pagará al *San Juan Star* a más tardar el sábado de cada semana o cada dos semanas o cada cuatro semanas —según convengan— por todos los periódicos que compre y que se cargan a la cuenta del porteador incluso los cargos de la semana corriente; el precio al cual compra el periódico está sujeto a cambio después de diez días siguientes a la previa notificación por escrito del *San Juan Star*.
5. El *San Juan Star* pagará al porteador veintinueve (29) centavos semanales por cada orden de revistas y catorce (14) centavos por cada suscriptor. (Se refiere a suscripciones de revistas que también promueve el *San Juan Star*.)
6. El porteador debe someter el nombre y la dirección de cada suscriptor cada vez que aumente o disminuya los periódicos de su ruta.
7. El porteador acepta realizar sus responsabilidades como porteador-vendedor por un período de por lo menos trece (13) semanas; este contrato puede darse por terminado por cualquiera de las partes, mediante aviso por adelantado de por lo menos dos (2) semanas; el *San Juan Star* puede cancelar inmediatamente las compras de periódicos del porteador-vendedor si éste no presta un servicio satisfactorio a sus clientes o si no paga por los periódicos.
8. Se permite al porteador seleccionar un sustituto para la entrega de sus periódicos, pero debe informar al *San Juan Star* el nombre del sustituto y el período en que habrá de extenderse la sustitución.
9. Se acepta por el porteador que el *San Juan Star* establezca un depósito, por determinada suma de dinero en cada período de cobro; a su vez el *San Juan Star* se obliga a pagar el 5% de interés anual respecto a este

depósito, el que se deberá mantener por lo menos seis (6) meses antes de que pueda ganar intereses.⁴⁰

10. El porteador como el padre o encargado de aquel reconocen que el primero no es un empleado del *San Juan Star* y que el contrato referido es para la venta de periódicos al por mayor —de parte del *San Juan Star*— y la reventa al menudeo —por el porteador— a los suscriptores.

Este contrato es suscrito por el porteador —con especificación de su fecha de nacimiento: mes, día y año, dirección y teléfono—, por el padre o encargado del porteador, y por el representante del *San Juan Star*. Está redactado en español y en inglés.

Al dorso de este contrato se incluye un formulario que debe cumplimentar y certificar la Directora de la escuela en que estudie el aspirante a porteador, en el cual se estampará el sello escolar, y firmar el maestro del salón hogar, con los siguientes extremos: nombre, residencia, grado que cursa y nombre de la escuela del menor que interesa trabajar como porteador, que éste sabe leer y escribir en inglés y español y que de acuerdo con el Certificado de Nacimiento que obra en la escuela tiene tantos años de edad; además, se tiene que consignar el nombre del padre (madre), guardián o encargado del menor. En el caso de que el menor no está estudiando, la Directora y el maestro del salón hogar, igualmente certificarán que el menor estudió en la escuela hasta determinado grado y consignarán las razones por las cuales no está recibiendo instrucción escolar.

Al pie de la certificación escolar, y fuera de ella, se incluye la firma del representante del *San Juan Star* y el número de permiso de trabajo como porteador que le hubiere asignado el Departamento de Trabajo.

40. De acuerdo con el testimonio del señor Fasik ante la Comisión de Derechos Civiles, este depósito asciende a la cantidad de \$1.00 *semanal*. Se exige por el *San Juan Star* con el fin de proveer un fondo en caso de que el porteador abandone su actividad con alguna cuenta pendiente de pagar al rotativo, de la que se descuenta en la suma que corresponda. De hecho —expresó el representante del *San Juan Star*— tal depósito equivale regularmente a dos semanas.

mento de Trabajo y Recursos Humanos. El *San Juan Star* posee, además, un formulario, titulado "permisos permanentes para menores poder trabajar", que dirige al Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, Sección de Permisos a Menores, en que se detalla el nombre (o los nombres) del menor que aspira a trabajar como porteador, la dirección, edad y la ruta que se ha asignado a éste, y en la que se anejan los documentos que requiere la ley, por ejemplo, certificado de nacimiento, certificado escolar, y hoja de entrevista. Claro está, una vez que el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos ha otorgado al menor el permiso para trabajar como porteador es que éste iniciaría su actividad de vender periódicos del *San Juan Star*.

