

*Estudio de la Ordenanza Número 26
del Municipio de Guaynabo—
Toques de Queda*

Fecha del Informe: 6 de octubre de 1967

Catalogación: 1967-CDC-007

1. Derecho Constitucional—Poder de Reglamentación—Naturaleza y Alcance

Los municipios, al igual que el Estado, están investidos del poder de reglamentación o de policía utilizable para garantizar el bienestar de la comunidad, pero dicho poder no puede ejercitarse de forma tal que viole los derechos constitucionales de la ciudadanía.

2. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Movimiento

Aunque no se consigna expresamente en la Carta de Derechos, la libertad de movimiento es anejo inseparable de los derechos consagrados en las Secciones 4 y 6 del Artículo II de la Constitución y del derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad consagrado en la Sección 7 de dicho artículo.

3. Ciudadanos—Derechos—Uso y Reglamentación de Lugares Públicos—Restricciones Indevidas

El derecho del pueblo al uso y disfrute de las calles, aceras, plazas y otros lugares públicos tiene jerarquía constitucional y debe protegerse contra restricciones indevidas.

4. Ciudadanos—Derechos—Uso y Reglamentación de Lugares Públicos—Restricciones Indevidas

El derecho de las personas a reunirse o congregarse libremente sólo puede ser coartado en casos claros de amenaza al orden y al bienestar de la comunidad.

5. Ciudadanos—Derechos—Uso y Reglamentación de Lugares Públicos—Restricciones Indevidas

La reglamentación del uso y disfrute de los lugares públicos por el Estado y sus subdivisiones políticas ha de responder a una necesidad de orden y bienestar en la comunidad estableciéndose límites razonables y en consonancia con el mal que se quiere evitar.

6. Municipios—Conflicto de Leyes

Una ordenanza municipal no puede estar en conflicto con la reglamentación que sobre el mismo asunto establece una ley estadual de aplicación general; no obstante, el poder legislativo municipal puede utilizarse para complementar, ayudar o adelantar la política estatutaria del Estado.

7. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Movimiento—“Toque de Queda”

Los sistemas de “toque de queda” constituyen una severa restricción de la libertad de movimiento y una incursión contra el derecho a la privacidad, por lo cual deben ser utilizados solamente para enfrentarse a situaciones críticas de alteración del orden y la paz de la comunidad.

8. Municipios—Ordenanzas—Menores—“Toque de Queda”

La Asamblea Municipal de Guaynabo debe derogar aquella parte de la Ordenanza Número 26 (Serie 1966-67) que establece el “toque de queda” para los menores de edad.

9. Municipios—Ordenanzas—Menores—Venta de Bebidas Embriagantes

El criterio que debe guiar la prohibición contemplada en una ordenanza municipal que prohíbe a los dueños, encargados o administradores de billares, cafetines, bares u otros sitios donde se expenden bebidas alcohólicas, que permitan la permanencia de menores de 16 en dichos sitios debe ser el de prohibir la presencia de los menores en aquellos lugares cuyo *fin principal exclusivo* es la venta de bebidas embriagantes.

Estudio de la Ordenanza Núm. 26

(Serie 1966-67) del Municipio de Guaynabo (Toques de Queda)

El propósito de este trabajo es examinar la validez constitucional y la deseabilidad de la siguiente ordenanza, adoptada por la Honorable Asamblea Municipal de Guaynabo el día 21 de marzo de 1967, y aprobada por el Hon. José Rosario Reyes el día 27 de marzo de 1967.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

GOBIERNO MUNICIPAL DE GUAYNABO

ASAMBLEA MUNICIPAL

ORDENANZA

"Número 26

Serie 1966-67

"Para prohibir que niños menores de 16 años permanezcan en cafetines, billares y bares o permanezcan en las calles, plazas u otros sitios públicos dentro de la jurisdicción del municipio de Guaynabo después de las nueve de la noche, y para otros fines . . .

"POR CUANTO: Niños menores de 16 años de edad permanecen por las calles del Municipio de Guaynabo después de las nueve de la noche.

"POR CUANTO: Es un deber de las Autoridades Municipales velar por la salud, la moral y el bienestar de los niños de este Municipio.

"POR CUANTO: Un gran número de niños frecuentan sitios públicos, tales como cafetines, billares y bares, adquiriendo experiencias poco saludables a su salud y a su moral.

"POR TANTO: *Ordénase por la Asamblea Municipal de Guaynabo, Puerto Rico, reunida en Sesión Extraordinaria, hoy día 21 de marzo de 1967:*

"Sección 1.—Prohibir, como por la presente se prohíbe a los dueños, encargados o administradores de billares, cafetines, bares u otros sitios donde se expenden bebidas alcohólicas, que permitan la permanencia de menores de 16 años en dichos sitios. Los encargados, administradores o dueños de los sitios anteriormente men-

cionados deberán fijar letreros en un sitio visible del local anunciando la prohibición de la permanencia de menores en dichos establecimientos.

“Sección 2.—A partir de las nueve de la noche ningún niño menor de dieciséis (16) años podrá permanecer en las calles, plazas u otros sitios públicos de la jurisdicción del Municipio de Guaynabo, excepto cuando estuvieren acompañados de sus padres, familiares mayores de 18 años u otro adulto responsable.

