

# **Jurisprudencia del Tribunal Supremo de P.R.**

## **97 DTS 130 ASOCIACION V. CARDONA RODRIGUEZ**

### **EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

**Asociación Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc.**

**Peticionario-Recurrente**

**v**

**Nancy Cardona Rodríguez y otros, Opositores-Recurridos**

**Vecinos Unidos, Inc. Peticionario-Recurrente**

**v.**

**Maria Luisa Vilá y otros, Opositores-Recurridos**

**Municipio de San Juan, Interventor**

Núm. CE-95-91 97 JTS ...

**Certiorari**

### **Resumen**

**Derecho Constitucional: Ley Control de Acceso**

**Varias Organizaciones de residentes cuestionan la constitucionalidad de la Ley de Control de Acceso. El Tribunal Supremo, mediante Opinión emitida por el Juez Asociado señor Hernández Denton, resuelve que dicha ley es constitucionalmente válida de su faz. El Juez Asociado señor Negrón García emitió Opinión Concurente y Disidente. La Juez Asociada señora Naveira de Rodón emitió Opinion de Conformida en parte, Concurente en parte y Disidente en parte.**

### **RESUMEN DOCTRINARIO**

1. **Derecho Constitucional:** Una Ley puede ser declarada inconstitucional de su faz o en su aplicación. Bajo la primera doctrina, el análisis se circunscribe a determinar si del texto de la ley surge el vicio que la hace inconstitucional. Bajo la segunda, se analiza el contexto en el que la ley se aplica para determinar si tiene el efecto de infringir alguna disposición constitucional.

2. **Derecho Constitucional: Delegación de Poderes.** Bajo nuestro ordenamiento constitucional nada impide que la Asamblea Legislativa delegue poderes a entidades privadas, tales como poderes para administrar o implantar una ley. Lo único vedado delegar, en ausencia de autorización constitucional, son aquellas funciones estricta y exclusivamente legislativas o judiciales.
3. **Id.** La delegación de poder a personas privadas tiene que ser razonable en atención a los propósitos y metas de la ley. Su razonabilidad depende de: 1) que la Asamblea Legislativa haya inicialmente decidido las cuestiones fundamentales de política pública relevantes al esquema de la ley, y 2) que el estatuto provea criterios o salvaguardas que eviten el ejercicio arbitrario del poder delegado.
4. **Id.** La ausencia de guías no invalida a la legislación, siempre que resulte posible suplirlas sin frustrar el propósito de la ley.
5. **Derecho Constitucional: Uso de bienes públicos: Fines públicos: Código Civil**

La propia Constitución regula el uso de bienes públicos e impone obligación al Estado de disponer de las propiedades y fondos públicos, únicamente para fines públicos.

6. **Id.** Las calles son bienes de dominio y uso público independientemente de la jurisdicción bajo la cual se encuentren, sea municipal o estatal.
7. **Id.** El derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de los lugares públicos es básico dentro del esquema de valores de nuestro sistema democrático. Sin embargo, esto no significa que los ciudadanos tengan un derecho absoluto a su uso.
8. **Derecho Constitucional: Intimidad.**

El derecho de intimidad, respecto a la información derivada del movimiento de los ciudadanos por las vías públicas del país, merece menor protección que la información sobre la vida íntima y familiar.

9. **Derecho Constitucional: Igual Protección de las Leyes.**

A la luz del escrutinio racional, la clasificación de la ley –residente y no residente– se justifica por los propósitos que persigue la ley.

10. **Derecho Constitucional: Parámetros constitucionales de la Ley de Control de Acceso.**

Al interpretar el alcance de la intervención que podrá llevar a cabo un guardia de seguridad, el criterio rector debe ser que el medio utilizado sea el que menos interfiere con los derechos ciudadanos, sin que se frustre el propósito de la ley. El medio utilizado para controlar el acceso no podrá impedir a terceros de forma indiscriminada, el uso y disfrute de las vías, aceras, parques y otras instalaciones públicas. Tampoco intervendrá irracionalmente con la intimidad de los que transitan por las vías públicas.

**Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado señor Hernández Denton**

San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 1997.

Hoy nos corresponde pronunciarnos por primera vez sobre la constitucionalidad de la Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada, 23 L.P.R.A. sec. 64 et sea, (Supl. 1996), que permite que residentes de una urbanización o comunidad controlen el acceso vehicular y peatonal a sus calles e inmediaciones. Específicamente, nos corresponde delimitar el alcance de la intervención que puede llevar a cabo un guardia de seguridad con el propósito de controlar el acceso a dos de tantas comunidades en Puerto Rico que han establecido este sistema para garantizar la tranquilidad y seguridad de sus residentes.

En la primera controversia que presenta el recurso, Vecinos Unidos, Inc. cuestiona la parte de la sentencia del antiguo Tribunal Superior, Sala de San Juan, mediante la cual dicho foro revocó el permiso concedido por el Municipio de San Juan a la urbanización College Park bajo el fundamento de que una porción del sistema de control de acceso allí autorizado tiene el efecto de obstaculizar el flujo vehicular y peatonal por las vías que tienen continuidad entre la comunidad que solicitó el control y otras adyacentes. Por entender que el foro recurrido no erró al así decidir, confirmamos esta parte de la sentencia recurrida.

Por su parte, en la segunda controversia planteada, la Asociación Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc., Vecinos Unidos, Inc. y el Municipio de San Juan solicitan que revisemos la determinación de que la Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada (en adelante Ley de Control de Acceso), es constitucional siempre que en su aplicación no se restrinja indiscriminadamente el acceso a los ciudadanos no residentes a las vías públicas de las comunidades acogidas a dicho ordenamiento. Para llegar a esta conclusión el foro a quo validó el control de acceso a la urbanización y la formulación de preguntas dirigidas a identificar a la persona, y sostuvo que la entrada podría ser negada tan sólo cuando existiera motivo fundado o sospecha razonable para creer que el visitante podría cometer un delito en el área restringida.

Sostenemos la constitucionalidad de la Ley de Control de Acceso, pero modificamos aquella parte de la sentencia recurrida que resuelve que el único motivo para negar el acceso a un visitante sería la existencia de motivo fundado o sospecha razonable para creer que el visitante podría cometer un delito. Concluimos que la negativa a brindar cierta información puede dar base para denegar la entrada a un visitante.

## I.

El pleito en instancia consistió inicialmente de dos recursos independientes, que por presentar alegaciones similares fueron oportunamente consolidados por el tribunal de instancia. Dicho foro contó con el beneficio de los alegatos de cada una de las partes, además de la comparecencia del Secretario de Justicia, quien se expresó en apoyo de la

constitucionalidad de la Ley. Veamos los hechos que dieron pie a la controversia en cada uno de ellos.

### **A. Vecinos Unidos, Inc. v. Maria Luisa Vilá y otros**

En septiembre de 1992, Vecinos Unidos, Inc., (en adelante Vecinos Unidos), entidad compuesta por residentes de la urbanización College Park en Rio Piedras, presentó una solicitud ante el

Municipio de San Juan para establecer un sistema de control de acceso en dicha urbanización. Fundamentaron su solicitud en la existencia de una situación insostenible con motivo de la ola criminal que azotaba el área. Su propuesta contemplaba la instalación de barreras permanentes que aislarían la urbanización College Park con un único acceso a través de la calle Salerno.

Conforme lo requiere la Ley de Control de Acceso, el Municipio notificó la solicitud a las agencias de servicio público correspondientes y celebró vistas públicas para dilucidar la concesión del permiso. En éstas comparecieron residentes de la urbanización Altamesa, contigua a College Park y residentes del condominio College Park, quienes expresaron su oposición al control de acceso solicitado. Los primeros alegaron que utilizaban las calles Compostela y Salerno como acceso a la avenida Glasgow y que el control de acceso les privaba de tal uso. [Na 1] (Véase el mapa incluido en el Apéndice) . Los residentes del condominio College Park, por su parte, reclamaron la utilización de la calle Alcalá, otra de las calles de College Park, como acceso principal a la Torre B del condominio.

Vecinos Unidos refutó el reclamo de los residentes de Altamesa alegando que éstos contaban con la calle San Ignacio como salida alterna, por lo que el cierre de College Park no les perjudicaría. En cuanto al reclamo de los residentes del condominio College Park, sostuvo que la calle Alcalá constituía un acceso alternativo para esos residentes y no el principal, pues la entrada principal de éstos en realidad otra.

Pendiente una determinación final, el Municipio de San Juan expidió una orden que autorizaba el cierre provisional por sesenta (60) días. [Na 2] Finalmente, con leves modificaciones, dicho Municipio autorizó el sistema de control de acceso solicitado. [Na 3]

Mediante la Resolución Núm. 75 de 29 de abril de 1993, el Municipio dispuso lo siguiente: (1) mantuvo el cierre de la intersección Santa Inés-Compostela, privando a los residentes de Altamesa de esta vía para acceder a la avenida Glasgow; y (2) dispuso que debía permírtérsele a los residentes de la Torre B del condominio College Park, el acceso a través de la calle Alcalá.

Inconformes con la resolución emitida, dos residentes la urbanización College Park y un grupo de vecinos de urbanización Altamesa, solicitaron la revisión judicial al amparo del remedio dispuesto en la Sección 3 de la Ley de Control de Acceso, según enmendada. 23 L.P.R.A. sec. 64b (e) (Supl. 1996). Su solicitud en torno a la paralización de los efectos de la Resolución les fue denegada.

En su recurso ante el tribunal de instancia, en síntesis, plantearon la comisión de varios errores, algunos de naturaleza estatutaria, otros de carácter constitucional. Alegaron que la autorización se expidió sin cumplir con los requisitos procesales y sustantivos de la Ley de Control de Acceso, según enmendada. Además, señalaron que la acción del Municipio concedía privilegios a unos, mientras causaba graves perjuicios a otros, pues los despojaba de su ruta principal y más segura. Alegaron, además, que al ser excluidos de entrar a las calles de las comunidades acogidas al control, se lesionaban sus derechos constitucionales, a saber, la igual protección de las leyes, el debido procedimiento de ley en sus modalidades sustantiva y procesal, y el derecho a la intimidad, así como también se estaban concediendo bienes uso público para uso exclusivo

privado, en contravención a nuestra Constitución. Igualmente señalaron que en la medida en que el estatuto autorizaba tal actuación, éste era excesivamente amplio y vago.

Tras expresarse sobre la constitucionalidad de la Ley de Control de Acceso, el tribunal de instancia dispuso de la controversia respecto a la urbanización College Park a base de fundamentos de naturaleza estatutaria. Concluyó que, en términos generales, los procedimientos seguidos ante el Municipio cumplieron con los requisitos procesales y sustantivos dispuestos en la Ley. Sin embargo, destacó dos aspectos que a su juicio violentaban la Ley de Control de Acceso.

El primero de éstos estaba relacionado con el cierre de la intersección entre las calles Santa Inés y Compostela, y con la valla para controlar el acceso en la calle Salerno. Según dicho tribunal, estas medidas tenían el efecto de obstaculizar la continuidad existente entre Inés y la Compostela, lo que, a su juicio, privaba a los recurrentes de acceso a la avenida Glasgow en contravención a lo dispuesto en la sección 1 (b) de la Ley Acceso. 23 L.P.R.A. sec. 64 (b) (Supl. 1996). En cuanto al segundo aspecto, determinó que el establecimiento de barreras en la calle Alcalá y la valla en la calle Salerno, tuvieron el

efecto de controlar la entrada y salida de la Torre B del condominio College Park, comunidad que no había solicitado el control de acceso.

A la luz de lo anterior, el tribunal a quo resolvió que la erección de estas barreras específicas afectó indebidamente derechos de terceros en contravención a los términos de la Ley de Control de Acceso, y que, por tanto, debían ser removidas. Sin embargo, por entender que la eliminación de dichas barreras trastocaría todo el sistema de control de acceso de la urbanización, el tribunal revocó la resolución en su totalidad y devolvió el asunto al Municipio para que se diseñara un nuevo sistema que fuese congruente con lo resuelto.

Inconforme con esta determinación Vecinos Unidos y el Municipio de San Juan decidieron acudir ante nos.

#### **B. Asociación Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc. v. Nancy Cardona Rodríguez y otros**

El otro recurso se originó cuando residentes de varias calles que colindan y tienen acceso a la calle Maracaibo en la urbanización Park Gardens de Río Piedras, unidos en una entidad de nombre Asociación Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc. (en adelante Asociación Calle Maracaibo), presentaron una petición ante el Municipio de San Juan para

establecer un control de acceso en dicha calle. Solicitaron el control de acceso en ambos extremos de ésta, alegando que atravesaban por un grave problema de seguridad por la alta incidencia criminal del área, así como por la contaminación, ruido y congestión vehicular ocasionada por el tráfico que discurría por dicha calle. El Municipio expidió una orden de cierre provisional por sesenta (60) días, dejando abiertas las entradas y salidas en las horas de mayor tráfico.

Luego de realizadas las vistas correspondientes [Na 4] y de recibir el endoso de varias agencias, el Municipio de San Juan emitió la Resolución Núm. 72 de 28 de abril de 1993, en la que finalmente autorizó el control de acceso de la calle Maracaibo. A tenor con los términos de la autorización, una de las entradas sería controlada mediante un portón operado con "beeper" o tarjeta electrónica y, la otra, por una barrera de metal operada por un guardia de seguridad, además de "beeper" y tarjeta. Se dispuso además que el sistema de control de acceso estaría abierto al flujo vehicular general de lunes a viernes de 6:00 A.M. a 7:00 P.M., excepto en días feriados.

Inconformes con la decisión del Municipio, los opositores al control de acceso de la calle Maracaibo, residentes tanto del área controlada como del área circundante, acudieron en revisión judicial. Sus alegaciones eran muy similares a las del caso anterior. Luego de una vista evidenciaria, su solicitud en torno a la paralización de los efectos de la Resolución del Municipio fue denegada.