Además de la obligación que tiene el *San Juan Star* de asegurar a cada porteador con el Fondo del Seguro del Estado, ofrece, a opción del porteador, la oportunidad de que éste se pueda asegurar adicionalmente contra accidentes inclusive ajenos a su actividad de vender periódicos, con la *Insurance Company of North America*, y a lo que pagaría cada porteador asegurado la cantidad de veinticinco centavos semanales. Este seguro que auspicia el *San Juan Star* se conoce como *Newspapercarrier Accident Insurance*. En caso de que el porteador no opte por este seguro, el *San Juan Star* obtiene la indicación negativa al respecto de tal menor-porteador —su nombre, dirección, edad, ruta y fecha de nacimiento— con la firma del padre (madre) o encargado de aquél y la fecha en que se suscribe.

De acuerdo con la información que ofreció el señor Fasik, Director del Departamento de Circulación del *San Juan Star*, el porteador obtiene una ganancia *promedio* de cuatro (4) centavos por cada ejemplar. También recibe del *San Juan Star* de cincuenta (50) centavos a un dólar (\$1.00) por cada nuevo suscriptor, o, este incentivo se premia con la oportunidad de participar en concursos que auspicie el *San Juan Star*.

La venta *promedio* de ejemplares diarios fluctúa entre 35 y 40 ejemplares. La ganancia *promedio* de cada porteador por cada día de lunes a sábado es de aproximadamente \$1.50 diarios y de \$2.40 por la venta diaria del dominical, lo que representa un ingreso semanal promedio al porteador de \$11.00 a \$12.00 semanales. Se informa, además, que el tiempo que toma repartir los periódicos en el caso de un porteador promedio —35 ó 40

ejemplares diarios en tiempos normales, sin lluvia— es de 35 a 40 minutos diarios, lo que exigiría de acuerdo con nuestros cálculos de 4 a 4.5 horas semanales en repartir los periódicos, sin contar el tiempo que requiera al porteador cobrar a los suscriptores, semanalmente o cada dos semanas.

La movilidad de los porteadores —que *dejan* de trabajar como tales no empee la obligación contractual que contraen con el *San Juan Star* de prestar sus servicios por un período de por lo menos 13 semanas— es de 10% mensual. Se atribuye este fenómeno a que la gran mayoría de los porteadores del *San Juan Star* pertenecen a la clase media (alta podríamos precisar) que viaja bastante, lo que precipita incluso que un porteador pueda comenzar y dejar tal actividad en dos o cuatro ocasiones al año aunque por diferentes razones, por ejemplo, enfermedad, dificultades con los clientes en lograr que le paguen a tiempo, o desaliento en seguir obteniendo ingresos por este concepto.

D. *El Vocero*:

El 19 de julio de 1979 depuso ante la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico el señor Gaspar Roca, Presidente y Director de *El Vocero*. Aunque el representante de *El Vocero* no sometió documentación o información escrita alguna en relación con la venta y distribución de ejemplares de este diario por parte de pregoneros y porteadores, no obstante en su testimonio oral abarcó extensamente la diversidad de asuntos de nuestra investigación. Los menores entre 12 y 18 años de edad que aspiren a pregoneros o porteadores de *El Vocero* tienen, como para los demás diarios, que obtener un permiso al respecto del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos y para lo cual se requiere presentar un contrato entre *El Vocero* y el menor, certificación escolar, certificado de nacimiento u otro documento que pruebe fehacientemente la edad, y conste por escrito la autorización o consentimiento del padre, madre, tutor o encargado del menor para que éste trabaje como pregonero o porteador.

De acuerdo con la información que suplió el señor Roca del *Vocero*, el número total de porteadores es de 1,800 a 2,000 —cifra

que incluye también a los pregoneros que estima pocos⁴¹ menores de edad que fluctúan entre 12 a 15 años, pues considera que menores con edades superiores a la de 15 años de edad tienen otros intereses distintos al de vender y repartir periódicos, máxime si se tiene en cuenta los bajos ingresos que se derivan de la venta de ejemplares de periódicos y los intereses inmediatos de estos adolescentes.