“Sección 3.—Los padres, tutores o encargados de los niños menores de 16 años serán responsables del cumplimiento de la sección segunda de esta ordenanza. Los dueños, encargados o administradores de billares, cafetines, bares u otros sitios públicos donde se expenden bebidas alcohólicas que permitan la permanencia de menores de dieciséis años en dichos sitios, serán responsables del cumplimiento de la sección primera de esta ordenanza.

“Sección 4.—Toda infracción a esta ordenanza será castigada por el Tribunal correspondiente con multa máxima de \$50.00 ó un día de cárcel por cada dólar que dejare de satisfacer, o ambas penas, a discreción del Tribunal.

“Sección 5.—Toda persona que reincida en la infracción de esta ordenanza será castigada por el Tribunal correspondiente con una multa mínima de quince dólares (\$15.00) y máxima de cincuenta dólares (\$50.00), ó un día de cárcel por cada dólar que dejare de satisfacer o ambas penas a discreción del Tribunal.

“Sección 6.—Esta ordenanza empezará a regir a los diez (10) días de haber sido publicada en un periódico de circulación general en Puerto Rico de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Municipal en vigor.

“Sección 7.—Esta Ordenanza deroga expresamente la Ordenanza Número 15, Serie 1959-60 y cualquier otra resolución, ordenanza, o parte de la misma que estuviere en conflicto con la presente.

“Sección 8.—Copia de esta Ordenanza, debidamente certificada, será enviada a los Funcionarios Estatales y Municipales correspondientes para los fines de rigor.”

[1] Los municipios, al igual que el Estado, están investidos del poder de reglamentación o de policía utilizable para garantizar el bienestar de la comunidad.¹ Dicho poder, claro está, no puede ejercitarse de forma tal que viole los derechos constitucionales de la ciudadanía.

Las normas constitucionales que nos parecen pertinentes a este estudio son las siguientes:

¹ Ley Municipal, Art. 7 (21 L.P.R.A. sec. 1107).

(a) Libertad para asociarse y reunirse pacíficamente.²

[2] (b) Libertad para utilizar, disfrutar y moverse libremente por las vías y lugares públicos y la libertad de movimiento o locomoción en general.³

(c) Derecho a la igual protección de las leyes.⁴

Dividiremos nuestro estudio en tres partes. En la primera examinaremos todo lo relativo a la Sección 2da. de la Ordenanza. En la segunda parte examinaremos los problemas relativos a la Sección 1ra. de dicha Ordenanza. Finalmente en la tercera parte expondremos nuestras conclusiones y recomendaciones.

I. *En cuanto a la Sección 2 de la Ordenanza*

No hemos encontrado jurisprudencia puertorriqueña que trate el asunto de los "toques de queda" para menores de edad. No obstante, nuestro Tribunal Supremo se ha manifestado en varias ocasiones con respecto al derecho del pueblo a utilizar y moverse por nuestras vías y otros lugares públicos.

No creemos necesario reseñar detalladamente la jurisprudencia puertorriqueña caso por caso. Del conjunto formado por los siguientes: *Pueblo v. Padilla*, 20 D.P.R. 276 (1914); *Pueblo v. Maymón*, 24 D.P.R. 61 (1916); *Díaz v. El Pueblo*, 26 D.P.R. 411 (1920); *Pueblo v. Alonso*, 35 D.P.R. 650 (1926), y *García v. Tribunal de Distrito*, 71 D.P.R. 131 (1950), surgen unas reglas que a continuación exponemos.

[3, 4] A. El derecho del pueblo al uso y disfrute de las calles, aceras, plazas y otros lugares públicos tienen jerarquía constitucional y en consecuencia debe protegerse contra restricciones indebidas. El derecho de las personas a reunirse o congregarse libremente sólo puede ser coartado en casos claros de amenaza al orden y bienestar de la comunidad.

[5] B. El Estado y sus subdivisiones políticas están facultados para reglamentar tal uso y disfrute de los lugares públicos. No

² Constitución, Art. II, Sec. 4 y Sec. 6.

³ Aunque no se consigna expresamente en la Carta de Derechos nos parece que la libertad de movimiento es anejo inseparable de los derechos consagrados en las Secciones 4 y 6, *supra*, y del derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad consagrado en la Sección 7 de dicho Artículo II. En el derecho constitucional federal se reconoce esa libertad, de movimiento o locomoción. Véase *Kent v. Dulles*, 357 U.S. 116 (1958); *Lambert v. California*, 355 U.S. 225 (1957); *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. (1943) 81 y *Edwards v. California*, 314 U.S. 160 (1941).

⁴ Constitución, Art. II, Sec. 7.

obstante, dicha reglamentación debe responder a una necesidad de orden y bienestar en la comunidad estableciéndose límites razonables y en consonancia con el mal que se quiere evitar.

Hemos encontrado alguna jurisprudencia norteamericana relativa al tema que ahora nos ocupa, aunque sobre el particular nada ha dicho el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.⁵

Generalmente la controversia constitucional en este tipo de casos gira en torno a la determinación de si tales leyes u ordenanzas constituyen una coartación arbitraria de la libertad personal o de movimiento y una clasificación irrazonable de un grupo o clase de ciudadanos en violación del derecho a la igual protección de las leyes.