Finalmente, luego de varios incidentes procesales, entre los cuales estuvo la consolidación de ambos casos, el tribunal a quo emitió sentencia en la que modificó el permiso concedido para la calle Maracaibo en varios aspectos. Primero, determinó que la operación del sistema de control de acceso no debía tener el efecto de excluir a los ciudadanos no residentes de las calles y aceras públicas del área objeto del control. Y segundo, delimitó el ámbito de intervención permitido con los visitantes. Al respecto, sostuvo que la Ley de Control de Acceso sería inconstitucional si era interpretada en el sentido de que permitía a las asociaciones de residentes restringir indiscriminadamente el acceso de los ciudadanos no residentes. A juicio del foro recurrido, el ámbito de intervención permisible debía ser similar al establecido para las investigaciones criminales. Por ello, luego de reconocer que la actuación del guardia de seguridad privado contratado por una asociación de residentes constituía una acción estatal, sostuvo que el interés apremiante en proteger la seguridad de los ciudadanos era suficiente para justificar una intervención momentánea con los vehículos y transeúntes que visitan la urbanización, siempre que fuese mínima y se aplicase uniformemente a todos los visitantes. [Na 5]

Conforme con la sentencia recurrida, la mera detención en la entrada de la urbanización, así como la formulación de preguntas dirigidas a identificar a la persona y a conocer el propósito de su visita eran actuaciones constitucionalmente válidas. No obstante, señaló dicho foro que la contestación a ambos tipos de preguntas debía ser voluntaria y que únicamente podría denegarse la entrada de un visitante a una

urbanización cuando existiera motivo fundado o sospecha razonable para creer que el visitante podría cometer un delito de permitírsele el acceso a la urbanización. [Na 6]

De igual modo, sostuvo que la mera negativa a brindar la información requerida no Constituía motivo suficiente para negar el acceso [Na 7] y que establecer la obligatoriedad de brindar tal información restringiría la libertad del ciudadano por lo que se activaría la protección constitucional contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables contenida en la Sección 10 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [Na 8] Finalmente, resolvió que no podía mantenerse un registro de visitas salvo que el residente lo

autorizara expresamente. No conforme con esta determinación la Asociación Calle Maracaibo acudió ante esta Curia.

En un mismo alegato, Vecinos Unidos, la Asociación Calle Maracaibo y el Municipio de San Juan, imputan al foro de instancia la comisión de dos errores. En el primero de éstos, Vecinos Unidos plantea que el foro a quo erró al revocar la Resolución Núm. 75, que autorizó el control de acceso en la urbanización College Park, bajo el fundamento de que el Municipio carecía de discreción para autorizarlo. Como segundo error, todas las partes recurrentes plantean que los parámetros desarrollados por la jurisprudencia en torno al ámbito de intervención permisible por los agentes del orden público para restringir la libertad de los ciudadanos, no son aplicables al tipo de intervención que de ordinario ocurre con los visitantes en las urbanizaciones sujetas a los controles de acceso bajo examen, y que, en consecuencia, tampoco es aplicable la garantía constitucional contra registros e incautaciones irrazonables del Artículo II, Sección 10 de nuestra Constitución.

Luego de examinar detenidamente las posiciones de las partes y de analizar el texto de las disposiciones de ley en controversia, consideramos apropiado discutir en primer lugar la controversia relativa a la constitucionalidad de la Ley de Control de Acceso. Posteriormente, consideraremos la controversia restante.

## II.

En el presente caso, las partes recurrentes cuestionan la determinación del foro de instancia respecto a la aplicabilidad de los parámetros desarrollados por la Jurisprudencia interpretativa de la garantía constitucional contra registros e incautaciones irrazonables, de la Sección 10 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, al momento de delimitar el ámbito de intervención constitucionalmente permisible con las personas que solicitan acceso a una comunidad sujeta al régimen instaurado por la Ley de Control de Acceso. Aducen que en virtud del poder que les delega la Ley, las urbanizaciones tienen la potestad de decidir quién puede entrar a la comunidad, y por tanto, pueden negar la entrada a quien no ofrezca la información requerida. Aunque reconocen que existe una intervención con el ciudadano cuando se le solicita el nombre y alguna identificación a la persona que se aproxima, catalogan la misma como "mínima" y señalan que es el modo menos oneroso a través del cual se puede cumplir con el propósito legislativo de permitir a las comunidades que instauren medidas de seguridad para protegerse de la incidencia criminal.

Los opositores a los controles de acceso, aquí recurridos, por su parte, tampoco están de acuerdo con la determinación del tribunal de instancia. Alegan que para que sea cónsono con nuestro ordenamiento constitucional, el concepto de control de acceso no puede comprender la detención e intervención con un ciudadano por el único hecho de que no es conocido por la asociación o por su representante. A su juicio, los guardias en las entradas de comunidades con acceso controlado pueden obtener mediante sus sentidos aquella información necesaria para salvaguardar su seguridad, como lo sería ver al conductor o persona que se aproxima, la marca y modelo del vehículo, así como su número de tablilla. De igual forma, plantean que la Ley de Control de Acceso es inconstitucional de su faz por ser excesivamente amplia y vaga, lo que ha

dado margen al abuso constante de los derechos civiles de los ciudadanos por parte de las asociaciones de residentes.

De entrada, es preciso destacar que en el caso de autos los controles de acceso vehicular permitidos por el Municipio de San Juan requerían que en una de las entradas hubiese un guardia de seguridad operando las barreras de metal. [Na 9] Por ende, nuestros pronunciamientos están limitados a sistemas de control de acceso vehicular análogos, en los que en por lo menos una de las entradas de automóviles hay una persona o guardia de seguridad. En estricta juridicidad nos abstenemos de hacer pronunciamientos sobre aquellos sistemas que no tengan guardia en una de sus entradas vehiculares.

En la resolución del presente caso, el tribunal de instancia se vio precisado a atender planteamientos constitucionales similares a los esbozados por los opositores al sistema de control de acceso impugnado en Caquías v. Asoc.Res. Mansiones Rio Piedras, Op. de 25 de agosto de 1993, 134 D.P.R. \_\_\_\_ (1993) (en adelante Caquías). En aquella ocasión, a la luz de los hechos, adjudicamos la controversia mediante una interpretación estatutaria y no fue necesario dilucidar la validez constitucional de la Ley. Caquías, supra; véanse los casos allí citados. En el caso de marras, en cambio, específicamente se nos solicita que evaluemos el ámbito de intervención constitucionalmente permisible a las asociaciones de residentes, al implantar determinados mecanismos para controlar el acceso, dentro del poder que les fue delegado por la Asamblea Legislativa. En este sentido, nos toca hoy delimitar el ejercicio de dicho poder delegado frente a los derechos ciudadanos.

Como es sabido, una ley puede ser declarada inconstitucional de su faz en su aplicación. Bajo la primera doctrina, el análisis se circunscribe a determinar si del texto de la ley surge el vicio que la hace inconstitucional. Véanse, Unión Nacional de Trabajadores de Salud v. Soler Zapata, Op. de 16 de abril de 1993, 133 D.P.R. \_\_\_\_ (1993); Velázquez Pagán v. Autoridad, Op. de 15 de septiembre de 1992, 132 D.P.R. \_\_\_\_ (1992). Bajo la segunda, es necesario analizar el contexto en el que la ley ha sido aplicada para determinar si tiene el efecto de infringir alguna disposición constitucional.

En el caso de autos, los recurridos alegan, en parte, que la Ley de Control de Acceso es inconstitucional de su faz por ser excesivamente amplia y vaga. Sin embargo, no incluyen alegaciones específicas sobre la posible violación de derechos de libertad de expresión y asociación. Como se sabe la doctrina que permite examinar un estatuto de su faz se ha utilizado tradicionalmente para examinar legislaciones que se alega infringen las libertades encarnadas en la Primera Enmienda a la Constitución federal y en las secciones análogas de nuestra Constitución. En consecuencia, de ordinario nuestros precedentes derrotarían su pretensión de que abordemos las controversias constitucionales planteadas.

Sin embargo, no sería ésta la primera ocasión en que este Tribunal evalúa de su faz una ley sin que se hubiesen alegado violaciones a las libertades protegidas por dichas disposiciones constitucionales. Anteriormente hemos expresado que procede el escrutinio judicial sobre la validez de una ley de su faz en otros contextos en que se afectan derechos fundamentales de la persona. Véanse, Torres v. Castillo Alicea, 111 D.P.R. 792, 800-801 (1981); Rodríguez v. Dpto.



Servicios Sociales, Op. de 3 de febrero de 1993, 132 D.P.R. \_\_\_\_ (1993); E.L.A. v. Sucn. Gautier, 81 D.P.R. 580 (1959).

La naturaleza de la controversia ante nos requiere un pronunciamiento inmediato por parte de este Tribunal. A modo de excepción, estimamos que es preciso examinar la constitucionalidad de su faz de la Ley Núm. 21 por varias razones.

Los opositores al control de acceso en el caso de autos alegan que el mismo incide sobre sus derechos a la intimidad y libertad de movimiento, los cuales son derechos de considerable arraigo en nuestra sociedad democrática. Como veremos, la Ley de Control de Acceso hace una delegación a las asociaciones de residentes para que regulen el acceso a ciertas vías públicas mediante el establecimiento de mecanismos de aplicación general. Al ejecutar esta facultad, las asociaciones de residentes establecen medidas que limitan e impiden el ejercicio de tales derechos por parte de la ciudadanía. Así, la mera presencia de un guardia en una vía pública de una urbanización puede tener el efecto de inhibir el que la ciudadanía opte por transitar por ella, y deje de utilizar las instalaciones que allí se encuentran, a pesar de la naturaleza pública de las vías e instalaciones cuyo acceso ha sido controlado. En este contexto, en los autos del caso contamos con alegaciones lo suficientemente concretas al respecto y con disposiciones reglamentarias que inciden sobre los derechos de intimidad y libertad de movimiento en ese ámbito como para que ejerzamos el escrutinio constitucional solicitado.

Por otro lado, no albergamos duda de que al permitir que una comunidad controle el acceso a vías públicas, la Ley, de Control de Acceso limita y, en ciertas circunstancias, inhibe la libre difusión de ideas y la plena libertad de expresión de aquellos grupos que resultarían excluidos bajo una operación del control de acceso que no garantice adecuadamente estos derechos de la ciudadanía. La exclusión de estos grupos de áreas tradicionalmente concebidas como foros públicos, presenta un potencial problema de lesión al derecho a la libertad de expresión, que nos obliga a examinar de su faz el estatuto y reglamentos impugnados.

Finalmente, la importancia excepcional que reviste la Ley de Control de Acceso como instrumento gubernamental para prevenir la criminalidad refuerza la contención de que un análisis constitucional de su faz de la Ley de Control de Acceso resulta inevitable. El cierre de vías públicas y la consiguiente exclusión indiscriminada de la ciudadanía como medida para atender las necesidades de seguridad pública de múltiples comunidades en todo el país constituye un mecanismo cuyas implicaciones sociales y jurídicas alcanzan dimensiones aún insospechadas, por lo que el asunto planteado ante nos amerita un pronunciamiento por parte de este Tribunal sobre la validez constitucional de su faz del estatuto impugnado. Además, en ausencia de una actuación legislativa que defina el ámbito de intervención permisible al controlar accesos como el de autos, tenemos la ineludible obligación de expresarnos en este caso.

Debemos destacar que, además de los derechos constitucionales antes señalados, los recurridos plantean que la Ley de Control de Acceso viola la cláusula de igual protección de las leyes y les priva de sus derechos libertarios y propietarios sin un debido proceso de ley. De igual forma alegan que la Ley contraviene la Sección 9 del Artículo VI de nuestra Constitución, referente al uso de fondos públicos. Examinemos en detalle estos señalamientos.

## A.

Bajo nuestro ordenamiento constitucional nada impide que la Asamblea Legislativa delegue poderes a entidades privadas, tales como el poder para administrar o implantar una ley. Lo único que le está vedado delegar, en ausencia de autorización constitucional, son aquellas funciones estricta y exclusivamente legislativas y judiciales. Una delegación de poder a personas privadas tiene que ser razonable, en atención al propósito o meta que persigue la ley a la luz de sus circunstancias particulares. A su vez, la razonabilidad de la delegación depende de varios aspectos: (1) que la Asamblea Legislativa haya inicialmente decidido las cuestiones fundamentales de política pública relevantes al esquema de la ley, y (2) que el estatuto provea criterios o salvaguardas que eviten el ejercicio arbitrario del poder delegado. Estas últimas no tienen que mencionarse expresamente en el estatuto, siempre y cuando puedan ser razonablemente determinadas del esquema de la ley. Véase, 16 C.J.S. secs. 137, 141 (1984).

En el caso de autos, la Ley de Control de Acceso delega poder tanto a los municipios como a las asociaciones de residentes para poner en vigor la legislación. Los primeros son los encargados de reglamentar y conceder los permisos conforme a unos procedimientos y criterios esbozados en la propia ley y en el Reglamento de Planificación Núm. 20. Por su parte, las asociaciones de residentes, una vez organizadas y registradas en el Departamento de Estado como un Consejo, Junta o Asociación sin fines de lucro, 23 L.P.R.A. sec. 64a (a) (Supl. 1996), han sido facultadas para administrar y mantener los sistemas para controlar el tráfico y el uso de las vías públicas, según éstos les hayan sido autorizados por los diferentes municipios. 23 L.P.R.A. sec. 64d-3 (a) (Supl. 1996).

Al aprobar este estatuto, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico llevó a cabo todas las decisiones concernientes a la política pública. En la exposición de motivos se expresa lo que persigue y la forma en que se pretende lograr dicho propósito. A lo largo de su texto se establecen unos requisitos para la presentación y otorgación de permisos. En acción que le será permisible a una asociación al implantar el sistema de control de acceso, los mismos están contemplados en la ley sólo parcialmente. Aunque la Ley no establece relación con los criterios o salvaguardas que delimiten el ejercicio del poder delegado, en este caso, el ámbito de criterios específicos que guíen a las asociaciones respecto a la amplitud del poder delegado, es decir, respecto a cómo controlar el acceso, se le delega a los municipios la facultad de definir el sistema a utilizarse y establecer los requisitos pertinentes y apropiados para cada una de las comunidades.

Esta ausencia de guías no convierte la delegación en inconstitucional. **[Na 10]** Como es sabido, siempre que resulte posible suplir las guías de la delegación sin frustrar el propósito de la ley, no la invalidaremos.

En el caso de autos, el esquema general de la Ley pauta el ámbito de acción permisible de las asociaciones al controlar el acceso. Al constituir una delegación de poder, la asociación se limitará al ejercicio del poder delegado. De igual forma, el hecho de que la Ley de Control de Acceso constituya una delegación de poder estatal implica que un individuo o una asociación no puede, amparado bajo el manto de conducta privada, violentar los derechos individuales garantizados por la Constitución ni causar perjuicio o daño a otros mediante el ejercicio del

poder delegado. En la medida en que se está controlando el uso de bienes públicos, la facultad conferida a las asociaciones de residentes está delimitada por los mismos parámetros que limitan las actuaciones del Estado. Por ende, si algún reglamento aprobado por alguna asociación de residentes infringe derechos constitucionalmente protegidos, el mismo será invalidado.