La contratación de porteadores y pregoneros con *El Vocero* se realiza por el Gerente de Distrito del rotativo con los menores entre 12 y 18 años de edad y con los padres o encargados de éstos. Los agentes-distribuidores del *Vocero*, aproximadamente unas 50 personas que trabajan a comisión, de acuerdo con la ruta que les toca atender, además de repartir los periódicos a los porteadores y pregoneros, se encargan de supervisarlos. En el caso de los pregoneros, el agente-distribuidor, quien tiene asignado entre 4 a 5 lugares próximos en las intersecciones que se rigen por luces de tránsito, recoge a los pregoneros en sus respectivos hogares, los conduce al lugar que les corresponde ofrecer la venta de los periódicos, dejando la cantidad de ejemplares que según las circunstancias crea más conveniente, recorriendo en diversos momentos las distintas intersecciones a su cargo con el fin de suplir a los pregoneros de más ejemplares del *Vocero* si fuere necesario. Los pregoneros reciben una dieta a fin de que durante el curso de la labor puedan tomarse algún café u otro comestible, en adición al desayuno que puedan haber recibido en sus casas.

Tanto el porteador como el pregonero están asegurados por *El Vocero* con el Fondo del Seguro del Estado. *El Vocero* al igual que *El Mundo* no ofrece ningún otro tipo de seguro por accidentes *adicional* al que puedan optar asegurarse los porteadores o pregoneros como ocurre en la situación de *El Nuevo Día* y el *San Juan Star*. De acuerdo con el señor Roca, en los últimos cinco años, *El Vocero*, que tiene la mayor circulación diaria de periódicos en Puerto Rico y del cual se vende más ejemplares diarios que los otros rotativos en las intersecciones que se rigen por las luces de tránsito, sólo ha sabido que haya fallecido un pregonero en relación con esta actividad de ventas.

41. A lo sumo no más de 200 pregoneros menores de edad.

De la circulación total de 190,000 ejemplares diarios —con exclusión del domingo en que no se publica *El Vocero*—, el 54% o 102,800 ejemplares diarios se vende por menores de edad, de lo cual el 42% (80,000 ejemplares diarios) se distribuye por porteadores de casa en casa o a domicilio, y, el 12% (22,800 ejemplares diarios) representa las ventas en las calles o intersecciones que realizan los pregoneros. El resto de las ventas diarias —46% u 87,200 ejemplares diarios— se realizan en los establecimientos o puestos comerciales. Véase, Tabla 1: Resumen de Información Ventas por Menores, y, Tabla 2: Estimados de Circulación y Ventas de Ejemplares de Periódicos en Puerto Rico.

El porteador obtiene una ganancia de 4 centavos por ejemplar diario y el ingreso de éste oscila entre \$10.00, \$12.00 ó \$15.00 dólares semanales inclusive con la venta del sabatino. El pregonero, quien a juicio del representante del *Vocero* tiene un volumen menor de ventas —en proporción al tiempo que dedica— si se toma en consideración los días de lluvia o los sábados en que vende menos ejemplares, una clientela insegura y un mercado que está desapareciendo —el de la venta de periódicos en las intersecciones—, obtiene 6 centavos por ejemplar diario. No obstante estas circunstancias que inclinan desfavorablemente el mercado de los pregoneros, estos individualmente pueden vender hasta 100 ó 200 ejemplares diarios.

La labor de los porteadores en la distribución de los ejemplares del *Vocero* debe realizarse entre las 5:45 y las 6:45 de la mañana, pues antes de las seis menos cuarto sería muy temprano y después de las siete menos cuarto los lectores ya van de camino a sus trabajos y a la vez los porteadores deben dirigirse a la escuela; en suma, la jornada diaria de un porteador para distribuir sus ejemplares a los clientes-suscriptores es de 45 minutos a una (1) hora. El porteador tiene, además, la obligación de cobrar el periódico a sus clientes, lo que realiza generalmente temprano en la noche y podría acarrearle en esta gestión de 2 a 3 horas adicionales de trabajo semanal. De otra parte, el pregonero trabaja diariamente entre las 5:00 ó 5:30 hasta las 8:00 de la mañana, aproximadamente tres (3) horas de trabajo diarias. Recuérdese que *El Vocero* no se publica en domingo.⁴²