Veamos la jurisprudencia al respecto. En *Ex parte MacCarver*, 46 S.W. 936 (1898) (Corte de Apelaciones Criminales de Texas), se impugnó la constitucionalidad de una ordenanza prohibiendo que menores de 21 años permanecieran en las calles de la ciudad luego de las 9:00 de la noche sin estar acompañados de sus padres o guardianes, con excepción de aquellos menores que se encuentren gestionando los servicios de un médico. Dicha ordenanza fue declarada nula por ser una invasión de la libertad personal de los ciudadanos, no haciendo diferencia alguna el hecho de que los afectados fueren menores de edad. Sostuvo la corte que no puede prohibirse a los menores el tránsito o utilización de las vías públicas por el mero hecho de que tengan cierta edad, que a quien no comete ninguna ofensa o delito contra el orden público no puede prohibírsele la utilización de las calles y que dicha ordenanza asumía una actitud paternalista que usurpaba los deberes y obligaciones de los padres de dichos menores.

En *Alves v. Justice Court of Chico Judicial District*, 306 P.2d 601 (1957) (District Court of Appeals, Third District, California), se declaró inconstitucional una ordenanza que prohibía a menores de 17 años estar en las calles entre las 10:00 de la noche y las 5:00 de la mañana excepto cuando estuvieren acompañados por sus padres o guardianes, o cuando ello fuere necesario por motivo de un empleo o negocio legítimo. La corte, citando con aproba-

⁵ En Norteamérica tales disposiciones legales son llamadas "*curfew ordinances or statutes*". Un muy bien documentado artículo sobre la experiencia en Estados Unidos con este tipo de legislación se encuentra en: Note. *Curfew Ordinances and the Control of Nocturnal Juvenile Crime*, 107 U. Pa. L. Rev., págs. 66-101 (1958).

ción, lo resuelto en *Ex parte MacCarver, supra*, dice que aunque la ordenanza persigue un fin lícito y deseable—evitar la delincuencia juvenil—los medios utilizados son irrazonables puesto que en todos aquellos casos en que el menor desee participar de innumerables actividades lícitas, como bailes, reuniones escolares, obras de teatro, etc., si ellas se llevan a cabo de noche el menor no podría asistir solo, aun cuando su participación en dichas actividades en nada viole la ley.

Por otro lado, en *People v. Walton*, 161 P.2d 498 (1945) (Appellate Dept., Superior Court, Los Angeles County, California), se trataba de una ordenanza que prohibía a los menores de 18 años estar en las calles entre las 9:00 de la noche y las 4:00 de la mañana, sin permiso del *Sheriff* o sin estar acompañado de un adulto. Se sostuvo la constitucionalidad de la ordenanza a base de que los menores forman una clase que necesita leyes especiales para su propia protección y bienestar. Se dijo que tal tipo de legislación es un ejercicio razonable del poder de policía puesto que asegura el bienestar de la comunidad. Se citan, como situaciones comparables, la gran variedad de leyes que regulan y limitan las actividades de los menores especialmente en el área de la educación y el trabajo.

Recientemente en el caso de *Thistlewood v. Trial Magistrate for Ocean City*, 204 A.2d 688 (1964) (Court of Appeals of Maryland) una ordenanza que prohibía a menores de 21 años el estar en las calles y otros lugares públicos entre las 12:01 de la noche y las 6:00 de la mañana, pero para aplicarse solamente en el fin de semana que se celebra el Día del Trabajo (*Labor Day*), fue declarada válida desde el punto de vista constitucional. La corte utiliza exactamente los mismos argumentos por los cuales se sostuvo la constitucionalidad de la ordenanza controvertida en el caso de *People v. Walton, supra*: la posición especial de tutelaje en que se coloca a los menores en la legislación moderna limitando y restringiendo sus actividades en distintos aspectos de su vida familiar, política y económica, con el fin de protegerle física y moralmente. A igual conclusión se llegó en el reciente caso de *City of Eastlake v. Ruggiero*, 220 N.E.2d 126 (1966) (Court of Appeals of Ohio).

Hace poco tiempo la Comisión de Derechos Civiles, atendiendo exclusivamente el aspecto constitucional, estudió una disposición de un Proyecto de Ordenanza del Municipio de San Juan esen-

cialmente similar a la que ahora examinamos. La proyectada ordenanza para el Municipio de San Juan disponía en su inciso (d), Sección 1: (Véase, 1967-CDC-004-005 [pág. 259 de este tomo]).

Se prohíbe:

d—Permitir el padre, madre, tutor o encargado que su hijo o pupilo menor de diez y seis (16) años transite a pie o utilizando cualquier otro medio sin ir acompañado de un adulto, por las calles de San Juan y sus barrios después de medianoche.⁶

Después de examinar los precedentes judiciales pertinentes, nos expresamos sobre la posibilidad de que se pudiese encontrar válido este tipo de legislación si se aceptara en Puerto Rico la analogía hecha en varias jurisdicciones estaduales, con respecto al derecho del Estado (en su ejercicio del poder de *parens patria*), para intervenir y restringir los derechos de un menor.

Expresamos, no obstante, nuestros temores con respecto a este tipo de legislación represiva y señalamos que las siguientes salvaguardas serían indispensables si fuera a sostenerse la razonabilidad de tales normas legales.

- (a) El “toque de queda” no debería comenzar a una hora demasiado temprana y debía ser aplicable sólo a menores de edad bastante tierna.
- (b) Que era necesario consignar excepciones para aquellos casos de emergencia en que por necesidades de la vida familiar, o del trabajo de menores en los casos autorizados por ley, fuera necesario para éstos el transitar por las vías públicas en horas avanzadas de la noche.
- (c) Que era necesario eximir de responsabilidad a los padres, tutores, o encargados cuando éstos demostraren que habían tomado todas las medidas prudentes y razonables para impedir que el menor violare los términos de la ordenanza.

