Departamento de Justicia

Oficina del Secretario
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

GUILLERMO A. SOMOZA COLOMBANI
SECRETARIO DE JUSTICIA

(787) 721-7700
(787) 721-7771

15 de junio de 2012

Lcdo. Carlos Alonso Sánchez
Secretario Auxiliar de Menores y Familia
Departamento de Justicia
San Juan, Puerto Rico

P/C: Lcda. María del C. Berríos

Consulta Núm. 12-297-A

Estimado licenciado Alonso Sánchez:

I. INTRODUCCIÓN

Nos referimos a la consulta sometida por la Lcda. María del C. Berríos para que determinemos si la Ley Núm. 246-2011, conocida como "Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de Menores" ("Ley Núm. 246"), aplica a los casos pendientes que fueron presentados al amparo de la Ley Núm. 177-2003, según enmendada, conocida como "Ley para el Bienestar y la Protección Integral de la Niñez" (Ley Núm. 177"), la cual fue derogada por la primera. Según se nos indica, entre los miembros del Ministerio Público imperan dudas al respecto y, por tanto, interesa una determinación final que pueda evitar confusión o actuaciones inconsistentes.

Expuesto a grandes rasgos el asunto presentado, pasamos pues a examinar el derecho aplicable.

II. DERECHO APLICABLE

Con el propósito de atender la situación que nos ocupa, resulta necesario evaluar las normas aplicables a la retroactividad de las leyes civiles y de las leyes penales.

A. La retroactividad de la ley civil.

El efecto retroactivo de las leyes ha sido reconocido y ampliamente estudiado por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y por nuestros Tribunales. A esos efectos, el legislador promulgó el Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. § 3, el cual establece que **"[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario. En ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior"**. (Énfasis suplido).

Según el Tribunal Supremo de Puerto Rico, citando a Scaevola en Vázquez v. Morales, 114 D.P.R. 822, 825 (1983), "[e]l precepto cardinal de irretroactividad en materia de hermenéutica se inspira en la antigua máxima de que las leyes miran el porvenir". En dicha opinión, el Tribunal, luego de analizar las distintas vertientes doctrinales en las que se basa la retroactividad de las leyes, determinó que nuestro Artículo 3 del Código Civil no ha endosado ciegamente ninguna de las teorías dogmáticas existentes y se ha inspirado básicamente en la doctrina de derechos adquiridos, sin descartar la de los hechos consumados. Id. a la pág. 830.

En vista de ello, nuestro más Alto Foro judicial añadió lo siguiente:

> Hemos resuelto que no se le atribuye efecto retroactivo a una ley cuando el derecho invocado se origina en hechos realizados con posterioridad a su vigencia. Aguilar v. Vázquez, 6 D.P.R. 1, 9 (1904). También que la simple esperanza o expectativa de que una ley siga en su forma original jamás puede ser considerada como un derecho adquirido. Rodríguez v. Miller, 23 D.P.R. 594, 602 (1916)." Id. Pág. 831.
>
> Ahora bien, la intención de la Asamblea Legislativa al darle efecto retroactivo a una ley –por ser la excepción—debe aparecer expresamente o surgir claramente del estatuto.

Id. a la pág. 831.

La doctrina anteriormente citada recoge el fundamento básico del Artículo 3 del Código Civil. Siguiendo esta doctrina, nuestra máxima Curia, en Nieves Cruz v. Universidad de Puerto Rico, 151 D.P.R. 150 (2000), citando a Puig Peña, comentó que "[l]a retroactividad de una norma se justifica únicamente en casos aislados, por determinadas y supremas circunstancias que hayan sido establecidas concretamente por el legislador". Id. a la pág. 158.

A manera de excepción, la doctrina civilista ha justificado que el legislador le dé efecto retroactivo a determinadas leyes cuando ello es necesario para la transformación y progreso de situaciones pasadas que deben eliminarse por razones de justicia o interés general. Id. Se trata principalmente de normas de derecho público, referentes a males sociales que deben remediarse, por lo que se estima que el legislador no debe estar atado a una norma inflexible de irretroactividad. En cuanto a las leyes de derecho privado, sin embargo, el criterio es que éstas nunca deben ser retroactivas. Id. De esta forma, **la retroactividad debe haber sido expresada afirmativamente en el propio texto del estatuto.** Id. Debemos tener presente que, aunque por excepción se aplique la retroactividad, los derechos adquiridos continúan vigentes.

Así pues, **nuestro Tribunal Supremo ha sostenido que las leyes civiles de carácter sustantivo no tienen efecto retroactivo a menos que expresamente dispongan lo contrario**, y aún así no pueden perjudicar derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior. Véase Luce & Co. v. Junta de Salario Mínimo, 62 D.P.R. 452 (1943). No obstante, como norma general**, la Asamblea Legislativa no está impedida de aplicar retroactivamente leyes de carácter civil**. Véase González v. E.L.A., 167 D.P.R. 400, 410 (2006).