42. A juicio del señor Roca "la masa grande de porteadores en nuestro periódico —El Vocero—

No obstante el alto porcentaje de ventas diarias (46%) del *Vocero* en establecimientos o puestos comerciales, que puede deberse a que este rotativo tiene una circulación *mayor* que los demás diarios en el resto de la Isla fuera del Area Metropolitana de San Juan —ver, doctor Robert Anderson: *La Prensa en Puerto Rico Rico* (1977-CDC-006E), página 29— y en donde consideraciones de densidad poblacional y extensión territorial pueden determinar que se use menos de porteadores y pregoneros a los fines de distribuir *El Vocero*, el señor Roca como representante de este diario estima de mayor valor, cuantitativa y cualitativamente, el *impacto noticioso* de la distribución por suscripciones a domicilio que realizan los porteadores. Entre otras razones porque el diario que se distribuye en los hogares, temprano en la mañana y antes de que el suscriptor salga hacia su trabajo, tiene la posibilidad de llegar a más lectores en cada familia que lo reciba, en parte por estar más expuesto a mayor número de personas por más tiempo, que el que se adquiere en las vías públicas o en puestos comerciales. Más aun, estima el señor Roca que la distribución de los ejemplares diarios de los periódicos por los porteadores, dentro del régimen contractual que prevalece actualmente entre la entidad periodística y los porteadores, constituye un factor de gran importancia en mantener la libertad de prensa, ya que alterar esta relación entre el porteador incluso en menor medida el pregonero y la empresa periodística, dentro de la competencia y los costos de operación que tienen que atender irremediamente los periódicos nacionales, perjudicaría realmente la distribución de la prensa libre en nuestro país.

III. Conclusiones y Recomendaciones

En 1979, esta Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, motivada, en parte, por querellas de personas

y los otros periódicos, tienen una vida promedio de cuatro a ocho meses” como vendedores de periódicos; aparte de estas cifras, existe unanimidad en la apreciación de los representantes de los periódicos en Puerto Rico, respecto al altísimo por ciento de movilidad de los menores que se inician o comienzan y pronto abandonan la venta de periódicos.

particulares que se expresaron en torno al peligro que representa la venta o distribución de periódicos por menores de edad en la vía de rodaje, decidió realizar esta pesquisa sobre la situación jurídica de los vendedores ambulantes de periódicos o publicaciones por menores entre 12 y 18 años de edad. Debido a que el empleo de los menores en ventas de periódicos o publicaciones se encuentra regulado por ley, análogamente con la venta ambulante de otros artículos de comercio y el empleo de menores en los establecimientos comerciales, fabriles o industriales o en empresas agrícolas, también aprovechamos esta gestión investigativa con el fin de recomendar a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para que emprenda una revisión de mayores alcances sobre todos los aspectos que conciernen al empleo de menores en Puerto Rico y que ésta provea mayor flexibilidad en la ley respecto a la reglamentación y oportunidades de empleo o trabajo de los menores, particularmente en relación con los siguientes aspectos:

(1) Utilización de menores entre 12 y menos de 18 años de edad en la venta de periódicos o publicaciones:

El Artículo 13(A) que se adicionó por la Ley 90 de 1954 a la Ley 230 de 1942, según enmendada, en lo que respecta a la reglamentación de la venta de periódicos o publicaciones por menores entre 12 y menos de 18 años de edad, debe ser examinado legislativamente tocante a los beneficios económicos que deben recibir los portadores y pregoneros de las empresas periodísticas, en adición a la protección que tienen actualmente de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, en vista del grado de control que ejercen las empresas periodísticas sobre los vendedores de periódicos o publicaciones en cuanto a la distribución, venta a los menores, precio y cobro de los ejemplares, fijación de rutas y supervisión de éstas por los empleados de las empresas periodísticas, respecto a los ejemplares que se publican o distribuyen en Puerto Rico.