A la luz de todo lo anteriormente expuesto veamos la disposición aprobada para el Municipio de Guaynabo. Una lectura de

⁶ Ni en la proyectada ordenanza para el Municipio de San Juan ni en la aprobada para el Municipio de Guaynabo, se define el término “adulto”. Para efectos de nuestro estudio asumiremos que adulto quiere decir una persona mayor de 21 años, que es la regla de nuestro Código Civil para determinar la mayoría de edad. Código Civil art. 247, primer párrafo [31 L.P.R.A. sec. 971]. Por otro lado, nada se dispone en cuanto a la hora en que terminará el “toque de queda”. En ambos casos sabemos cuándo comienza, pero no se menciona en qué momento del amanecer (o de la mañana) habrá de terminar.

la Ordenanza en cuestión nos convence que la Asamblea Municipal de Guaynabo, en cuanto al “toque de queda” se refiere, no ha prestado atención a las advertencias que sobre este asunto ha hecho la Comisión de Derechos Civiles. No sólo se fija una hora irrazonablemente temprana (9:00 de la noche), para que dé comienzo el “toque de queda”, sino que nada se ha provisto para el tipo de situaciones de emergencia en que sea necesario y justificable el que un menor de 16 años se encuentre en la vía pública comenzado ya el “toque de queda”. Además, nada se dispone para eximir de responsabilidad a los padres, tutores o encargados en aquellos casos en que puedan probar que han tomado todas las medidas razonables para impedir que el menor viole los términos de la ordenanza.

Tenemos graves dudas con respecto a la validez constitucional de la Sección 2 de la Ordenanza en cuestión. Tal y cual como está redactada en este momento la disposición legal en cuestión nos parece un ejercicio irrazonable del poder de reglamentación (*police power*), del Municipio de Guaynabo.

Más adelante, en nuestras conclusiones y recomendaciones, expondremos nuestra opinión con respecto a la idea en sí de estos “toques de queda” para los menores de edad.

II. *En cuanto a la Sección 1 de la Ordenanza*

Nos parece que dicha Sección 1 no está fraseada con la claridad deseable en toda norma legal, especialmente las que conllevan posibles sanciones penales. Se prohíbe la *permanencia* de menores de 16 años en billares, cafetines, bares u otros sitios donde se expendan bebidas alcohólicas. Si lo que se quiere prohibir es la *permanencia* o *presencia* de dichos menores en *todo lugar* donde se expendan bebidas alcohólicas parece, entonces que en aquellos billares y cafetines donde no se expendan dichas bebidas no aplicará la prohibición en cuestión. Por otro lado, podría entenderse que además de prohibirse la presencia de menores de 16 años en cualquier lugar donde se expendan bebidas alcohólicas, se prohíbe también su presencia en cualquier billar o cafetín, véndase o no en ellos las bebidas en cuestión.

Pero más grave aun es la confusión cuando pensamos que existen numerosos lugares donde la venta de bebidas alcohólicas es sólo *incidental* a las principales operaciones del negocio. Ejemplo de ello serían los restaurantes y cafeterías en los cuales la

principal operación es la preparación y venta de comidas. A estos lugares acuden con frecuencia menores de 16 años, y el hecho de que allí se vendan bebidas alcohólicas, como elemento incidental a la principal operación de servir comidas, no nos parece suficiente razón para que se aplique el tipo de prohibición que examinamos.

Por otro lado, en nuestro país en los negocios conocidos como "cafetines", aunque generalmente se dedican a la venta de bebidas alcohólicas, en muchas ocasiones sirven también como pequeños colmados vecinales o de barrio. Ello puede observarse con mayor frecuencia en las áreas más pobres de la Isla, tanto rurales como metropolitana. En estos casos, de acuerdo a la Ordenanza en cuestión, un menor de 16 años estaría impedido de visitar tal lugar para comprar artículos que no son bebidas alcohólicas. Por tal razón, creemos conveniente que la prohibición se aplique nada más que en aquellos casos en que los *cafetines* sean en realidad bares o cantinas donde el negocio principal es la venta de bebidas alcohólicas.

Nos parece evidente que la intención legislativa que inspira la sección que comentamos es la de prohibir la presencia de menores en aquellos lugares donde personas adultas se reúnen con el principal propósito de tomar bebidas alcohólicas. Este sería el caso de los lugares conocidos como "bares, tabernas, cantinas, cabarets" y sitios similares. Por tal razón, creemos que el criterio que debe guiar la prohibición contemplada en la Sección 1 debe ser el de prohibir la presencia de los menores en cuestión en aquellos lugares cuyo fin principal es la venta de bebidas alcohólicas, como en el caso de los lugares arriba mencionados.

Por otro lado, si la Asamblea Municipal de Guaynabo lo considera deseable y conveniente, creemos que puede también aplicarse la prohibición en el caso específico de los salones de billares, véndase o no en ellos bebidas alcohólicas. Dicha Asamblea Municipal puede haberse convencido de que el ambiente de esos salones de juego es detrimental al bienestar de los menores en cuestión.

La razonabilidad de la prohibición contemplada depende en gran medida de que la Sección 1 sea modificada y aclarada para eliminar los defectos señalados. Todo lo que a continuación exponemos presupone que dicha sección será enmendada a tales efectos.