Los reglamentos que se aprueben en virtud del poder delegado no pueden resultar onerosos ni irrazonables. Estos deben limitarse al mínimo necesario de restricciones a los derechos de terceros, sin olvidar que lo único que autoriza la ley es controlar el tráfico de vehículos de motor y el uso público de ciertas vías públicas residenciales. En este sentido nos pronunciamos en Caquíás a los efectos de que:

[E] l permiso que otorga un municipio ... debe interpretarse e implantarse de conformidad con la naturaleza pública de esas vías .... su uso no debe hacerse indebidamente oneroso. Toda norma de control de acceso debe ser razonable a la luz de las particularidades de la urbanización en que se vaya a implantar. Caquíás, supra.

Recalcamos, la Ley no permite que se impida indiscriminadamente el acceso, sólo autoriza a que se controle el mismo, conforme a las circunstancias particulares de cada comunidad. La delegación efectuada por la Legislatura a las asociaciones de residentes es limitada y la misma debe interpretarse conforme al ordenamiento vigente y al propósito de la Ley de proveerle a la ciudadanía un instrumento para prevenir el crimen en sus hogares y vecindarios, teniendo presente la naturaleza de los bienes involucrados y los derechos constitucionales de todas las partes afectadas. Examinemos estos aspectos.

## B.

El uso de bienes públicos se encuentra regulado por la propia Constitución, la cual impone la obligación al Estado de disponer de las propiedades y fondos públicos únicamente para fines públicos. Const. P.R. art. VI, sec. 9. A tales efectos la Asamblea Legislativa tiene amplia discreción para determinar lo que constituye un fin público, P.I.P. v. C.E.E., 120 D.P.R. 580, 608 (1988); P.S.P. v. E.L.A., 107 D.P.R. 590 (1978) ; P.R. Telephone Co. v. Tribl. Contribuciones, 81 D.P.R. 982, 996 (1960) ; McCormick v. Marrero, Juez, 64 D.P.R. 260, 267 (1944), y una vez ha hecho tal determinación, los tribunales de ordinario no la invalidarán a menos que sea palpable y manifiestamente arbitraria e incorrecta.

En este contexto, las calles son bienes de dominio y uso públicos independientemente de la jurisdicción bajo la cual se encuentren, sea ésta municipal o estatal. Este carácter público de las calles se desprende de nuestro Código Civil, Arts. 255 y 256, 31 L.P.R.A. secs. 1024 y 1025 (1993); véanse además, Caquíás, supra; Rubert Armstrong v. E.L.A., 97 D.P.R. 588, 616-18 (1969); Gobierno de la Capital v. Consejo Ejecutivo, 63 D.P.R. 434, 458-59 (1944); Municipio v. Smith, 27 D.P.R. 632 (1919) ; Saldaña v. Consejo Municipal de San Juan, 15 D.P.R. 37, 51 (1909); y se remonta a los tiempos de las partidas del Rey Alfonso el Sabio. Tercera Partida, Título XXVIII, Ley VI y Título XXIX, Ley VII, 2 Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, Cotejado con varios Códices Antiguos por la Real Academia de la Historia, 711-12, 736 (1972).

El propio Código Civil reconoce, además, la existencia de bienes, como los terrenos en donde ubican las carreteras, calles y plazas públicas, "que aunque por su naturaleza son susceptibles de propiedad particular, pierden esta cualidad como consecuencia de la aplicación que de ellos se hace para fines públicos incompatibles con la propiedad privada". Art. 274, 31 L.P.R.A. sec. 1082 (1993).

El derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de los lugares públicos es básico dentro del esquema de valores de nuestro sistema democrático. Sin embargo, esto no significa que los ciudadanos tengan un derecho absoluto a su uso. Véase, Unión Nacional de Trabajadores v. Soler Zapata, Op. de 16 de abril de 1993, 134 D.P.R. \_\_\_\_ (1993). El Estado, en el ejercicio de su poder parens patriae, puede válidamente reglamentar el uso que se le dará a las calles siempre y cuando la reglamentación o legislación adoptada al respecto no interfiera de forma irrazonable con los derechos constitucionales de los individuos. [Na 11] Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti, 122 D.P.R. 229 (1988) ; véase además la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico, 9 L.P.R.A. secs. 301-1903 (1996).

En este contexto, el derecho a la libertad de movimiento o a discurrir libremente por las vías públicas ha sido reconocido como un derecho con valor propio, y no solamente como uno necesario para el ejercicio de otros garantizados constitucionalmente. Véanse, Papachristow v. City of Jacksonville, 405 U.S. 156 (1972) ; Hague v. Committee for Industrial Organization, 307 U.S. 496 (1937) . Sin embargo, tampoco es absoluto. El Estado puede reglamentar su ejercicio dentro de los parámetros de nuestro ordenamiento constitucional.

Otro derecho constitucional en juego en la implantación de los controles de acceso del caso de marras lo es el derecho a la intimidad. Const. P.R. art. II, secs. 1 y 8. Se trata aquí del derecho a la intimidad en la información personal, específicamente en la adquisición de la información y la retención y uso de la información adquirida. [Na 12]. No es éste el caso de información sobre la vida íntima y familiar, la cual merece la mayor protección, Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., 117 D.P.R. 35 (1986); Figueroa Ferrer v. E.L.A., 107 D.P.R. 250 (1978), sino de información que se deriva del movimiento de los ciudadanos por las vías públicas del país, ciertamente merecedora de una protección menor.

Hemos afirmado que el derecho a la intimidad no se ejerce de ordinario en el vacío, sino en el centro mismo de nuestros vecindarios, y por ende, su práctica no está inmune a la intervención moderadora del Estado. Al respecto, debemos tener presente que la intromisión en la intimidad ciudadana de ordinario sólo debe tolerarse cuando así lo exijan problemas apremiantes de salud y seguridad pública. Véanse, Pueblo v. Figueroa Navarro, 104 D.P.R. 721 (1976); E.L.A. v. Hermandad de Empleados, 104 D.P.R. 436 (1975) ; García Santiago v. Acosta, 104 D.P.R. 321 (1975).

Al adjudicar la controversia de autos debemos, además, tener presente que el Estado tiene la obligación de velar por la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades. Por ende, la Asamblea Legislativa tiene plena facultad para adoptar mecanismos dirigidos a proteger a la ciudadanía y a desalentar la actividad criminal.

Al aprobar la Ley de Control de Acceso la Asamblea Legislativa ponderó los intereses en conflicto y decidió adoptarla como medida para garantizar la seguridad y tranquilidad de las personas. Véase la discusión sobre los intereses sociales en pugna tras la adopción de la Ley, en Caquíás, supra (Fuster Berlingeri, J.A., Op. de Conformidad). Desde este estrado apelativo no nos corresponde expresarnos sobre la necesidad, conveniencia o sabiduría de esta pieza legislativa. Tampoco debemos sustituir nuestro criterio por el de la Asamblea Legislativa, sino únicamente determinar si la Ley de Control de Acceso conflige con el ordenamiento constitucional, si contraviene algún derecho o mandato constitucional.

Un análisis del texto de la Ley de Control de Acceso advierte que la misma no autoriza los cierres de las urbanizaciones controladas ni prohíbe el acceso a éstas. Tan sólo pretende regularlo. Por ello, en Caquíás advertimos que "[e]l concepto de control de acceso implica que se preserve la naturaleza pública de las calles residenciales. Caquíás, supra.

Al permitir algún grado de control sobre el acceso y uso de las vías públicas a las asociaciones de residentes, la Ley de Control de Acceso permite cierta intervención con los individuos que quieren entrar a las comunidades controladas. El término controlar implica el ejercicio de algún tipo de intervención con el objeto de regular, vigilar o fiscalizar, en este caso, el acceso a las vías. Implica además una limitación en el uso de las calles. Sin embargo, trasluzca del texto de la Ley de Control de Acceso que esta intervención autorizada por la Asamblea Legislativa no equivale a una incautación de la persona, y menos a un registro de ésta. Dicho poder no les fue delegado a las asociaciones de residentes.

Por otro lado, como medida para salvaguardar los derechos de terceros al uso de bienes públicos, la Ley de Control de Acceso prohíbe que se le imposibilite o dificulte a los residentes externos de la comunidad el uso y disfrute de facilidades comunales, y para ello contempla la colocación de letreros que identifiquen las instalaciones y facilidades públicas existentes en la comunidad. 23 L.P.R.A. sec. 64b (e) (Supl. 1996). Además, condiciona la concesión del permiso a que se dé fiel cumplimiento a la reglamentación vigente sobre acceso a las playas y a que bajo ninguna circunstancia pueda impedirse el libre acceso a la Policía, Bomberos, ambulancias y otros servicios, ya sean públicos o privados.

De conformidad con lo anterior, estimamos que determinación tomada por la Asamblea Legislativa no fue irrazonable en la medida en que la Ley de Control de Acceso no limita de manera absoluta el acceso a las vías públicas y ciertamente pretende favorecer el interés y bienestar general.

Asimismo, las limitaciones al acceso y uso de las calles públicas que conlleva la implantación de la Ley de Control de Acceso no tienen el efecto de interferir con la consciencia, la mente, los pensamientos o los sentimientos del individuo. Cf. Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., 117 D.P.R. 35 (1986). Tampoco lesionan la zona de autonomía e información que el derecho a la intimidad reconoce. Únicamente reglamenta el uso de unos bienes a los cuales todos los habitantes tienen derecho de uso, en aras de salvaguardar precisamente el sosiego, la paz y la tranquilidad de la vida comunitaria, factores que anteriormente hemos reconocido que son parte del derecho a la dignidad e intimidad del ser humano, derechos de posición preferente en nuestro esquema constitucional. Pueblo v. Hernández Colón, 118 D.P.R. 891, 905 (1987) ; E.L.A. v. Hermandad

de Empleados, 104 D.P.R. 436, 446 (1975); Sucn. de Victoria v. Iglesia Pentecostal, 102 D.P.R. 20 (1974).

En este sentido, tal como lo señalara el tribunal de instancia, en la medida en que el texto de la Ley de Control de Acceso no autoriza la exclusión indiscriminada de los ciudadanos que no residen en las comunidades sometidas a este régimen, no existe conflicto alguno con los derechos a la libre expresión y difusión de ideas, ni puede hablarse de discrimen o menoscabo alguno de un interés constitucional. Véase Caquíás, supra.

Por otro lado, entendemos que la Ley de Control de Acceso tampoco viola la igual protección de las leyes. Debido a que la clasificación que, en todo caso, crea esta Ley sería una no sospechosa, residente y no residente, el análisis aplicable sería el de escrutinio racional. Dicha clasificación se justifica a la luz de los propósitos que persigue la Ley. Véase, Arlington County Board v. Richards, 434 U.S. 5 (1977).

A la luz de lo anterior, la Ley de Control de Acceso constituye una delegación válida de poder estatal a entidades privadas. Sin embargo, corresponde a los tribunales examinar cuidadosamente, caso a caso, la implantación de la Ley para evitar que se establezcan controles de acceso que rebasen los poderes delegados o que se autoricen para otros propósitos que no sean los contemplados en la Ley.

Aclarado lo anterior, examinemos en detalle cómo las asociaciones de residentes recurrentes han implantado los sistemas de control de acceso que les fueron autorizados, para, dentro de ese contexto, interpretar el alcance del poder delegado.

### C.

En los dos casos ante nos, las resoluciones municipales autorizan a las asociaciones de residentes a intervenir con los visitantes para indagar si el propósito para acceder a las calles controladas es legal. Al respecto, la secciones 7 y 9 de las Resoluciones núms. 72 y 75 del Municipio de San Juan, Serie 1992-93, las cuales autorizaron los controles de acceso

para la calle Maracaibo y la urbanización College Park, respectivamente, igualmente establecen que: "[1] as calles aquí controladas permanecen bajo el control y jurisdicción de este municipio; por lo tanto se garantizad el acceso de personas que así lo requieran para propósitos legales ... [1] a asociación de residentes hard los arreglos para garantizar este derecho y a su vez protegerse de la criminalidad".

Tanto en la calle Maracaibo como en la urbanización College Park, los sistemas de control de acceso implantados funcionan haciendo uso de guardianes de seguridad privados contratados por las respectivas asociaciones de residentes. Estos guardianes privados se encargan de operar el mecanismo seleccionado, en ambos casos, una valla o portón.

De los autos se desprende que, en el caso de la calle Maracaibo, la persona que opera el sistema implantado pregunta al visitante su nombre y le solicita una identificación.

Resolución de la Junta de Directores sobre instrucciones al guardia de seguridad y forma de operar el sistema de control de acceso en la calle Maracaibo, 7 de julio de 1994. Posteriormente le pregunta el propósito de su visita, aunque según el citado documento, la contestación a esta pregunta será voluntaria y no podrá usarse para negar el acceso. Id. El guardia anotará en un registro la marca del vehículo y el número de tablilla. Id.

Por su parte, surge de los autos que, en la urbanización College Park, el guardia de seguridad le requiere a todo vehículo que no tenga adherida la calcomanía al cristal, el nombre del conductor y el número de licencia de conducir.

Reglamento de Orden y Seguridad, Vecinos Unidos de C.P., Inc., a la pág. 5. Le pregunta además la residencia o lugar a donde se dirige, y el nombre del residente a visitar, mas esta información se provee voluntariamente, por lo que no se impide la entrada a quien se niegue a proveerla. Id. El guardia procede entonces a anotar en un registro el nombre y número de licencia del conductor, así como el número de tablilla, la marca del vehículo, la hora de entrada y salida, el nombre de la persona a visitar, además de la residencia o lugar a donde se dirige. Id. Sólo cuando conste en actas una autorización por escrito del residente para que sean anotados sus visitantes en el correspondiente registro, dicha información en el registro puede anotarse dicha información en el registro. id.

En términos prácticos, los mecanismos utilizados para controlar el acceso en los casos ante nos, sea portón, valla u otro análogo, suponen un impedimento físico al acceso de aquellas personas que no cuentan con un "beeper" o tarjeta electrónica, según sea el caso. Dichos mecanismos no implican un cierre de las respectivas comunidades, pues el acceso a las mismas está supeditado al cumplimiento de unos requisitos, solicitados por los guardias de seguridad cuando el visitante se acerca a la entrada del área controlada. En torno a este aspecto de la implantación de la Ley, el ámbito de de intervención con los visitantes, se traba la presente controversia.

#### **D.**

En la resolución del presente caso, el tribunal de instancia actuó correctamente al esbozar los parámetros constitucionales a los cuales tiene que circunscribirse la implantación de un sistema de control de acceso. Sin embargo, erró al entender que hacer compulsorio el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos para lograr acceso a un área controlada restringla la libertad del ciudadano, lo cual activarla la protección de la Sección 10 de nuestra Carta de Derechos. Por ende, dicho tribunal erró al aplicar la jurisprudencia interpretativa de la Sección 10 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de la Cuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos a la presente situación. No obstante, nuestra decisión no excluye la posibilidad de que la intervención que realice la persona ubicada en las entradas de la comunidad alcance el grado funcional de un arresto o incautación de la persona de forma tal que se active la protección de la Sección 10.