(2) Prohibición del uso de la vía de rodaje de las vías públicas para la venta o distribución de cualesquiera artículos por parte de menores de 18 años de edad:

Tanto la Ley que regula la venta de periódicos o publicaciones por menores de 18 años de edad y la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto

Rico --esta última mas abarcadoramente al referirse a vender u ofrecer para la venta, productos, objetos o artículos de cualquier clase-- prohíben situarse en la vía de rodaje de la vía pública con el fin de realizar tales ventas ambulantes. Se urge de las empresas periodísticas que todavían tienen ventas de periódicos en las calles --a diferencia de la entrega de casa en casa o a negocios--, al igual que a las personas que utilicen la vía pública para vender o distribuir cualesquiera artículos u objetos, que desalienten activamente a través de los supervisores y empleados de éstas el uso de la vía de rodaje en la vía pública por parte de menores de 18 años de edad para tales ventas o distribución de artículos. Se recomienda al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos que supervise de forma más activa que hasta el presente de que ningún menor de 18 años haga uso de la vía de rodaje para vender, ofrecer para la venta o distribuir cualesquiera artículos u objetos.

(3) Uso de menores de 18 años de edad en la venta de productos:

Los menores entre 14 y menos de 18 años de edad que trabajan por su cuenta como vendedores ambulantes de productos, por considerárseles "pequeños comerciantes", sólo obtienen de beneficios, al igual que los vendedores de periódicos, las ganancias que se deriven de sus ventas, pero a diferencia de los vendedores de periódicos o publicaciones --en la calle, sitios públicos o de casa en casa-- no se reconoce legislativamente tan siquiera la obligación de la persona, natural o jurídica, que produce o distribuye en Puerto Rico incluso mediante venta la mercancía a revender por el endedor ambulante entre 14 y menos de 18 años de edad, que lo asegure, al menos como se requiere por ley en el caso análogo de los vendedores de periódicos por las empresas periodísticas, en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo.

Esta distinción que reduce legislativamente a una situación de menor protección jurídica a los menores que pueden vender legalmente productos o mercancías que a los menores que análogamente puedan vender periódicos o publicaciones, carece totalmente de criterios que la justifiquen razonable o racionalmente desde el punto de vista jurídico y constituye en el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 una violación a la garantía de la igual protección de las leyes que se reconoce a toda persona por la Sección 7, Artículo II, de la Constitución de Puerto

Rico, así como de las garantías similares de la Constitución de los Estados Unidos de América.

La misma justificación que existe para requerir legislativamente que las empresas periodísticas aseguren a los menores que se pueden dedicar a vender periódicos o publicaciones en la calle, sitios públicos o de casa en casa —de acuerdo con el Artículo 13(A) respecto a menores entre 12 y 18 años de edad y aun cuando las empresas periodísticas utilicen para estas actividades, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes— a los fines de que estén protegidos por las disposiciones de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, de igual modo existe justificación para que la persona que produce o distribuye en Puerto Rico los artículos, productos o mercancías que puedan vender los menores entre 14 y menos de 18 años de edad —de acuerdo con el Artículo 13— también los proteja y asegure en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo. Debe enmendarse el Artículo 13 de la Ley 230 de 1942 a fin de que los menores entre 14 y 18 años de edad que se dediquen a la venta, ofrecimiento para la venta, solicitud, colección o distribución de artículos, productos o mercancías, en la calle, en cualquier sitio público o de casa en casa, se les asegure, al menos, en relación con la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, por la persona natural o jurídica que produzca o distribuya generalmente determinado artículo, producto o mercancía en Puerto Rico, aun cuando ésta utilice para tales actividades, agentes, representantes, revendedores o contratistas independientes o detallistas.

(4) Empleo de menores de 18 años de edad en establecimientos comerciales, fabriles o industriales o en empresas agrícolas:

La atención de los actuales problemas que se relacionan con la diversificación de las oportunidades y ofrecimientos educativos inclusive mientras se estudia y trabaja o se trabaja únicamente en el caso de menores entre 14 y menos de 18 años de edad, debe requerir de enfoques y reglamentación distintos a los que tradicionalmente se establecen en la Ley 230 de 1942 respecto al empleo de éstos en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas, a la vez que se mantiene el interés gubernamental en procurar con mayor flexibilidad el aprovechamiento escolar y la seguridad de los

menores de 18 años de edad en empleos que resulten perjudiciales a la vida, integridad física, salud, bienestar o moral de estos.

Se recomienda a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que revise la Ley 230 de 1942 respecto al empleo de menores entre 14 y menos de 18 años de edad en establecimientos fabriles o industriales, comerciales o en empresas agrícolas con miras a proveer normas o directrices más flexibles sin que sean menos efectivas para posibilitar el aprovechamiento escolar, las opciones de trabajo o de empleo mientras se estudia y trabaja o se trabaja únicamente y la seguridad contra ocupaciones que sean perjudiciales a la vida, integridad física, salud, bienestar y moral de los menores de 18 años de edad.