(A) *Posible conflicto y duplicación entre la Ordenanza Municipal y el Código Penal*

[6] En nuestro país, al igual que en las jurisdicciones norteamericanas, al reglamentar una conducta o actividad específica, una ordenanza municipal no puede estar en conflicto con la reglamentación que sobre el mismo asunto establece una ley estadual de aplicación general. Como regla general no puede una ordenanza prohibir lo que el Estado permite o permitir lo que el Estado prohíbe. No obstante, se acepta que el Poder Legislativo municipal puede utilizarse para complementar, ayudar o adelantar la política estatutaria del Estado. Este complemento o ayuda consiste casi siempre en la imposición de normas municipales más estrictas o detalladas que las estaduales, exceptuándose aquellos casos en que la ley estadual establece, como cuestión de *policy*, la reglamentación o prohibición única o exclusiva que el legislador desea imponer.⁷

La razón de ser de la regla que exponemos se encuentra en que nuestra Asamblea Legislativa es el órgano primario donde reside el Poder Legislativo del Estado,⁸ siendo el Poder Legislativo Municipal uno de carácter delegado.⁹ Es inadmisibles, por tanto, que la legislación municipal contradiga o conflija con el esquema o política estatutaria estadual.

En la situación particular que nos ocupa encontramos que nuestra Asamblea Legislativa se ha manifestado de la siguiente manera:

Código Penal, 33 L.P.R.A.

Sección 1021. *Vender, despachar o enviar niños a comprar bebidas alcohólicas.*

Toda persona que vendiere, despachare o enviare a comprar, a menores de dieciocho (18) años, bebidas alcohólicas, incurrirá en delito menos grave y, convicta que fuere, se le impondrá multa no menor de veinticinco (25) dólares o cárcel por un término no menor de veinticinco (25) días.—En-

⁷ En Puerto Rico véase: *Pueblo v. Nochera*, 23 D.P.R. 605 (1916); *Pueblo v. Coto*, 24 D.P.R. 381 (1916); *Cabassa v. Rivera*, 68 D.P.R. 706 (1948).

En E.U.A. véase: Antieau, *Municipal Corporation Law*, Vol. I, Secs. 5.20 y 5.21, págs. 279-287. Yokley, *Municipal Corporations*, Vol. I, Sec. 67(d), págs. 146-147. McQuillin, *Municipal Corporations*, 3rd Ed., Vol. 6, Sec. 2307, págs. 392-398. Note: *Municipal Corporations: Ordinance in Conflict with General Laws*, 10 U.C.L.A. L. Rev., pág. 440 (1963). Note, *Municipal Corporation: Ordinances Invalid Where State Legislature Has Pre-empted the Field*, 50 Calif. L. Rev., pág. 740 (1962).

⁸ Constitución, art. III, sec. 1.

⁹ Constitución, art. VI, sec. 1.

mendada en Junio 26, 1964, Núm. 84, p. 281, art. 1, ef. Junio 26, 1964.

Sección 1022b. *Fijación; penalidades*

Toda persona, firma o corporación dueña de un negocio o establecimiento comercial donde se vendan o despachen bebidas alcohólicas o cigarros, cigarrillos o cualquier preparación de tabaco deberá fijar, en un lugar prominente del negocio o establecimiento comercial, copia de esta sección y de las secs. 1021 y 1022a de este título y copia de las secs. 1178 y 1245 de este título. Convicta que fuere de violar esta disposición la persona, firma o corporación dueña del negocio o establecimiento comercial, será multada con veinticinco (25) dólares por primera ofensa y cien (100) dólares por violaciones subsiguientes.—Febrero 25, 1902, p. 93, sec. 4-A, adicionada en Junio 26, 1964, Núm. 84, p. 281, art. 2, ef. Junio 26, 1964.

Sección 1178. *Perversión de menores*

Será reo de *misdeemeanor*:

1.—Toda persona que proporcione, facilite, administre o haga usar bebidas embriagantes, a cualquier menor de 18 años de edad de uno u otro sexo con intención de intoxicarlo, aun cuando no lo intoxique.

2.—Toda persona que intoxique, o aconseje, induzca o ayude a intoxicar con tales bebidas embriagantes, a dicho menor.

3.—Todo dueño, empresario, administrador, gerente, director, dependiente o empleado de cualquier establecimiento o negocio público que consintiere o tolerare que en dicho negocio o establecimiento y en su presencia o con su conocimiento, se cometiera cualquiera de los actos señalados en los dos párrafos anteriores, será reo de *misdeemeanor*, y convicto que fuere, sufrirá pena de cárcel por un término no menor de noventa (90) días, o multa no menor de cien (100) dólares o ambas penas a discreción del Tribunal.—Enmendada en Junio 26, 1964, Núm. 85, p. 282, ef. Junio 26, 1964.

Sección 1245. *Permitir a menores que juegen en bares, etc.*

Todo dueño, arrendatario o inquilino de cualquier casa utilizada del todo o en parte como salón de bebidas, que a sabiendas permitiere en ella a cualquier persona menor de veintiún años tomar parte en algún juego de azar, será reo de delito menos grave.