Entendemos que dicha protección constitucional se activaría bajo el supuesto de un arresto realizado por una persona particular, debido a que la Ley de Control de Acceso no ha delegado la facultad de registrar ni allanar. Aún así resolvíésemos que en la situación particular del caso de marras fuera aplicable la garantía constitucional de la Sección 10, entendemos que la

intervención en cuestión no equivale a una incautación de la persona. Se entiende que una persona ha sido incautada, dentro del contexto de la Cuarta Enmienda, sólo cuando a la luz de la totalidad de las circunstancias que rodean el incidente, una persona razonable hubiera pensado que no estaba en libertad de poder marcharse del lugar. [Na 13] Por ende, en la medida en que el visitante permanece en libertad de evadir las preguntas e irse, no estamos ante una incautación de la persona. Sostenemos que la intervenciones autorizadas en los casos ante nos no activan la protección contra registros e incautaciones irrazonables.

El tipo de intervencion que se lleva a cabo en estos controles de acceso entre el guardia de seguridad y el visitante difiere de la que se da entre particulares cuando se

trata exclusivamente de bienes privados. La intervención que ocurre en los controles de acceso tiene el propósito de velar por la seguridad de las personas y propiedades dentro de un área en que ubican bienes públicos y privados, y, como vimos, la misma es posible en virtud de una delegación del gobierno y en cooperacion con éste.

En la medida en que dicha intervención es de naturaleza preventiva, la misma es parecida a la que se permite realizar en las entradas de parques, estadios, coliseos y otros edificios públicos, ciertas áreas de los aeropuertos y bases militares, entre otras instalaciones públicas. Véanse a manera de analogía, Collier v. Miller, 414 F.Supp. 1357 (D.Tx. 475 F.2d 44 (Sto Cir. 1973), 1976); U.S. v. Moreno, 475 F.2d 44 (5to Cir. 1973), cert. denegado, 414 U.S. 840 (1973); Downing v. Kunsig, 454 F.2d 1230 (6to; Cir. 1972) ; Barret v. Kunsig, 331 F. Supp. 206 (D.Ten. 1971) . En los casos citados, se utilizaron mecanismos de seguridad con el propósito de evitar la comisión de actos que pusieran en peligro o atentaran contra la vida y propiedad de determinado número de personas ubicadas en cierta área. Lo crucial al validar los distintos tipos de intervenciones fue si el método utilizado resultaba ser el menos intrusivo con la intimidad.

Conforme a lo discutido anteriormente, al interpretar el alcance de la intervención que podrá llevar a cabo un guardia de seguridad, el criterio rector debe ser que el medio utilizado sea el que menos interfiere con los derechos ciudadanos antes mencionados sin que se frustre el propósito de la Ley. El medio utilizado para controlar el acceso no podrá impedir a terceros, de forma discriminada, el uso y disfrute de las vías, aceras, parques y otras instalaciones públicas que ubiquen dentro del área. Así tampoco podrá interferir irrazonablemente con la intimidad de los que transitan por las vías públicas.

Para salvaguardar los intereses y derechos de los visitantes, las indagaciones que podrá realizar el guardia de la entrada de los sistemas de control bajo examen se limitarán a preguntar el lugar o destino hacia donde se dirige el visitante, o, en su defecto, el propósito de la visita.[Na 14] En aquellos casos en que el residente haya autorizado, el que se indague respecto a la identificación de sus visitantes particulares el guardia podrá preguntar el nombre del visitante. Estos criterios serán de aplicación, a su vez, en cuanto al acceso peatonal se refiere.

Por otro lado,. entendemos que, para cumplir con el propósito que se persigue al solicitar una tarjeta de identificación, esto es confirmar la identificación de la persona, existen medios menos onerosos e intrusivos con la intimidad, como lo sería el anotar el número de tablilla del vehículo. Por ello resulta oneroso el que la Asociación Calle Maracaibo y Vecinos Unidos soliciten la



licencia de conducir u otra identificación a aquellas personas que interesen entrar a una comunidad con acceso controlado, en automóviles o como peatones.

En lo que respecta a los registros de visitantes, resolvemos que sólo podrá llevarse un registro, de determinada información sobre los visitantes de aquellos residentes que

así lo hubieran autorizado expresamente. Es decir, que para poder llevar un registro de los visitantes de determinado residente, éste tiene que haber consentido para ello. En dicho caso, la información que podrá incluir el mismo se limitará a aquélla que sea percibida a simple vista, **[Na 15]** además del nombre del visitante en los casos en que se haya provisto. En aras de reducir el riesgo del mal uso de los datos

recopilados, dichos registros serán custodiados por el secretario de la asociación de residentes o por el cargo análogo, quien velará porque no se haga uso indebido de la información en él contenida. El uso que se haga del registro no puede alejarse del propósito que persigue la Ley, participar en la lucha contra el crimen y asistir a la labor de la Policía cuando se comete un crimen en el área controlada. Véase, Ley de Control de Acceso, Exp. de Mot., 1987 Leyes de Puerto Rico, pág. 6. Sólo podrán mantenerse guardados por un período de tiempo razonable limitado, transcurrido el cual serán destruidos.

En atención a todos los derechos e intereses envueltos, en aras de lograr el mejor balance entre éstos, establecemos que en la implantación de los sistemas de control de acceso de marras, constituye una condición esencial notificar o advertir a todo potencial visitante de los requisitos que se le pedirán en la entrada, con el propósito de minimizar la intervención con los visitantes. De esta manera, si el visitante no está de acuerdo con ellos puede retroceder antes de detenerse frente a la persona encargada de controlar el acceso.

Las personas que se acerquen a áreas acogidas al régimen de la Ley deben estar informadas mediante la colocación de letreros que le avisen a una distancia razonable de la entrada que van a tener que parar su vehículos brevemente con el objetivo de indagar su nombre y destino o propósito. Asimismo, dicho letrero deberá indicar la entidad o persona a quien pueden dirigir cualquier tipo de reclamación. Además, en cuanto se acerquen a donde se encuentre el guardia, **[Na 16]** no tendrán que detenerse durante más tiempo que el que razonablemente toma hacer las mencionadas averiguaciones.

Sin embargo, las medidas anteriormente descritas no son aplicables a los vehículos oficiales del Gobierno de Puerto Rico, el Gobierno Federal, Municipal o cualquier vehículo que esté respondiendo a una emergencia. Estos estarán exentos del proceso de identificación una vez demuestren la tablilla que acredite que es un vehículo oficial. Así expresamente lo dispone el reglamento del caso de autos y corresponde a las comunidades con estos controles tomar las medidas para asegurar que los vehículos oficiales y de emergencia estén exentos de estos requisitos.

Las medidas discutidas anteriormente constituyen el máximo de intervención que consideramos permisible sin que queden frustrados los propósitos de la Ley. Aclaramos que la Asociación Calle Maracaibo y Vecinos Unidos cuentan con un espacio de acción que va desde cero

intervención con el visitante hasta el máximo de intervención permisible aquí esbozado. Dentro de estos parámetros, y conforme a las particularidades de cada urbanización, las asociaciones de residentes podrán diseñar el sistema de control de acceso que mejor atienda sus necesidades. [Na 17]

Por entender que la Ley de Control de Acceso autoriza cierta intervención con el visitante con el propósito de controlar el tráfico vehicular y el uso público de ciertas calles y que este tipo de intervención no activa la Sección 10 de la Constitución, revocamos aquella parte de la sentencia que establece una analogía con las investigaciones de carácter criminal y concluye que únicamente podría denegarse la entrada a un visitante si se cuenta con motivo fundado o sospecha razonable de que el visitante podría cometer un delito. Revocamos también la determinación del tribunal de instancia que resuelve que la omisión de brindar cierta información, de por sí, no puede dar base para excluir del acceso a una comunidad o urbanización.

Aunque entendemos que la sociedad está dispuesta a tolerar un tipo de intrusión mínima con su libertad e intimidad, el hecho de que nos inclinemos a favor del bienestar y la tranquilidad de las familias en sus hogares no significa que favorezcamos cualquier medio para alcanzar el propósito de la Ley. Conscientes de que la coartación de libertades como medida preventiva nunca ha sido bien vista, debe optarse por el método que sea menos invasor a la intimidad del visitante. Sostenemos la validez de cierta intervención con el visitante siempre y cuando ésta se ajuste a lo aquí esbozado, en aras de salvaguardar los derechos de todas las partes involucradas.

Por todo ello, modificamos los sistemas de control de acceso implantados en la calle Maracaibo y en la urbanización College Park, por la Asociación Calle Maracaibo y por Vecinos Unidos, respectivamente, respecto al máximo de intervención permisible con los visitantes. Los sistemas implantados deberán ser atemperado a lo aquí resuelto, de forma tal que se garanticen los derechos de los visitantes.

### III.

Según expresamos anteriormente, no resta resolver la controversia sobre la actuación del tribunal de instancia al resolver que el sistema autorizado para la urbanización College Park era contrario a la ley por dos razones: (1) por controlar el acceso en una comunidad que no había solicitado el sistema, la Torre B del condominio College Park; y (2) por obstaculizar la continuidad de la calle Santa Inés privándose así a los residentes de la urbanización Altamesa del acceso a la avenida Glasgow, en cuyo caso considero apropiado revocar la totalidad del permiso.

Respecto al primer planteamiento basta señalar que el mismo se ha tornado académico. Existe un acuerdo de estipulación entre Vecinos Unidos y College Park Associates, S.E., propietaria de las Torres A y B del condominio College Park, en el cual se pactó el acceso de los residentes del condominio a través de las calles de College Park. [Na 18]

El segundo planteamiento requiere mayor consideración. Vecinos Unidos nos señala que las enmiendas introducidas en 1992 a la ley permiten el establecimiento de controles de acceso en comunidades cuyas calles se utilicen como acceso a otras comunidades o urbanizaciones,

siempre que éstas tengan vías alternas de entrada y salida. Esta fue la interpretación que hizo el Municipio al refutar las objeciones de la Autoridad de Carreteras para endosar la parte del sistema propuesto que impedía a los vecinos de la urbanización Altamesa el acceso hasta la avenida Glasgow y finalmente conceder el permiso.

Asimismo, el Municipio sostiene que el fundamento expuesto por la Autoridad de Carreteras para negar su endoso a parte de la propuesta en términos de que se estaría obligando a los residentes de Altamesa a utilizar una ruta mucho más larga en contra del Reglamento de Planificación Núm. 20, no es válido a la luz de las enmiendas sufridas por la Ley en el 1992. Aduce que al otorgar el permiso, el Municipio correctamente examinó las alternativas de acceso a la urbanización Altamesa.

Por su parte, los residentes de Altamesa levantaron, como impedimento estatutario para el cierre del sector, la existencia de una vía continua que durante treinta años ha servido a los residentes de la urbanización Altamesa como ruta de acceso a la avenida Glasgow.

Evaluemos sus planteamientos.

#### A.

En 1992, el esquema legal que hasta entonces regulaba las características que debe reunir el sector cuyo interés controlar el acceso, fue objeto de enmiendas para permitir que comunidades que hasta el momento se veían impedidas de establecer controles de acceso pudieran beneficiarse de éstos. Véase Ley Núm. 22 de 16 de julio de 1992. [Na 19]

Un examen del estatuto advierte que la Ley permite la otorgación de permisos aun cuando resulten afectadas otras comunidades. [Na 20] Sin embargo, aun cuando las enmiendas efectuadas en 1992 tuvieron el efecto de ampliar el número de situaciones en las que un municipio puede autorizar el establecimiento de controles de acceso, es evidente que la Ley conservó ciertas limitaciones a la concesión de permisos. [Na 21]

En su Sección 1, la Ley señala que un municipio podrá expedir autorizaciones para el control de acceso de urbanizaciones cuyas vías se usen como entrada a, o salida de, otras calles, urbanizaciones o comunidades, **siempre y cuando:**

(a) La otra calle, urbanización o comunidad tenga vías públicas alternas de entrada y salida ....

**(b) No se impida, obstaculice o limite a los propietarios y residentes de la otra calle, urbanización o comunidad el flujo vehicular y peatonal por las vías y aceras públicas que tengan continuidad entre las calles, urbanizaciones o comunidades de que se trate.** 23 L.P.R.A. sec. 64 (Supl. 1996) (énfasis suplido).

El texto del inciso (a) resulta claro de su faz. Respecto al inciso (b) su análisis requiere precisar en primer término si se trata de una vía que tiene continuidad entre las urbanizaciones o comunidades en cuestión. De ser éste el caso, habría que determinar si se está impidiendo,

obstaculizando o limitando el flujo vehicular a los residentes de la otra urbanización o comunidad.

La Ley de Control de Acceso no provee una definición de lo que constituye continuidad. Tampoco hemos encontrado reglamento alguno que nos provea una guía de lo que se quiere decir con continuidad en el contexto de vías públicas. Conscientes de que se trata de un área de planificación urbana cuya interpretación podría tener un efecto significativo en materia de flujo vehicular, veamos qué tipo de continuidad entre calles puede activar la prohibición al otorgamiento del permiso.

El término continuidad significa, en términos generales, la unión natural que tienen entre sí las partes del continuo. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española 391 (21ra ed., 1992). A su vez, el hecho de que algo sea continuo implica que se extiende sin interrupción. Al determinar que vías se reputarán continuas en el contexto de la Ley de Control de Acceso, es necesario considerar tanto la naturaleza física de las vías en cuestión como el historial del flujo vehicular en éstas.

En relación a la estructura física de las calles, no se trata de que exista una mera conexión física entre calles. De ser ése el único factor a considerar, como señaló el tribunal de instancia, todas las vías públicas de nuestra jurisdicción tendrían una "continuidad" de este tipo con alguna calle o camino. Se trata más bien de vías que fueron diseñadas como arterias que sirvieran para comunicar o conectar barrios, comunidades, avenidas o sectores entre sí; de calles que no terminan o "mueren" en la urbanización a ser controlada. Se trata, además, de vías a través de las cuales los vehículos pueden transitar y discurrir con fluidez de un sector a otro sin tenerse que desviar a calles de menor importancia para llegar a determinado lugar.