(5) *Observaciones finales:*

Desarrollar actitudes positivas en el menor de 18 años de edad hacia el aprovechamiento escolar y procurar que también coadyuve en su desarrollo como persona la experiencia de un trabajo o empleo a la medida de su edad e intereses, son posibilidades que no tienen que ser contradictorias ni excluyentes entre sí, ambas pueden contribuir a la formación integral del menor, sin que el Estado tenga que renunciar a su responsabilidad y facultad normativa y supervisora de proteger a estos contra ocupaciones perjudiciales o peligrosas a su vida, integridad física, salud, bienestar o moral, y es precisamente dentro de estas finalidades que urge actualizar las disposiciones de la Ley 230 de 1942 a los fines de ampliar y desarrollar razonablemente las opciones de trabajo o empleo de los menores de 18 años.

TABLA 1: RESUMEN DE INFORMACION VENTAS POR MENORES

| Periódicos: | # Vendedores ambulantes menores | Edades ¹ | Volumen de ejemplares vendidos, % | Volumen ventas suscripciones casa en casa, % | Volumen ventas calles, ² % |
|-------------------|---------------------------------|---------------------|-----------------------------------|--|---------------------------------------|
| EL MUNDO | 2,200 ³ | desde 12 | 77 | 75 | 2 |
| EL NUEVO DIA | 1,600 | 12 - 16 | 80 | 70 | 10 |
| EL VOCERO | 1,800-2,000 | 12 - 15 | 54 | 42 | 12 |
| THE SAN JUAN STAR | 898 | 12-19 | 75 | 75 | ninguno |

Fuente:Contestación a cuestionario y deposiciones de los representantes de los periódicos referidos, 1979. Archivos Comisión Derechos Civiles.

1. De acuerdo con la situación real de cada periódico.
2. Se refiere a las ventas de pregoneros en las intersecciones de las vías públicas que se controlan con semáforos o luces. Resto de las ventas, además de las que realizan menores de casa en casa y en las vías públicas, se atribuyen a las que se realizan en establecimientos o locales comerciales.
3. Se refiere a portadores, menores que venden de casa en casa. El Mundo cuenta, además, con 40-45 vendedores en las intersecciones de las vías públicas o pregoneros.

TABLA 2: ESTIMADOS DE CIRCULACION Y VENTAS DE EJEMPLARES EN PUERTO RICO¹

| Periódicos: | Circulación total, (a) número de ejemplares; (b) ventas en establecimientos comerciales | | Total de ejemplares vendidos por menores, ² | Total ejemplares por suscripciones de casa en casa, menores | Total ventas calles menores |
|-------------------|---|---------------|--|---|-----------------------------|
| | (a) | (b) | | | |
| EL VOCERO | 190,000 100% | 87,200 46% | 102,800 54% | 80,000 42% | 22,800 12% |
| EL NUEVO DIA | 120,000 100% | 24,000 20% | 96,000 80% | 84,000 70% | 12,000 10% |
| EL MUNDO | 117,465 100% | 21,965 23% | 95,500 77% | 93,000 75% | 2,500 2% |
| THE SAN JUAN STAR | 37,500 100% | 7,500 25% | 30,000 ³ 75% | 30,000 ³ 75% | ninguno |

Fuente: Contestación a cuestionario y deposiciones de los representantes de los periódicos referidos, 1979. Archivos Comisión Derechos Civiles.

1. Estimados a base de información que se indica y reconstrucción nuestra de acuerdo con la misma, en modo alguno se pueden tomar estos datos que a los fines de obtener un cuadro aproximado de la magnitud de las ventas que realizan los vendedores de periódicos en Puerto Rico.
2. Resultado de la suma del total de ejemplares que venden los menores mediante suscripciones, de casa en casa, y de los que venden en las intersecciones de las vías públicas que se controlan por semáforos o luces.
3. Aumenta a 35,000 ejemplares con la edición dominical, lo cual no significa necesariamente que aumente la circulación total y la de ventas en establecimientos en la *proporción* que hemos indicado en los incisos (a) y (b).