Nuestra Legislatura, preocupada por el bienestar físico y moral de nuestra población juvenil, ha optado por prohibir la *venta* o *despacho* de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, y además ha prohibido que persona alguna proporcione, facilite, administre, haga usar, aconseje, induzca o ayude a dichos menores a ingerir bebidas alcohólicas. En ningún momento nuestra Legis-

latura ha prohibido la mera presencia de menores de edad en establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas. Sólo en el caso de la transcrita Sección 1245 se prohíbe la *mera presencia* de un menor de 21 años en un salón donde se expendan bebidas alcohólicas, pero condicionando la prohibición a que en dichos sitios se le permita tomar parte en algún juego de azar.¹⁰

Hemos visto que la Sección 1 de la Ordenanza en cuestión lo que prohíbe es el permitir la *presencia* o *permanencia* de menores de 16 años en billares, cafetines, bares u otros sitios donde se expendan bebidas alcohólicas. Creemos, por tanto, que no existe un problema de conflicto o duplicación entre dicha ordenanza y las leyes generales del Estado. Nos parece que en este caso dicha ordenanza complementa y adelanta la política estatutaria estadual. En *Cabassa v. Rivera, supra*, se dijo que "cuando en el ejercicio de su poder de policía tanto el Estado como un municipio tratan de reglamentar determinada materia, la ordenanza se considerará válida a menos que sea imposible armonizarla con la ley general."¹¹

Con respecto a este aspecto del asunto que tratamos llamamos la atención hacia el hecho de que en el Municipio de Guaynabo un joven mayor de 16 años, pero menor de 18 años, puede encontrarse en la curiosa situación en que se le permite entrar y permanecer en un lugar donde se expenden bebidas alcohólicas pero, por virtud de las citadas disposiciones de nuestro Código Penal, no puede vendérsele o facilitársele bebida alcohólica alguna. Quizás lo más deseable sería enmendar la mencionada Sección 1 para armonizarla, en cuanto a la edad mínima, con las normas vigentes del Código Penal.

(B) *La Sección 1 y el poder de reglamentación (police power), del municipio*

Aun cuando hemos visto que nuestro Código Penal contiene normas bastantes similares a la Sección 1 de la Ordenanza que examinamos no hemos encontrado ninguna jurisprudencia puer-torriqueña relacionada con este asunto.

¹⁰ La Sección 1177 de 33 L.P.R.A., Código Penal, art. 289, prohíbe que se admita o retenga a un menor de edad, en una casa de prostitución. En este caso se prohíbe la mera presencia del menor en dichos lugares, en los cuales generalmente se expenden bebidas alcohólicas. No obstante, a diferencia de la ordenanza que comentamos, en el caso de la citada Sección 1177 (art. 289) la prohibición aplica aun cuando en el lugar dedicado a la prostitución no se expenden bebidas alcohólicas.

¹¹ 68 D.P.R. 706, a la pág. 712.

Nos parece conveniente examinar la jurisprudencia norteamericana relacionada con el tema que ahora tratamos.

No hemos encontrado jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que toque directamente este asunto. No obstante, nos parece de interés, y bastante pertinente, el caso de *Goesaert v. Cleary*¹² donde dicho Tribunal admite que un Estado puede prohibir totalmente que las mujeres trabajen en salones de bebidas cuando el propósito es velar por la seguridad y bienestar de esta clase o grupo de ciudadanos.

En las jurisdicciones estatales encontramos varios casos de interés para nuestro estudio. En época tan lejana como el 1894, ya la Corte Suprema de Carolina del Norte, en *State v. Austin*,¹³ se enfrentó a una situación similar a la que examinamos. Una ordenanza de la ciudad de Monroe prohibía la presencia de todo menor de 21 años en cualquier salón de bebidas (*barroom*). Una ley general del Estado prohibía que se vendiera o facilitare licor a menores de edad. La Corte Suprema de dicho Estado encontró que la ordenanza en cuestión no conflagaba con, y que por el contrario complementaba, la política estatutaria estatal. Se declaró que tanto el estatuto, como la ordenanza eran un ejercicio razonable del poder de policía estatal y municipal para velar por el bienestar de su población juvenil.

En *Ex parte Meyes*¹⁴ se sostuvo la validez de una ordenanza que prohibía, entre otras cosas, la presencia de menores de edad en salones de billares. En *Bodkin v. State*¹⁵ la Corte Suprema de Nebraska consideró válido tanto un estatuto, como una ordenanza, que prohibían la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad.

En *City of Des Moines v. Reisman*¹⁶ la Corte Suprema de Iowa sostuvo la validez de una ordenanza que prohibía la presencia de menores de 21 años en salones donde se vendiera cerveza, aun cuando el menor de 21 años estuviere casado.

Finalmente, en *State v. Greco*,¹⁷ aunque se trataba de una variante del problema que tratamos (violación de una ordenanza que

¹² 335 U.S. 464 (1948).

¹³ 19 S.E. 919.

¹⁴ 7 Cal. App. 528. Second Appellate District (1908).

¹⁵ 272 N.W. 547 (1937).

¹⁶ 83 N.W.2d 197 (1957).