Si se determina que nos encontramos ante una vía que satisface la anterior descripción de continuidad, procede evaluar si tradicionalmente ha sido utilizada como una vía principal o si el Patrón de flujo vehicular a través de ella la ha convertido en una vía importante o principal. En este sentido, habría que examinar el historial de flujo vehicular a través de la misma. Para ello consideramos imprescindible la realización de los estudios de tránsito pertinentes con el propósito de determinar si el sistema propuesto impediría, obstaculizaría o limitaría dicho flujo vehicular. Por considerar que se trata de un área neurálgica de planificación y que los municipios de ordinario no cuentan con la pericia necesaria para hacer ese tipo de determinación, debe otorgarse gran deferencia a la recomendación que emita la agencia especializada al respecto, en este caso la Autoridad de Carreteras adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas, previa la realización de los estudios pertinentes. [Na 22]

Al exigir este análisis la Ley pretende que la instauración de controles de acceso en comunidades no represente una interferencia irrazonable para el flujo vehicular. El ordenamiento creado por la Ley de Control de Acceso no pretende ceder a grupos de individuos o asociaciones de residentes el control estatal del flujo de vehículos en vías principales o de vías que tradicionalmente se han utilizado para conectar entre sí sectores importantes de nuestros pueblos. Por ello, aun cuando una comunidad cuente con las vías alternas de entrada y salida, según contempla el inciso (a), si el establecimiento de portones o barreras tiene el efecto de "controlar" una vía que conecta a sectores importantes y de flujo vehicular constante de forma tal que lo obstaculiza o limita, el

inciso (b) de la Sección 1 obliga al municipio a denegar el permiso. 23 L.P.R.A. sec. 64(b) (Supl. 1996).

Por otro lado, el hecho de que la comunidad interesada en controlar el acceso de vías que se usen como entrada o salida a otras comunidades cumplan con las condiciones establecidas en la Sección 1 de la ley, no obliga al municipio a conceder un permiso. Hay otros aspectos que deben ser examinados. En este sentido, debe considerarse la razonabilidad del sistema solicitado en relación al efecto negativo que pueda tener en la comunidad afectada y en el interés público. Además, deberá evaluarse la naturaleza de las vías públicas alternas de acceso que queden disponibles (condiciones de seguridad, tamaño, efectos del cambio en el flujo de vehículos, etc.) y si éstas constituyen una alternativa onerosa a la comunidad afectada. De hecho, una lectura de la Ley advertirá que la misma expresa que el Municipio podrá autorizar el cierre en las circunstancias que se satisfagan los requisitos de la Sección 1, no que deberá concederlo. De este modo, si la gravedad de los efectos negativos a la otra comunidad amerita o no la denegación, es discreción del municipio y como toda determinación administrativa sujeta a revisión judicial, no se revocará a menos que no esté debidamente sustentada en el expediente. Fuertes v otros v. A.R.P.E., Op. de 17 de diciembre de 1993, 134 D.P.R. \_\_\_\_ (1993).

Examinado y delimitado el término continuidad de la Ley de Control de Acceso, pasemos a evaluar el caso de las calles Santa Inés y Compostela.

## **B.**

De los mapas de la urbanización que constan en los autos se desprende que la calle Santa Inés de Altamesa no termina en dicha urbanización, sino que sirve para conectar esa comunidad con College Park y a su vez con una avenida de importancia. No se trata aquí de una mera conexión física entre calles vecinales. Véase, Apéndice. De hecho, la calle Santa Inés no sufre ninguna interrupción en el punto en que comienza a llamarse Compostela y la diferencia entre ellas se debe más bien a que una sección pertenece a la urbanización Altamesa y la otra a College Park.

No empece el hecho de que una u otra vía perteneciera a determinada urbanización desde que fuera construida, lo determinante al evaluar la propuesta de control es la realidad que impera al momento de la solicitud del control de acceso. De la prueba presentada se desprende que el tránsito en esta ruta desemboca finalmente en la avenida Glasgow, una vía

principal e importante.

Aunque ciertamente el propósito de las últimas enmiendas la Ley fue ampliar el número de comunidades que cualifican para un sistema de control de acceso, no debemos olvidar que como consecuencia del crecimiento y desarrollo de nuestros pueblos y del aumento en el número de vehículos de motor que discurren por nuestras carreteras, existen áreas residenciales que tienen calles que se han convertido en enlace entre comunidades muy concurridas. En vista de lo anterior, y al evaluar la situación particular de las vías involucradas, estimamos que en el presente caso hay continuidad entre las vías afectadas.

En relación a la segunda parte del análisis del inciso (b) de la Sección 1 de la Ley, respecto a si la barrera entre la calle Santa Inés y la Compostela interrumpe el flujo vehicular entre College Park y Altamesa, el expediente ante nos no provee la información necesaria para hacer esa determinación.

Debemos destacar que la Ley de Control de Acceso específicamente contempla unas salvaguardas para evitar un impacto detrimental en la congestión vehicular que ya nos aqueja. Estas salvaguardas fueron ignoradas por el Municipio en este caso. En este contexto, al concentrarse en refutar las objeciones de la Autoridad de Carreteras, el Municipio ignoró la segunda limitación respecto a la obstaculización del flujo vehicular en vías que tuvieran continuidad entre las urbanizaciones en cuestión.

Además, es importante señalar que la determinación del Municipio fue tomada en contra de los criterios de la agencia especializada en materia de flujo vehicular sin una justificación basada en las necesidades del tránsito en el área. Esta actuación es contraria a la clara política pública que trasluce la Ley de Control de Acceso al intentar integrar a las agencias especializadas en la implantación eficiente de los controles de acceso.

Las limitaciones impuestas por la Ley a la otorgación de permisos que afecten a otras urbanizaciones tienen una poderosa razón de ser. Estas deben considerarse siempre que las vías de la urbanización que solicita el control sean utilizadas para entrar o salir a otra urbanización. Lo contrario sería convertir en letra muerta dicha disposición de la Ley. Del expediente no surge que el municipio hubiera evaluado información relacionada al flujo vehicular aun cuando la comunidad aledaña objetó al cierre mediante los canales provistos por ley para ello, alegando la utilización de las vías a ser "controladas". Reiteradamente hemos expresado que aunque la actuación del municipio de ordinario es merecedora de deferencia, ello no implica una renuncia a la función revisora de los tribunales cuando ha existido una aplicación errónea o arbitraria de la ley. Fuertes v. A.R.P.E., Op. de 17 de diciembre de 1993, 134 D.P.R. (1993); Murphy Bernabé v. Tribunal Superior, 103 DPR 692, 699 (1975). Coincidimos con el tribunal de instancia en que la determinación del Municipio no esté sostenida por evidencia sustancial en el expediente, visto éste en su totalidad.

Así pues, por entender que la barrera permanente autorizada por el Municipio en la intersección de las calles Santa Inés y Compostela fue establecida en una calle que tiene continuidad entre College Park y Altamesa, comunidades que no se unieron en la petición del control, y no se contó con la información necesaria para determinar si ésta tiene el efecto de impedir, obstaculizar o limitar el flujo vehicular por las vías públicas en cuestión, confirmamos el dictamen recurrido y devolvemos el caso al Municipio de San Juan para que previa realización de los estudios pertinentes reexamine el sistema propuesto.

## VI.

En conclusión, resolvemos hoy que la Ley de Control de Acceso, según enmendada, es constitucionalmente válida de su faz. Confirmamos aquella parte de la sentencia que revoca el permiso concedido a Vecinos Unidos para operar un sistema de control de acceso en la urbanización College Park. Revocamos aquella parte de la sentencia que resuelve que como

único podría denegarse la entrada a un visitante sería si se cuenta con motivo fundado o sospecha razonable de que el visitante podría cometer un delito. Resolvemos que, no empece el carácter público de las calles, las asociaciones pueden controlar el acceso a las mismas, e incluso, negar su uso a quien no se someta a los requisitos mínimos aquí esbozados. La omisión de brindar el destino o propósito de la visita, así como el nombre del visitante, cuando el residente haya autorizado su indagación, puede dar base para no permitir el acceso a una comunidad o urbanización.

Por su parte, en los sistemas de control de acceso implantados en donde al menos una de las entradas sea controlada por una persona, ésta sólo se limitará a preguntar el destino o, en su defecto, el propósito de la visita. En aquellos casos en que el residente a ser visitado así lo hubiere autorizado expresamente podrá preguntar el nombre del visitante y anotar dicha información en un registro. Podrá anotarse, además, aquella otra información perceptible a simple vista, como lo sería el número de la tablilla del vehículo. Estos requisitos aplican tanto al acceso vehicular como al peatonal. De igual forma, resolvemos que las asociaciones de residentes deben informar mediante avisos al público el tipo de información que se le requerirá a los no residentes de la comunidades acogidas al régimen de control de acceso.

Reconocemos que la implantación de los sistemas de control de acceso conlleva ciertos ajustes y sacrificios por parte de la ciudadanía. La prevención del crimen, uno de los mayores problemas de la sociedad puertorriqueña contemporánea, la búsqueda del bienestar común y la protección del derecho a la vida y a la integridad física, son propósitos loables del Estado que merecen la realización de ajustes razonables en los estilos y costumbres de los diversos sectores afectados por la ley, en armonía con nuestro ordenamiento constitucional.

Se dictará sentencia de conformidad.

FEDERICO HERNANDEZ DENTON, Juez Asociado

[Presione Aquí para ver el APENDICE \(Mapa del área \)](#)

## **SENTENCIA**

San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 1997.

Por los fundamentos expuestos en la Opinión que antecede, la cual se hace formar parte de la presente sentencia, se confirma la parte del dictamen recurrido que revocó el permiso concedido por el Municipio de San Juan a la urbanización College Park. Se devuelve el caso a dicho Municipio para que, previa realización de los estudios pertinentes, reexamine el sistema propuesto a la luz de nuestros pronunciamientos.

Se modifica, además, aquella parte de la sentencia recurrida que resuelve que el único motivo para negar el acceso a un visitante sería la existencia de motivo fundado o sospecha razonable para creer que el visitante podría cometer un delito. Se resuelve que la negativa a brindar cierta información puede dar base para denegar la entrada a un visitante. No obstante, la intervención que le será permisible llevar a cabo a un guardia de seguridad en un sistema de control de acceso

no es irrestricta y debe limitarse a los aspectos esbozados en la Opinión. En consecuencia, se ordena a las Asociaciones Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc. y Vecinos Unidos, Inc. a tomar las medidas pertinentes para atemperar los sistemas de control de acceso por ellos implantados a lo aquí resuelto.

Así lo pronunció y manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal. El Juez Asociado señor Rebollo López concurre en el resultado sin opinión escrita. El Juez Asociado señor Negrón García emitió Opinión Concurrente y Disidente. La Juez Asociada señora Naveira de Rodón emitió Opinión de Conformidad en parte, Concurrente en parte y Disidente en parte.

Isabel Llompart Zeno

Secretaria del Tribunal Supremo

### **Notas al calce de la Opinión del Hon. Juez Asociado Hernández Denton**

1. Por este mismo fundamento la Autoridad de Carreteras negó su endoso a la parte del sistema propuesto que impediría tal uso.
2. Esta autorización provisional, al igual que la petición formal, fue impugnada en los tribunales por un grupo de ciudadanos que reclamaba su derecho a continuar utilizando las calles de College Park como acceso hasta la avenida Glasgow. Aunque no se trata de una controversia ante nos, es preciso señalar, como bien lo hizo el tribunal de instancia en su decisión, que la Ley no contempla la concesión de permisos provisionales.
3. Al así actuar, el Municipio rechazó los planteamientos de los residentes de Altamesa puntualizando que dicha urbanización contaba con las vías alternas de entrada y salida que requería la ley. Hizo referencia, además, a una comunicación de la Directora Ejecutiva del Departamento de Obras Públicas Municipal en la que se recomendaba que ciertas calles de la urbanización College Park debían ser utilizadas exclusivamente para el tráfico local debido al su pésimo estado.
4. En la vista pública un grupo de vecinos de la propia urbanización Park Gardens y de dos urbanizaciones contiguas a ésta presentó su oposición a la solicitud debido a que utilizaban la calle Maracaibo como acceso más seguro para llegar a sus hogares. Por su parte, el representante del Departamento de Transportación y Obras Públicas manifestó que dicha agencia sólo consideraría favorablemente un cierre nocturno de lunes a viernes. En vista de los planteamientos de los opositores, la Asociación Calle Maracaibo solicitó enmendar su propuesta para limitar las horas de cierre.
5. En este contexto utilizamos la palabra 'visitantes' para referirnos a todas aquellas personas no residentes que pretendan lograr acceso al área controlada.
6. Entendió el tribunal de instancia que la detención y el cacheo, validadas por el Tribunal Supremo Federal en Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968), son separables. Al respecto expresó: "Podría adoptarse una y la otra no, autorizándose la detención momentánea de un individuo, a



base de una sospecha razonable, para propósitos de investigación, pero sin permitir su cacheo." Sentencia, a la pág. 44 n.5.

7. En este sentido, el foro a quo expresó en su sentencia:

"[D] icha pesquisa es válida cuando la contestación a la misma es de carácter voluntario y una persona prudente y razonable puede comprender que podría negarse a ofrecer dicha información, si así lo desea, sin que ello implique que no se le daría acceso a la urbanización." Sentencia, a las págs. 45-46.

8. En lo pertinente dispone dicha Sección:

No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

...

Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.

9. En el caso de la calle Maracaibo, la Sección 1ra de la Resolución Núm. 72, Serie 1992-93, dispuso que se autorizaba controlar el acceso: "En la Calle Maracaibo casi esquina Generalife mediante barrera de metal operada por guardia de seguridad y 'beeper' o tarjeta electrónica para los residentes y portón peatonal. " Por su parte, la Resolución Núm. 75, Serie 1992-93, en la Sección 1ra, inciso II, autorizó controlar el acceso a la urbanización College Park, mediante la instalación de un sistema de vallas para controlar el tránsito en la calle Salerno cerca de su intersección con Glasgow que "[t] endrá una caseta para el guardián ...".

10. El hecho de que la Ley de Control de Acceso no contemple el ámbito de acción que le será permisible a una asociación, al controlar el acceso de los no residentes, no la invalida por inconstitucional, como sostienen los recurridos. Al igual que cualquier otra ley, ésta tiene que interpretarse acorde con el ordenamiento constitucional y legal dentro del cual opera. Esta legislación no adolece de ningún vicio que la invalide por ser inconstitucional de su faz, ya sea por amplitud excesiva o por vaguedad, contrario al planteamiento en el que insisten los recurridos.