¹⁷ 207 A.2d 363, (1965), Atlantic County Court, Criminal Law Division, New Jersey.

prohibía el uso de tarjetas de identificación falsas con el propósito de lograr acceso a bares en los cuales no se permitía la entrada de menores de edad), se expresó lo siguiente:

Puede decirse que es del interés público del Township of Egg Harbor el reglamentar la conducta de los menores de edad en, o en la vecindad, de aquellos lugares públicos donde se reúnen grandes grupos de personas y se expenden bebidas alcohólicas.¹⁸

A nuestro entender nos parece razonable y permisible que el Municipio de Guaynabo, en su deber de velar por la salud y bienestar de su población juvenil, prohíba *la presencia* de menores de 16 años en aquellos lugares que se dedican *principalmente o exclusivamente* a la venta de bebidas embriagantes. La inmadurez de un menor de 16 años lo convierte en víctima fácil de aquellos que irresponsablemente puedan exponerlos, a tan temprana edad, a la tentación del licor. El ambiente de "bares", tabernas, cantinas y lugares similares, puede afectar gravemente el desarrollo físico y moral de un menor. En el caso de los salones de billar nos parece razonable evitar que dichos menores se expongan al conocido mal ambiente que prevalece en tales lugares. De enmendarse la citada sección en la forma que hemos sugerido, ella nos parecería un ejercicio razonable del poder de reglamentación del Municipio de Guaynabo.

Por otro lado, nos parece razonable que se enmiende dicha Sección 1 a los siguientes efectos: Puede ocurrir que un menor de 16 años se vea obligado a entrar en cualquiera de los lugares prohibidos por razón de alguna situación de emergencia. No deseamos agotar los ejemplos pero podría darse el caso, entre otros, que dicho menor fuere en busca de un familiar para atender alguna emergencia suya o de sus familiares. Debe consignarse una excepción en la ordenanza que contemple este tipo de situaciones, en cuyos casos se exima de responsabilidad al dueño o encargado del negocio que permita la entrada a dichos menores.

Recomendamos, también, que se exima de responsabilidad al dueño o encargado del negocio cuando éste haya tomado precauciones razonables para asegurarse de que la persona que visita su negocio es mayor de 16 años. Ejemplo de ello podría ser el que el dueño o encargado del negocio se haya cerciorado de la edad del cliente requiriéndole le muestre prueba de su edad.

¹⁸ 207 A.2d 363 a las págs. 366-367.

III. Conclusiones y recomendaciones

(A) En cuanto a la Sección 2 de la Ordenanza

Un examen de las disposiciones de la ordenanza del Municipio de Guaynabo nos convence de que en lo que al "toque de queda" se refiere, no se ha prestado atención a las advertencias que sobre este asunto ha hecho la Comisión de Derechos Civiles. No sólo se ha fijado una hora irrazonablemente temprana (9:00 de la noche), para que dé comienzo el "toque de queda", sino que nada se ha provisto para el tipo de situaciones de emergencia en que sea necesario y justificado el que un menor de 16 años se encuentre en la vía pública comenzado ya el "toque de queda". Además, nada se dispone para eximir de responsabilidad a los padres, tutores o encargados en aquellos casos en que puedan probar que han tomado todas las medidas razonables para impedir que el menor viole los términos de la ordenanza.

Tenemos graves dudas con respecto a la validez constitucional de la Sección 2 de la Ordenanza en cuestión. Tal y cual como ha sido aprobada la disposición legal que comentamos, ella nos parece un ejercicio irrazonable del poder de reglamentación (*police power*) del Municipio de Guaynabo.

Ahora bien, en el estudio de la proyectada Ordenanza para el Municipio de San Juan, la Comisión de Derechos Civiles se abstuvo de emitir un juicio con respecto a la deseabilidad de este tipo de normas legales, ciñéndose estrictamente al examen de su posible constitucionalidad.

No obstante, luego de reconsiderar toda la problemática resultante de los llamados "toques de queda" para menores de edad, la Comisión de Derechos Civiles ha decidido expresar su oposición a tal sistema. Nos oponemos, no sólo a las disposiciones de carácter excesivamente represivo como la de Guaynabo, sino que aun aquellas menos rigurosas como la que se proyectó para San Juan nos parece indeseable.

Creemos que es altamente irrazonable y arbitrario reprimir a toda la población juvenil de un pueblo o ciudad sin que haya certeza o seguridad alguna de que tales "toques de queda" son un instrumento eficaz para enfrentar y remediar problemas de delincuencia juvenil. Ya hemos señalado que el deseo del Estado de proteger y velar por los intereses de los menores (*parens patriae* del Estado), ha resultado en la elaboración de ciertas normas legales restrictivas de la libertad personal de los menores que generalmente se considerarían intolerables si fuesen aplicables a

adultos, y que esa línea de razonamiento podría utilizarse (como lo han hecho varias cortes estatales en Estados Unidos), para justificar y encontrar razonable un sistema de "toque de queda" para menores de edad. Pese a ello, y aun cuando no podemos afirmar con total certeza que tales disposiciones legales son inconstitucionales, nos parece que el razonamiento utilizado generalmente para sostener su validez ha sido debilitado grandemente por la decisión emitida en el caso de *In re Gault* (Tribunal Supremo de Estados Unidos, mayo 15 de 1967 [387 U.S. 1]). En dicho caso se resolvió que a los menores de edad acusados de algún acto de delincuencia debían brindársele las mismas garantías procesales que disfrutaban los adultos. A nuestro entender, la teoría de que es permisible limitar o eliminar ciertas garantías constitucionales en las relaciones entre el Estado y los menores de edad ha sufrido un gran golpe. La combinación de los factores señalados nos convence de la indeseabilidad, y posible inconstitucionalidad, de los "toques de queda" para menores.

[7] Los sistemas de "toque de queda" constituyen una severa restricción de la libertad de movimientos y una incursión contra el derecho a la privacidad, por lo cual deben ser utilizados solamente para enfrentarse a situaciones críticas de alteración al orden y la paz de la comunidad.