Al referirse a amplitud excesiva y a invalidación de su faz en el contexto de la Primera Enmienda de la Constitución Federal, el profesor Tribe señala:

Of course, almost every law, such as the ordinary trespass ordinance reviewed in Marsh v. Alabama, is potentially applicable to constitutionally protected acts; that danger does not invalidate the law as such but merely invalidates its enforcement against protected activity. A plausible challenge to a law as void f or overbreadth can be made only when (1) the protected activity is a significant part of the law's

target, and (2) there exist no satisfactory way of severing the law's constitutional from its unconstitutional applications so as to excise the latter clearly in a single step from the law's reach. Laurence H. Tribe, American Constitutional Law 1022 (2da ed. 1988) (nota al calce omitida).

Según este reconocido profesor, respecto a leyes con esas características, el acercamiento apropiado en la adjudicación constitucional consiste en eliminar gradualmente, a base de un análisis caso a caso, los aspectos inconstitucionales de la ley, invalidando las aplicaciones impropias que se hagan de ella. Id. a la pág. 1023.

**11.** Asimismo, puede adoptar medidas para proteger la seguridad, la salud y el interés general de la comunidad, siempre que las restricciones que puedan causar al derecho de propiedad no sean contrarias al mandato constitucional que impide privar a una persona de intereses libertarios y propietarios sin un debido proceso de ley. E.L.A. v. Márquez, 93 D.P.R. 393 (1966) . Ya desde 1963 el Secretario de Justicia reconoció que, como regla general, no hacla falta una previa autorización para utilizar bienes que fueran de dominio público. Sin embargo, reconoció que por razones de seguridad y de orden público podría requerirse una autorización previa del municipio para poder usarlos para determinadas actividades. 13 Op. Sec. Just. (1963), reiterado en 39 Op. Sec. Just. (1966).

**12.** En la jurisdicción federal véanse, Nixon V. Administrator of General Services, 433 U.S. 425 (1977) ; Whalen v. Roe, 429 U.S. 589 (1977) . Varios Tribunales de Circuito de Apelaciones han utilizado el andlisis de balance de intereses como criterio de revisión a seguirse en casos de derecho a la intimidad en la información. Plante v. González, 575 F.2d 1119 (5to Cir. 1978); U.S. v. Westinghouse Elec. Corp., 638 F.2d 570 (3er Cir. 1980); J.P. v. DeSanti, 653 F.2d 1080 (6to Cir. 1981) ; Barry v. City of New York, 712 F.2d 1554 (2do Cir. 1983) ; Tayoulaareas v. Washington Post Co., 724 F. 2d 1010 (Cir. D.C. 1984). Véase ademds, Alan F. Westin, Privacy and Freedom , 330-99 (1968).

**13.** Pueblo en Interés del Menor N.R.O., Op. de 12 de septiembre de 1994, 136 D.P.R. \_\_\_\_ (1994); Pueblo v. Ruiz Bosch, 127 D.P.R. 762 (1991); véanse además a manera de ilustración, I.N.S. v. Delgado, 466 U.S. 210, 228 (1983) ; U.S.v. Mendenhall, 446 U.S. 544, 554 (1980).

**14.** Además de visitar a un residente, serían propósitos igualmente legítimos, sin pretender ser exhaustivos, lograr acceso a las playas, utilizar las facilidades comunales, ya sean educativas, deportivas, recreativas, instituciones de servicios o de otra índole (véase, 23 L.P.R.A. sec. 64b (e) (Supl. 1996) . Sin embargo, a tono con las particularidades de la comunidad y sujeto a un análisis de razonabilidad, podrán establecer horarios nocturnos en los cuales no se podrá tener acceso al área sujeta al sistema de control. Las asociaciones de residentes tienen que tener presente que no podrán denegar el acceso a las calles controladas para el ejercicio de actividades constitucionalmente protegidas.

**15.** Tales serían, por ejemplo, la hora de entrada y salida, y las características del vehículo como lo son la marca, modelo, el color y la tablilla.

**16.** Dicho guardia de seguridad deberá estar debidamente uniformado e identificado con una placa que incluya su nombre y apellido.

**17.** A tales efectos, podría optarse por tener unos requisitos menos rigurosos durante ciertos días a la semana o ciertas horas del día o por no controlar el acceso durante cierto horario en que las calles sean utilizadas como rutas alternas.

**18.** En relación a este asunto, tomamos conocimiento judicial de la Sentencia por Estipulación dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, el 23 de enero de 1995, en el caso Vecinos Unidos, Inc. v. College Park Associates, S.E., Civil Núm. KAC 93-1043. Esta sentencia recogió la estipulación acordada por las partes otorgándole a los residentes del Condominio College Park, Torres A y B, los mismos derechos e igual trato que el otorgado a los residentes de la Urbanización College Park en la Resolución Núm.. 75 emitida por el Municipio de San Juan. En tal sentido dicha Resolución quedó enmendada.

**19.** En su origen, únicamente cualificaban para controles de acceso aquellas áreas que tuvieran un sólo acceso o que teniendo más de uno, ninguno de ellos constituyera una vía de paso o de comunicación por el que se tuviera que transitar para llegar a otras comunidades. Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, Exp. de Mot., Leyes de Puerto Rico - 1987 - a la pág. 67. Al aprobarse la Reforma Municipal en 1991, la Ley de Municipios Autónomos estableció que la comunidad interesada en solicitar un control de acceso tenía que ser aislable dentro del área geográfica en que estuviera ubicada y no podía controlarse, a su vez, la entrada y salida de otra comunidad que no hubiera solicitado el control. Además, dispuso que no podía dificultarse el flujo vehicular y peatonal por calles locales que tuvieran continuidad entre comunidades y barrios del municipio y que no sólo presentaren alternativas para el tránsito a los miembros de la comunidad sino también para los que residieran en otros sectores. 21 L.P.R.A. sec 4054(o) (1995).

**20.** Cuando el inciso (a) contempla la existencia de alternativas como la utilización de otras rutas alternas o la concesión de iguales derechos de acceso a los residentes de la comunidad afectada, lo único que hace es establecer que contrario a lo que dispone la Ley de Municipios Autónomos de 1991, el efecto negativo sobre otras comunidades no excluye la concesión de una autorización.

**21.** Además de las limitaciones impuestas por ley, los municipios deben considerar los reglamentos que al respecto adopte la Junta de Planificación de Puerto Rico. 23 L.P.R.A. sec. 64 (Supl. 1996) de conformidad con la Ley de Control de Acceso. En este sentido es de aplicación el Reglamento de Planificación Núm. 20 ("Reglamento de Control de Tránsito y Uso Público de Calles Locales") , aprobado en 1989. Aun cuando la enmiendas de 1992 incorporaron modificaciones importantes a la Ley 21, el referido reglamento todavía no ha sido atemperado a los últimos cambios a la ley, no tan recientes.

**22.** Como correctamente señalará el tribunal de instancia, la transferencia al nivel municipal del poder de otorgar permisos para controlar el acceso, persigue lograr una mayor agilización y conferir mayor sensibilidad hacia los valores locales en este tipo de decisión gubernamental. No se trata de arrojar por la borda todos los controles centrales existentes sino que se requiere el desarrollo y utilización de criterios uniformes con miras a armonizar estas decisiones con la

política y metas de largo alcance en la planificación urbana de nuestra sociedad. Conviene señalar además que en el Informe emitido por el Grupo de Trabajo Control de Acceso de Calles y Urbanizaciones se recomienda convertir en requisito mandatorio el endoso del D.T.O.P. para que el municipio pueda autorizar el cierre.

Núm. CE-95-91  
Certiorari

### **Opinión Concurrente y Disidente del Juez Asociado Señor Negrón García**

San Juan, Puerto Rico a 31 de octubre de 1997

Hoy, la mayoría del Tribunal finalmente avala la constitucionalidad de la Ley Núm. 21 sobre Control de Acceso,<sup>1</sup> que, por delegación válida del Estado, autoriza a asociaciones de residentes a establecer sistemas para controlar el acceso vehicular y peatonal en las vías públicas dentro de su comunidad. Así lo anticipamos en nuestra Opinión Disidente en Caquíás v. Asoc. de Residentes de Mansiones de Río Piedras, res. en 25 de agosto de 1993.<sup>2</sup>

En esa ocasión describimos así "el fenómeno explosivo de una dinámica criminosa que ha convertido el automóvil hurtado robado en el instrumento codiciado y favorito de la delincuencia, por la movilidad, facilidad y rapidez en que puede desplazarse y huir por las modernas vías urbanas.

El modus operandi de estos delincuentes consiste, dentro o fuera de una urbanización, hurtar o robar a mano armada un automóvil. Una vez en posesión de [éste] comienzan una serie de asaltos sucesivos a través de esa u otras urbanizaciones. Las víctimas pueden ser cualquier hombre, mujer, niño, sea visitante o residente, que se encuentre en su paso en las calles, aceras o patios frontales de las residencias, incluso, penetran peatonalmente y esperan sigilosamente que abran los portones, las marquesinas o los hogares para sorprender y así aterrorizar al residente o a familias enteras. Como saben que el dueño del vehículo hurtado o robado lo habrá notificado a la policía, para evitar ser aprehendidos durante esas fechorías, constantemente se apropian de otros vehículos, a la par que descartan el anterior. En ocasiones hieren o asesinan al dueño u otra persona. A veces la resistencia ciudadana, a grandes riesgos y por excepción, frustra el delito. A menudo estos vehículos son conducidos a 'talleres' o abandonados en sitios deshabitados donde son desmantelados por otros individuos dedicados a esas actividades ilegales.

Es obvio que, en estas rápidas incursiones y giras delictivas, el uso peatonal y vehicular irrestricto de las entradas, salidas, calles y aceras no controladas de las urbanizaciones residenciales, **representan el factor más importante que les permite fácilmente transitar, consumir el delito y escapar impunemente.** Es de conocimiento común que el vehículo ilegalmente apropiado es utilizado por los delincuentes para llevar a cabo fechorías tales como robos, asaltos, escalamientos y asesinatos como un medio para impedir su identificación por la policía. Exposición de Motivos, Ley para la Protección de la Propiedad vehicular, L.P.R.A. sec. 3201, et sea.). Diversos estudios tienden a confirmar la interacción sustancial que existe entre el incremento de esos delitos y el consumo y tráfico del alcohol, sustancias controladas o

estupefacientes." (Escolios omitidos). Caquíás v. Asoc. de Residentes de Mansiones de Río Piedras, supra.

Tres (3) años han transcurrido desde esos pronunciamientos. Con el beneficio de una reflexión y el destilado del tiempo, hemos revisado nuestros criterios originales. Como resultado, en conciencia nos vemos obligados a reformularlos en unos extremos importantes, aún a riesgo de que se nos tache de inconsistente.

Reafirmamos que la Ley Núm. 21 **no constituye una prohibición absoluta** al acceso a las vías y propiedades de dominio público, sitas en estas comunidades. Su lenguaje preserva su naturaleza pública. De su faz, tampoco veda ningún tipo de expresión, pues permite el uso de las calles, aceras y parques como foros públicos, con un mínimo de restricciones. Ante la alta e incontrolable incidencia criminal que azota nuestro país, esta medida legislativa propulsa el interés apremiante del Estado de mantener la seguridad y la salud de los ciudadanos. **No obstante, su implantación por las asociaciones de residentes, es inconstitucional, según refrendado por la Opinión mayoritaria.**

**Disentimos** de la interpretación mayoritaria de que la intervención con los visitantes no está bajo el manto protector de la Sec. 10 del Art. II de nuestra Constitución<sup>3</sup> y la Cuarta Enmienda de la Constitución federal contra registros, allanamientos e incautaciones irrazonables. (Opinión, págs. 27-28) . Al no aplicar dicha garantía constitucional, el Tribunal expande el ámbito de la intervención con los ciudadanos, al punto de permitir a un guardia privado inquirir sobre el "destino o propósito de la visita, así como el nombre del visitante cuando el residente lo haya autorizado." (Opinión, pág. 43). **Para la mayoría, negarse a ofrecer esta información es justificación suficiente para impedir el acceso.**

A diferencia de la mayoría, consideramos que ese tipo de detención, constituye una intromisión indebida al derecho de intimidad de los ciudadanos, que por su naturaleza, activa la referida garantía constitucional

En su sustrato, esta decisión es **incompatible** con la reciente opinión en Pueblo v. Yip Berríos, res. en 30 de enero de 1997. Allí, **con nuestro disentir**, 4 la mayoría anuló, por inconstitucional un registro, por el fundamento de que se trataba de un bloqueo matutino de una vía de acceso, **de carácter provisional, a toda una comunidad residencial**, que reveló un grado de intrusión a la intimidad "de considerable envergadura". Nos preguntamos: ¿cómo es posible validar el sistema de control de acceso **-que no es otra cosa que un bloqueo permanente privado de una comunidad residencial-**, y **negarle esa misma facultad a la policía en bloqueos temporeros u ocasionales**? Si ambas actividades son autorizadas por la Asamblea Legislativa y tienen como fines legítimos la lucha contra la criminalidad, ¿cómo establecer y justificar distinto tratamiento? ¿No son de la misma naturaleza preventiva? ¿Bajo qué razonamiento **restringirle** a la policía su amplia facultad para intervenir con la ciudadanía por medio de bloqueos de vías que conducen hacia un área residencial, y simultáneamente -ahora sin ser inconstitucional-, conferirle a un guardia privado, en un control de acceso, la facultad de detenerlo, preguntar los motivos de la visita, y en su defecto, negarle la entrada al ciudadano? **¿No son ambas áreas residenciales? Un control de acceso permanente, ¿no es un método más invasivo a la intimidad que aquel en un bloqueo policial temporero?**

## II

La Sec. 10 de nuestra Carta de Derechos, tiene como objetivo principal proteger la intimidad y dignidad del individuo frente a actuaciones arbitrarias del Estado. **Pueblo v. Santiago Alicea**, res. en 18 de abril de 1995; Pueblo en interés del menor N.R.O., res. en 12 de septiembre de 1994; **Pueblo v. Martínez Torres**, 120 D.P.R. 496, 500 (1988). Ofrece protección contra **todo tipo de detención personal**, sea un arresto **u otra clase de intervención con la libertad de movimiento**, y contra registros y allanamientos de cualquier propiedad o lugar sobre la cual el individuo tiene una expectativa razonable de intimidad. **Pueblo v. Lebrón** 108 D.P.R. 324, 331 (1979); **E.L.A. v. P.R. Tel. Co.**, 114

D.P.R. 394, 402 (1983) . Véase además, Chiesa, Derecho Procesal Penal de Puerto Rico y Estados Unidos, Forum, Colombia, Vol. I, Sec. 6.1, pág. 280.

Su cubierta protectora disuade la **actuación irrazonable del Estado**. Excluye prueba ocupada ilegalmente por los funcionarios del orden público. La razonabilidad de dicha actuación se determina mediante un balance entre los intereses del Estado y el derecho y la expectativa a la intimidad individual.