[8] Recomendamos a la Asamblea Municipal de Guaynabo que derogue aquella parte de la Ordenanza que establece el mencionado "toque de queda" para los menores de edad.

(B) *En cuanto a la Sección 1 de la Ordenanza*

La Sección 1 en su actual redacción se presta a una serie de confusiones en cuanto a los lugares a los cuales puede aplicarse. No está claro si lo que se intentó prohibir fue la presencia de menores de 16 años en *todo lugar* donde expendan bebidas alcohólicas, o si sólo ha de aplicarse la prohibición en aquellos lugares cuyo negocio *principal* consiste en la venta de licor, tales como "bares", tabernas, cantinas y sitios similares.

[9] Creemos que en aquellos negocios donde la venta de licor es sólo *incidental* a otro tipo de operaciones, como en el caso de los restaurantes y cafeterías no debe aplicarse la prohibición. No reina en tales sitios el ambiente poco favorable a un menor que encontramos en los "bares" y cantinas. Por tal razón creemos que el criterio que debe guiar la prohibición contemplada en la Sección 1 debe ser el de prohibir la presencia de los menores en

cuestión en aquellos lugares cuyo *fin principal exclusivo* es la venta de bebidas embriagantes.

En cuanto a los negocios que en nuestro país se conocen como *cafetines* sabemos que aunque generalmente se dedican a la venta de bebidas alcohólicas, en muchas ocasiones sirven también como pequeños colmados vecinales o de barrio. Ello puede observarse con mayor frecuencia en las áreas más pobres de la Isla, tanto rurales como metropolitana. En estos casos, de acuerdo a la Ordenanza en cuestión, un menor de 16 años estaría impedido de visitar tal lugar para comprar artículos que no son bebidas alcohólicas. Por tal razón, creemos conveniente que la prohibición se aplique nada más que en aquellos casos en que los *cafetines* sean en realidad bares o cantinas donde el negocio principal es la venta de bebidas alcohólicas.

Por otro lado, si la Asamblea Municipal de Guaynabo lo considera deseable y conveniente, creemos que puede también aplicarse la prohibición en el caso específico de los salones de billares, véndase o no en ellos bebidas alcohólicas. Dicha Asamblea Municipal puede haberse convencido de que el ambiente de esos salones de juego es detrimental al bienestar de los menores en cuestión.

Asimismo, creemos que dicha Sección 1 no conflige con las disposiciones de nuestro Código Penal relativas a la prohibición de vender o facilitar bebidas alcohólicas a menores de edad. Por el contrario, creemos que ella complementa o adelanta la política pública del Estado con respecto a la protección de los menores de edad de los estragos que las bebidas alcohólicas pueden tener sobre su vida física y moral.

Llamamos también la atención hacia el siguiente punto. En el Municipio de Guaynabo, de acuerdo a la Ordenanza en cuestión, un joven mayor de 16 años, pero menor de 18 años, puede encontrarse en la curiosa situación de que se le permite *entrar y permanecer* en un lugar donde se expenden bebidas alcohólicas pero, por virtud de las disposiciones de nuestro Código Penal, no puede *vendérsele o facilitársele* bebida alcohólica alguna. Quizás lo más deseable sería enmendar la mencionada Sección 1 para armonizarla, en cuanto a la edad mínima, con las normas vigentes del Código Penal.


Finalmente, nos parece sumamente deseable el que se enmiende dicha Sección 1 a los siguientes efectos: Puede ocurrir que un menor de 16 años se vea obligado a entrar en cualquiera de los lugares prohibidos por razón de alguna situación de emergencia.

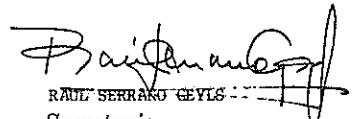
No deseamos agotar los ejemplos pero podemos mencionar, entre otros, aquellos casos en que dicho menor fuere en busca de un familiar para atender alguna emergencia suya o de sus familiares. Debe consignarse una excepción en la ordenanza que contemple este tipo de situaciones, en cuyos casos se exima de responsabilidad al dueño o encargado del negocio que permita, en tales ocasiones, la entrada de dichos menores. Nos parece deseable, además, que se exima de responsabilidad al dueño o encargado del negocio cuando éste haya tomado precauciones razonables para asegurarse de que la persona que visita su negocio es mayor de 16 años. Ejemplo de ello podría ser el que el dueño o encargado del negocio se haya cerciorado de la edad del cliente requiriéndole prueba fehaciente de que sobrepasa la edad mínima establecida.


En conclusión, la Sección 1 puede encontrarse razonable porque en ella se puede apreciar con más certeza la relación entre el mal que se desea evitar (menores frecuentando lugares dedicados exclusiva o principalmente a la venta y consumo de licor), y el instrumento a utilizarse (prohibir la presencia de menores en dichos lugares). Por otro lado, resulta obvio que esta prohibición no conlleva una restricción de la libertad personal tan severa y abarcadora como la que resulta de un toque de queda. Además, dicha Sección debe ser enmendada y aclarada para eliminar los defectos señalados anteriormente.

Aprobado en San Juan, Puerto Rico, a 6 de octubre de 1967.


LINO J. SALDAÑA
Presidente


Enrique Córdova Díaz
Vicepresidente


RAUL SERRANO GEYS
Secretario


MARCOS A. RAMIREZ
Comisionado


JOHN GOLDMAN
Comisionado