A pesar de que el derecho a la intimidad constitucional opera ex proprio vigore, esto no significa que la Sec. 10 contra registros e incautaciones y la Regla de exclusión no requieran de la actuación de los funcionarios del Estado para activarse. Más aún, la Sec. 8 de la Carta de Derechos "opera por su propia fuerza y vigor" y es oponible entre partes privadas en una acción civil por violación al derecho a la intimidad. **Arroyo v. Rattan Specialties**, 117 D.P.R. 35, 64 (1986) ; **P.R. Tel. Co. v. Martínez** , 114 D.P.R. 328, 339 (1983); **Colón v. Romero Barceló**, 112 D.P.R. 573 (1982)

Bajo la Ley Núm. 21, las asociaciones de residentes están encargadas de implantar, operar y administrar los sistemas de control de acceso. 23 L.P.R.A. sec . 64 (d) **Obviamente la intervención con los ciudadanos mediante los mencionados sistemas, ocurre por la expresa delegación y cooperación del Estado**. Así lo reconoce la mayoría.

Al respecto, en **Pueblo v. Rosario Igartúa**, res. en 26 de febrero de 1992, resolvimos que cuando un ciudadano actúa como agente o instrumento del Estado, o a instancias o en cooperación con éste, **se activa la protección constitucional contra registros y allanamientos irrazonables de la Sec. 10 de la Carta de Derechos**. En cuanto a las intervenciones por individuos privados, citamos con aprobación las siguientes expresiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en **Luzar v. Edmmenson Oil**, 457 U.S. 922 (1982):

"Primero, la privación tiene que ser causada por el ejercicio de algún derecho o privilegio creado por el Estado o por una regla de conducta impuesta por el Estado o por una persona de quien el Estado es responsable... Segundo, la parte a quien se le imputa la privación tiene que ser una persona de quien razonablemente se pueda decir que es un actor del Estado. Esto puede ser porque es un oficial del Estado, porque ha actuado en conjunto o ha obtenido asistencia significativa de oficiales, o **porque su conducta es de otra forma atribuible al Estado**." (Citas omitidas). (Énfasis suplido).

La gestión de naturaleza preventiva que realizan los guardias de seguridad contratados por las asociaciones de residentes para la protección de los residentes y las propiedades privadas y públicas dentro de la comunidad, es una función pública que tradicionalmente se le atribuye al Estado. Los guardias privados sustituyen a los agentes del orden público en su labor de prevenir y detectar conducta criminal.<sup>5</sup> El haber delegado sus funciones a entes privados, no exime al Estado de responsabilidad constitucional. Pueblo en interés del menor N.R.O., supra. Independientemente del derecho que tienen los ciudadanos al libre acceso a las calles, la Ley Núm. 21 autoriza a estos guardias privados a interrumpirles el paso hacia las vías públicas controladas.

Consecuentemente, estamos pues, ante una clara delegación del poder gubernamental. Además, las actuaciones de las asociaciones de residentes en la prevención del crimen están sujetas a las aludidas garantías constitucionales. **Como resultado, los parámetros aplicables a los agentes del orden público cuando le restringen la libertad de un ciudadano, sin orden judicial previa, limitan el ámbito permisible de intervención por una comunidad con control de acceso; sería un absurdo constitucional que los guardias privados tuvieran más facultades que la policía.**

En Pueblo v. Pacheco Báez, res. en 8 de junio de 1992, resolvimos, que una persona ha sido incautada, sólo cuando a la luz de la totalidad de las circunstancias, el modelo de una **persona razonable hubiera pensado que no estaba en libertad de marcharse del lugar. Lo determinante, es que la libertad del individuo haya sido efectivamente restringida.** Pueblo v. Tribunal Superior, 97 D.P.R. 199, 201 (1969).

Ahora bien, no toda intervención por funcionarios del orden público constituye una detención o un arresto. Puede intervenir para requerir información, sin restringir la libertad. Pueblo v. Ruiz Bosch, res. en 25 de enero de 1991.

A pesar de que todo arresto sin orden judicial se presume irrazonable, por excepción se permite cuando el agente tiene "motivos fundados o causa probable para creer que se ha cometido un delito grave en su presencia". Regla 11 de las de Procedimiento Criminal; Pueblo v. Pacheco Báez

Recientemente, en Pueblo v. Yip Berríos, supra, la mayoría resolvió, "que tanto bajo la Cuarta Enmienda Federal como bajo la Constitución de Puerto Rico, la detención temporera de una persona que conduce un vehículo de motor por parte de agentes estatales **constituye una incautación de la persona aún cuando la detención haya sido por un periodo breve de tiempo o para un propósito en específico.**" (Citas omitidas y énfasis suplido).

Dicho caso estableció que "la detención de un vehículo [en un bloqueo de carreteras] por parte de un miembro de la policía queda enmarcada dentro del imperativo constitucional de que dentro de las circunstancias del caso, tal incautación sea razonable de forma que no se lesionen los derechos de la ciudadanía".

Estos principios, inexorablemente gobiernan la solución de este caso. Es importante señalar que la Ley Núm. 21 no establece criterios específicos que delimiten el ámbito de acción de las asociaciones de residentes al operar los sistemas de control de acceso. En consecuencia, una evaluación, de las circunstancias particulares, determina la razonabilidad de la intervención con los ciudadanos.

Conforme la Resolución Núm. 72 del Municipio de San Juan -que autorizó el control de acceso en la Calle Maracaibo-, el sistema a instalarse consistía en una entrada controlada por una barrera de metal, operada por un guardia de seguridad privado, y control remoto o tarjeta electrónica, para los residentes. Exigía un portón peatonal.<sup>6</sup> El portón estaría abierto al flujo vehicular de 6:00 A.M. a 7:00 P.M., excepto los fines de semana y días feriados. Además, la Resolución ordenaba que debía garantizarse el acceso a toda persona para propósitos "legales", funcionarios gubernamentales y servicios de emergencia. **Por su parte, la Junta de Directores de la Asociación instruyó al guardia de seguridad de la Calle Maracaibo a preguntar el nombre y pedir una identificación.**

**Más aún, podría inquirir el propósito de la visita, pero la contestación sería de carácter voluntario y no podría negarse el acceso por este motivo.** Finalmente, el guardia tenía autorización a anotar el número de tablilla y la marca del vehículo.

Según indicado, la mayoría del Tribunal resuelve que esta intervención del guardia de seguridad no constituye una incautación en el contexto de la Sec. 10 de la Carta de Derechos, bajo el argumento de que "el visitante permanece en libertad de evadir las preguntase e irse". (Opinión, pág. 28). Sostiene que el guardia de seguridad podrá preguntarle al conductor el lugar de su destino, o, en su defecto, el propósito de la visita. (Opinión, pág. 29). Además, previa autorización de un residente, podrá preguntar y anotar el nombre del conductor. (Opinión, pág. 30) . También, podrá anotar cualquier otra información que obtenga a través de sus sentidos. **También, el Tribunal decide, que si el visitante se niega a ofrecer esta información, será causa suficiente para negarle acceso.** (Opinión, pág. 43). Finalmente entiende, que solicitar la identificación al visitante es un método excesivo para verificar su identidad, por lo que no podrá requerirse.

Al igual que los bloqueos de las carreteras por la policía, las comunidades sometidas al régimen de la Ley de Control de Acceso interrumpen el libre paso de los ciudadanos a ciertas vías públicas, aunque con un **bloqueo permanente**.

En ambos ocurre una detención breve del individuo con el propósito de prevenir y detectar cierta conducta ilegal y adelantar así un interés público. **Estas intervenciones, aunque cortas, constituyen una incautación de la persona.** Pueblo v. Yip Berríos, supra.

Ahora bien, según hemos dicho, no toda intervención por un agente del orden público es una incautación. Este puede acercarse a un ciudadano en una vía o establecimiento público y solicitarle, si desea, contestar unas preguntas. La persona está en libertad de no contestar la pregunta y seguir su camino, por lo que no se restringió su libertad de movimiento.<sup>7</sup> **Sin embargo, la situación ante nos es diferente.** Conforme la interpretación mayoritaria, el guardia de seguridad en el control de acceso podrá negarle la entrada al ciudadano **si rehúsa ofrecer su**



**nombre y el propósito o destino de su visita. Desde el momento en que dicha información es condición previa para un ciudadano poder entrar a una vía pública dentro de la comunidad, ha ocurrido una incautación de su persona, pues efectivamente se restringió su libertad de movimiento.** A fin de cuentas, la libertad de movimiento de una persona no sólo implica su potestad de marcharse de un lugar, **sino el libre acceso a las vías públicas, sin que el Estado lo condicione irrazonablemente.** Al igual que en los bloqueos policiacos de carreteras, en que se verifica la identidad del conductor, estamos también ante una restricción a la libertad y, por lo tanto, una incautación de la persona bajo nuestra Carta de Derechos y la Cuarta Enmienda Federal.

A pesar de que la detención en los controles de acceso es una incautación de los ciudadanos, el interés gubernamental legítimo de prevenir y detectar conducta criminal en nuestras comunidades permite cierto grado de intromisión en la intimidad.**8 Como siempre, la validez de la detención estará sujeta al análisis de razonabilidad.** Al conjugar los valores constitucionales en cuestión, por imperativo, la intromisión con la intimidad ha de ser **mínima.** Es unánime el criterio de que la detención debe ser breve y el ámbito de la intervención el menos oneroso y lesivo: sólo lo necesario para la consecución de los objetivos legítimos del Estado. Ello nos sitúa básicamente ante una encrucijada decisoria. Elaboremos.

#### IV

Un análisis detallado del esquema de control de acceso nos demuestra que éste se puede implantar de cuatro formas. Una primera opción reconoce un ámbito de acción amplio al guardia de seguridad, convirtiendo el sistema de control de acceso en un método efectivo de prevención de la actividad delictiva, requiriendo información y documentación personal que permita una identificación confiable de los que entran en la urbanización. Sin embargo, esa efectividad, como veremos, es a costa del derecho de intimidad ciudadana.

La licencia de conducir es la forma más efectiva de intentar verificar la identidad del conductor. A pesar de esto, la opinión mayoritaria reconoce que el solicitar una identificación es un requisito demasiado oneroso y constituiría una intervención indebida. (Opinión, pág. 30). Más aún, el argumento mayoritario de que basta con que el guardia de seguridad anote el número de tablilla del vehículo para corroborar la identidad del visitante es equivocado. **Tomamos conocimiento judicial de la práctica común de los delincuentes de reemplazar las tablillas de sus vehículos o de viajar en automóviles hurtados cuando se embarcan en una empresa criminal.** El interés primordial del Estado es evitar su entrada a las comunidades residenciales. La tablilla, a lo sumo, podría identificar el vehículo y su dueño, luego de que se haya entrado a la comunidad y sólo cuando se realice a posteriori una investigación policíaca en el Depto. de Transportación y Obras Públicas. **Nada indica sobre la identidad del conductor.**

Una segunda opción sería requerirle al conductor del vehículo que se detenga y provea la siguiente información: su nombre, nombre y dirección del residente que pretende visitar y el propósito de su visita. Negarse a proveer esta información le permite al guardia impedirle acceso al vehículo y sus ocupantes. Este esquema clasifica a las personas en dos (2) categorías: visitantes y otros. Como sabemos, el **ciudadano** tiene derecho al uso libre de los visitante es el "que visita", y **visitar** es "ir a ver a uno en su casa por cortesía, atención, amistad, o cualquier

otro motivo". Diccionario de la Real Lengua Española, Madrid,(1992), Pág. 1488. Esa caracterización es el puente conceptual que lleva a la mayoría a **privatizar** las vías públicas residenciales y extender los patios privados y las puertas de las residencias hasta los portones de entradas, controlados por guardias de seguridad privados. La opinión mayoritaria convierte de iure y de facto en fincas privadas las carreteras, vías y áreas objeto del control de acceso.<sup>9</sup> Cuando se parte de la premisa de que sólo los "visitantes" pueden entrar, se configura así unas violaciones al invertir el derecho de intimidad. Nótese que la mayoría afirma que el residente **puede autorizar** "que se indague al respecto la identificación de sus visitantes, incluso preguntar su nombre". Como única forma de controlar la entrada, ¿vamos a ser tan ingenuos y pensar que los residentes no darán esa autorización? ¿A quién pertenece la expectativa de intimidad en las vías públicas? ¿Es al ciudadano que utiliza la vía pública o al residente que está en su hogar? ¿Cómo entonces, argüir que la intimidad del ciudadano puede ser violada por autorización del residente? ¿Bajo qué misterioso razonamiento la intimidad del residente es fundamento para violar la intimidad ciudadana del residente en las vías públicas? Obviamente, el derecho de intimidad del ciudadano usuario de las vías públicas del país no depende de una renuncia a la intimidad por quienes no la poseen: El análisis mayoritario sería permisible sólo si se trata de una persona dentro del patio, toca las puertas e intenta entrar en una residencia privada; pero, ¿cómo extenderlo al ciudadano en la vía pública?

La ley sobre Control de Acceso no tuvo el propósito ni el efecto de privatizar las carreteras, vías y áreas objeto del control de acceso. Atendiendo esta realidad, el ex-senador Fernando Martín, en el debate de la Asamblea Legislativa advirtió que ello requería una transformación jurídica mucho más compleja.<sup>10</sup>

El Código Civil, Art. 256, 31 L.P.R.A. sec. 1025, describe las calles como bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del Tesoro de Puerto Rico.<sup>11</sup> La Asamblea Legislativa tiene la potestad de enmendar el Código Civil y otras leyes para traspasar las calles residenciales a bienes de uso privado. Claro está, una vez dejen de ser bienes de uso público, su mantenimiento no podrá ser con fondos públicos municipales o estatales. Conllevaría el que con el traspaso de las calles se traspase el costo de mantenimiento de éstas, incluyendo el alumbrado, reparaciones y responsabilidad civil sobre éstos. El efecto sería el que las calles se convirtieran en bienes de uso común limitado de las urbanizaciones con todas las responsabilidades, obligaciones y problemas que esto conlleva.

Ante estas consecuencias, **no puede obligarse al ciudadano a dar el nombre, mostrar la licencia de conducir ni la del vehículo, explicar el motivo de su visita. Esa información y documentación ha de ser suministrada voluntariamente;** dejar de proveerla no podría, por sí sola, invocarse como razón para negar el acceso. **Condicionar así la entrada, sería otorgarle al guardia privado más autoridad de la que tiene la policía del país. También constituye una intromisión irrazonable en la intimidad del ciudadano.**

Implantar estas últimas medidas exige advertencias claras y debidamente rotuladas antes de detener al conductor. Si el guardia de seguridad privado, a base de sus observaciones, información, conducta del conductor y cualesquiera otros datos disponibles, **llega a convencerse o tuviera motivos fundados para creer que se ha cometido o intentará cometer un delito de permitir el acceso, sólo entonces podrá negar la entrada y notificar a la policía**

**inmediatamente.** Demás está decir que el guardia únicamente podrá efectuar un arresto en aquellas situaciones en que una persona particular puede arrestar, conforme la Regla 12 de Procedimiento Criminal.<sup>12</sup>

Una tercera opción refrendaría un sistema que permita la entrada a todas las personas que así lo deseen y que el guardia de seguridad se limite a tomar la información relacionada con las características externas de: el conductor, los pasajeros (sexo, señas de identidad, indumentaria, entre otros) el vehículo (tablilla, marca, modelo, año, color, etc...) y en el caso del peatón, su descripción física. Bajo esta alternativa, el control no es absoluto y se puede afectar la fase de **prevención de la conducta criminal** que el Legislador quiso poner en vigor con la aprobación de la ley Núm. 21. Esta opción reduce parcialmente la posibilidad de que el guardia de seguridad pueda advertir, de que el conductor ha cometido o intentado cometer un delito en su presencia (conducir sin estar autorizado; vehículo no tiene el registro debido o está con la tablilla alterada), o tener motivos fundados para creer que realmente se ha cometido un delito grave (presencia de armas visibles; aprobación de un vehículo y otros). Este sería el método menos oneroso de intervenir con la ciudadanía que desea acceso a una urbanización cerrada.

La cuarta opción salvaguarda el interés que promulga el sistema de control de acceso por barreras bajo la Ley Núm. 21, como mecanismo de prevención y detención de actividad delictiva -sobre todo, el hurto o robo armado del automóvil ("carjacking")- erigiendo un obstáculo en la vía pública de modo que todo conductor se vea obligado a usar determinada entrada y salida vigilada, reducir la velocidad y detener brevemente la marcha. Se logra así canalizar adecuadamente el tránsito vehicular de entrada y salida por determinadas calles. El conductor viene obligado a detener el vehículo, momento en el cual el guardia de seguridad puede formularle ciertas preguntas e incluso requerirle su licencia de conducir y registro vehicular **todo ello, voluntariamente**. Cabe señalar que tanto las opciones tres y cuatro protegen el derecho de intimidad de los ciudadanos que transiten estas vías públicas de la forma menos onerosa. No obstante, la cuarta es superior porque adelanta más el interés gubernamental detrás de la ley sobre Control de Acceso. Al guardia tener un mínimo contacto con el ciudadano podría darle acceso a información o impresiones dirigidas a prevenir un crimen y, por consiguiente, alertar a las autoridades para que estas actúen conforme a su deber.

La concepción de diseño, barreras y obstáculos no es nueva. Por décadas el Depto. de Transportación y Obras Públicas ha usado **badenes**, conocidos como "policías acostados", cuya presencia, en efecto, obliga a reducir la velocidad del tránsito vehicular. Por analogía, las barreras de control de acceso reducen significativamente la entrada y salida de vehículos. También los detienen brevemente con el propósito más práctico y refinado de que el guardia pueda inquirir y obtener información voluntaria al respecto, recopilar datos percibidos a través de sus sentidos y, ante conducta altamente sospechosa, comunicarse con las autoridades policíacas para que éstas investiguen. De esta forma, se limita grandemente el modus operandi criminoso; se restringe la movilidad, facilidad y rapidez en que podrían desplazarse y huir aquellos delincuentes que usan vehículos propios o hurtados para cometer sus fechorías.

La mayoría reconoce que las calles son bienes de dominio y uso públicos (Opinión, pág. 19). Aún así, pretende justificar la intervención con la ciudadanía a base del argumento de que dicha intervención "es de naturaleza preventiva", parecida a la que se permite en "los parques, estadios, coliseos y otros edificios públicos, ciertas áreas de los aeropuertos y bases militares..." (Opinión, pág. 28) No es necesario mucho esfuerzo mental para advertir que no son equiparables las vías públicas residenciales del país con los parques, estadios, edificios públicos y, sobre todo, bases militares.

Más aún, los parques, plazas y las calles constituyen foros públicos tradicionales de divulgación y expresión de ideas. Son lugares idóneos para que entidades de escasos recursos económicos, que no tienen acceso a los medios de comunicación masiva (radio, televisión y prensa), divulguen sus ideas. Véase, Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti 122 D.P.R. 229, 241-242 (1988)

La Sec. 4 del Art. II de nuestra Constitución y la Primera Enmienda Federal protegen la libertad de expresión en foros públicos. A pesar de que este derecho no es de carácter absoluto, el Estado sólo podrá reglamentarlo en cuanto a tiempo, lugar y manera, siempre y cuando la reglamentación sea neutral, sobre el contenido y cuando fomente un interés apremiante del Estado. Tampoco puede impedir la existencia de otros métodos de expresión. Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn., 460 U.S. 37, a la pág. 45; Unión Nacional de Trabajadores de la Salud v. Secretario de Salud res. en 16 de abril de 1993; Aponte Martínez v. Lugo, 100 D.P.R. 282 (1971). De hecho, el carácter de foro público tradicional es independiente de su naturaleza residencial o comercial. Frisby v. Schultz, 487 U.S. 474, 480-481 (1988)

La Opinión mayoritaria guarda silencio sobre este extremo. Debido a la importancia del derecho a la libertad de expresión de todos los ciudadanos, es necesario que entre las medidas adoptadas para la implantación del sistema de control de acceso **se garantice la entrada de individuos o agrupaciones que interesen expresar sus ideas y/o repartir propaganda, así como de cualquier otra persona, que desee llevar un mensaje a los residentes de esa comunidad.** Sin embargo, tomando en consideración circunstancias en que la convivencia y la necesidad pública así lo requieran, estas actividades se pueden regular. Rodríguez v. Secretario de Instrucción, 109 D.P.R. 251 (1979).

## **ANTONIO S. NEGRÓN GARCÍA**

### **Juez Asociado**

#### **Notas al calce de la Opinión concurrente y disidente del Juez Asociado señor Negrón García.**

1. Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada. (23 L.P.R.A. sec. 64, et. seq.)

2. En aquel entonces dijimos:

"Anticipamos que aunque tardíamente, en el futuro, la mayoría sostendrá la constitucionalidad de la Ley Núm. 21, según enmendada, siguiendo en términos generales, con lenguaje distinto y algunas modificaciones, el marco conceptual, ideas y restantes pronunciamientos concebidos y propuestos en esta opinión."

3. En lo pertinente, dispone:

"No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.

Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisible en los tribunales."

4. Allí expusimos con sentido crítico: "Bien sea separados o entremezclados, el área metropolitana- San Juan, Bayamón y Carolina- se compone de distintos núcleos comerciales y residenciales (privados y públicos), conectados por muchísimas calles secundarias, avenidas y expresos, tales como la Ponce de León y Fernández Juncos en Santurce; la Carr. Núm. 2 hacia Bayamón, la Carr. Núm. 1 hacia Caguas, la 65 de Infantería hacia Carolina; y otras más. **Por esta inmensa red de vías públicas, transitan a todas horas, miles de vehículos.**

La mayoría del Tribunal, hace hoy abstracción de estas y otras realidades, tales como el fenómeno del tránsito vehicular, su alta movilidad poblacional, las variadas actividades delictivas que ello genera y los limitados recursos policíacos, dictamina que es inconstitucional el que la Policía haya establecido un bloqueo en las carreteras que daban acceso al Residencial Virgilio Dávila, Bayamón, dentro del cual se diligenciaban más de cincuenta (50) órdenes de allanamiento.

No debemos imponerle a la Policía, como camisa de fuerza judicial, una norma que limite los bloqueos únicamente a las carreteras, avenidas o expresos principales y excluya las vías secundarias, que comunican directamente las áreas residenciales, ya sean privadas o públicas. Ciertamente, en las avenidas, carreteras principales y autopistas, resulta muy difícil e impráctico, realizar bloqueos. ¿Van a permitirse éstos únicamente en esas zonas fluidas de gran tránsito? ¿Por qué excluir las calles que dan hacia áreas residenciales? Si lo hacemos, ¿cómo justificarlo en áreas comerciales o mixtas? Si el bloqueo cumple con las normas jurisprudenciales establecidas por numerosos tribunales, incluso el

Tribunal Supremo Federal, ¿por qué es irrazonable bajo la Constitución? ¿cuál es la lesión al derecho de intimidad? ¿en qué consiste el discrimen?

Se tacha de ilegal un bloqueo **matutino** de las calles que dan acceso a un área residencial, a base de que afecta la intimidad de los que van a trabajar, llevar los niños a la escuela o realizar otras actividades. **Se trata de una especulación mayoritaria, sin base en prueba alguna.** Además, ¿no se dan esas mismas situaciones en el contexto de mayor proporción vehicular en la zona metropolitana, donde diariamente la transportación hacia el trabajo y escuela asciende a miles de automóviles e incluye miles de personas, padres y estudiantes? ¿Implica que la policía sólo puede hacerlo durante el mediodía o la noche? ¿Hay un horario particular constitucional para la policía aplicar la Ley de Tránsito? En ese sentido, debe quedar claro que el bloqueo, en el caso de autos, no fue frente a las salidas de unas residencias, como podría mal interpretarse, **sino en plena vía pública.**

La mayoría le atribuye gran peso a que se bloquearon las únicas tres vías que permitían la entrada y salida del Residencial Virgilio Dávila. **Bloqueo significa interrumpir y controlar una o varias vías de acceso.** También señala, que como resultado, la Policía detenía a todos los vehículos que intentaran entrar o salir del residencial, sin tener una sospecha particular de que determinada persona, hubiese cometido un delito o violado las leyes de tránsito. **Ello no era ni es necesario.** Precisamente, para que un bloqueo sea válido, la abundante jurisprudencia federal y estatal requiere que éste no sea arbitrario ni selectivo; esto es, como regla general, **deben detenerse todos los automóviles que por allí transiten.** Si se detuvieran sólo a las personas sospechosas de haber cometido alguna violación a las leyes de tránsito, **no sería menester el bloqueo**, pues las Reglas de Procedimiento Criminal autorizan a un funcionario del orden público a detener, sin orden previa, a las personas que cometen un delito en su presencia."

5. Cabe diferenciar el personal de seguridad privado contratado con el único propósito de proveer protección dentro de un establecimiento o empresa.

Aunque en esas circunstancias, el objetivo del patrono -mantener la operación de su negocio libre de actividad criminal-coincide con un interés gubernamental, ese denominador común en propósitos no convierte al ente privado en un brazo del Estado.

Para activar la protección constitucional, estos guardias privados han de tener un contacto regular con el público y sus funciones deben sustituir aquellas que generalmente realizaría un policía o agente del orden público. Véase Marsh v. Alabama, 326 U.S. 301 (1946); Particular Amalgamated Food Employees Union v. Losan Valley Plaza, 391 U.S. 308 (1968); People v. Zelinski, 594 P. 2d. 1000 (1979).

6. La calle posee otra entrada con un portón eléctrico activado por control remoto o tarjeta electrónica.

7. Véase, Pueblo v. Pacheco Báez, supra; U.S. v. Medenhall, 460 U.S. 544, 553-554 (1980); Florida v. Royer, 460 U.S. 491, 497-498 (1983)

8. En cuanto a su ámbito, recalamos que la detención en un sistema de control de acceso ocurre en las vías públicas, las cuales el Estado siempre ha regulado ampliamente. Además, se exige que los vehículos de motor estén inscritos en el Depto. de Transportación y Obras Públicas y a sus conductores poseer autorización y llevar su licencia de conducir. Ley Núm. 141 de 20 de julio de 1960, según enmendada. (9 L.P.R.A. secs. 301 et. seq.) Asimismo, nuestra ciudadanía esta consciente de la constante gestión policíaca en las vías públicas y su obligación de investigar toda posible actividad delictiva que ocurra o pueda ocurrir en su presencia. Pueblo v. Ortiz Martínez, 116 D.P.R. 139, 144 (1985) Por lo tanto, se reconoce que esta actividad regulatoria y preventiva de la policía diluye, en cierta forma, la expectativa a la intimidad que albergan los ciudadanos mientras transitan por las vías públicas.

Otro factor a considerar es la proliferación de los sistemas de control de acceso en las comunidades y urbanizaciones de nuestro país. Aunque para muchos estos sistemas pueden ser irritantes y generar ciertos problemas sociales, para otros ha resultado un método efectivo para reducir la criminalidad. De hecho, éstos últimos han llegado a percibirlos con normalidad.

El régimen de control de acceso ha "probado ser un mecanismo eficaz para reducir la incidencia criminal en las comunidades en que se ha establecido; además, fomenta una convivencia segura y tranquila entre los miembros de las comunidades, lo que propicia una mejor calidad de vida" Exposición de Motivos, Ley Núm. 22 de 16 de julio de 1992.

9. Esta opinión le traspasa a los residentes las facultades de dueño sobre los bienes de uso público detrás del control de acceso.

10. "Nadie en Puerto Rico, no hay ley ésta, ni la anterior, que impida jurídicamente, no digo yo en términos prácticos, uno no vive ahí y ve un guardia, una barrera, se va para otro sitio. Pero nada que jurídicamente impida que yo transite por una calle pública de Puerto Rico sin tener que proveerle explicaciones a nadie mientras sea una calle pública. Y digo esto, en primer lugar, porque es la verdad. Y en segundo lugar, para que aquellos que piensen que esta legislación debe ir más lejos que sepan que haría que hacer enmiendas más profundas." Diario de Sesiones Procedimiento y Debates de la Asamblea Legislativa, Vol. XLIV, núm. 19, págs. 373-374.

11. La Ley Núm. 21 sufre lagunas en cuanto al acceso de la ciudadanía a los bienes de uso público dentro de urbanizaciones con control de acceso. Obviamente, esta ley persigue que los residentes tengan control sobre quien entra a su urbanización. Este esquema intenta emular el modelo de los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, donde los pasillos y el vestíbulo, entre otros, son bienes de uso común limitado. Véase Ley de Propiedad Horizontal, Ley Núm., 104 de 25 de junio de 1958, según enmendada.

12. Reza:

"Una persona particular podrá arrestar a otra:

(a) Por un delito cometido o que se hubiere intentado cometer en su presencia. En este caso deberá hacerse el arresto inmediatamente.

(b) Cuando en realidad se hubiere cometido un delito grave (felony) y dicha persona tuviere motivos fundados para creer que la persona arrestada lo cometió."