883

Ahora bien, aunque la norma general exige que la retroactividad de la ley sea un evento extraordinario, **existe una situación especial en la que la retroactividad de la norma se presume. Nos referimos a las normas de carácter procesal.** En Lincoln Savings Bank v. Figueroa Rámirez, 124 D.P.R. 388 (1989), el Tribunal Supremo claramente dispuso lo siguiente:

> Debemos tener presente que reiteradamente hemos resuelto que en ausencia de disposición expresa que declare su prospectividad, las normas de carácter procesal tienen efecto retroactivo. **Esto significa que las mismas son de aplicación a los casos que en ese momento estén pendientes y a los que se presenten con posterioridad a esa fecha.**

Id. pág. 394. (Énfasis suplido). Véase además Ortiz v. Fernós, 104 D.P.R. 851 (1976). Por otro lado, se ha resuelto que las disposiciones sobre irretroactividad de las leyes se extienden a la aplicación de reglamentos administrativos. Véase Torres Rodríguez v. Carrasquillo, 177 D.P.R. 728, 758 (2009). Asimismo, se ha sostenido que, aunque la retroactividad debe surgir de forma expresa en la ley, también puede considerarse la voluntad implícita del legislador según se desprenda del estatuto. Estos casos, sin embargo, son sumamente raros y sujetos a las reglas establecidas por el tribunal. A esos efectos, nuestra máxima Curia ha expresado que:

> [L]a intención del legislador de darle efecto retroactivo a una ley puede ser expresa o tácita [...] Empero, hemos señalado que la intención del legislador de darle efecto retroactivo a una ley debe desprenderse del estatuto, ya que por ser un acto excepcional, debe aparecen expresamente o surgir claramente en el estatuto... A tales fines, hemos sostenido que, ante la omisión de un mandato expreso del legislador, solamente procede impartirle efecto retroactivo a una ley cuando es obvio y patente el propósito legislativo en casos en los cuales la aplicación retroactiva es necesaria para corregir un grave mal social y así poder hacer justicia.

Id.

Vemos, pues, que -como regla general- las leyes civiles no tendrán efecto retroactivo. Solamente por excepción las leyes serán retroactivas en aquellos casos en que el legislador así lo haya establecido en el texto de la ley. También queda meridianamente claro que, a falta de expresión en contrario, la retroactividad de las reglas procesales se presume.

Nótese, además, que se ha reconocido que -en casos limitados- puede otorgarse efecto retroactivo a una ley de forma tácita. Para ello, la intención del legislador debe ser **patente, basada en la necesidad de corregir un grave mal social y así poder hacer justicia.** Por tanto, podemos colegir que la aplicación retroactiva de una ley de forma tácita no es favorecida y depende de circunstancias extremadamente especiales.

Aclarado lo anterior, pasamos entonces a evaluar las normas pertinentes a la retroactividad de la ley penal.

B. La retroactividad de la ley penal.

La retroactividad de la ley penal se rige por disposiciones legales distintas a las que rigen la ley civil. La aplicación prospectiva de la ley penal se rige por la disposiciones del Artículo II, Sección 12 de la Constitución de Puerto Rico que dispone que "[n]o se aprobarán leyes *ex post facto* ni proyectos para condenar sin celebración de juicio". Art. II, Sec. 12, Const. P.R., L.P.R.A., Tomo I.

En Pueblo v. Pérez Méndez, 83 D.P.R. 539 (1961), nuestro Tribunal Supremo definió el concepto de ley *ex post facto* expresando lo siguiente:

> Generalmente hablando, una ley *ex post facto* es aquella que considera delictivo y castiga un acto que al ser realizado no era punible; toda ley que agrava un delito o lo hace mayor de los que era al momento de ser cometido; o que altera las normas de evidencia y exige menos prueba o prueba distinta a la exigida por la ley vigente a la fecha de la comisión del delito; o, en resumen, que en realicen con el delito o sus consecuencias, altere la situación del acusado en forma desfavorable para él; Cummings v. Missouri, 4 Wall 277; King v. Missouri, 107 U.S. 221; pero el hecho de estatuir un nuevo procedimiento, y la abolición de tribunales y creación de otros nuevos que deja inalteradas las garantías sustanciales que la ley vigente concede al acusado, no se consideran dentro de la prohibición constitucional.

Id. a la pág. 545.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico ha sido claro en cuanto a la prohibición sobre la promulgación de leyes que definan delitos que no existían al momento de cometerse un acto delictivo o que agraven o alteren de alguna forma la situación del acusado.

Asimismo, nuestro Código Penal recoge la regla de la aplicación prospectiva de la ley penal en su Artículo 8 al establecer que "[l]a ley penal aplica a hechos realizados durante su vigencia". 33 L.P.R.A. § 4636. A su vez, el Artículo 9 del Código Penal formula las reglas de aplicación retroactiva de la ley penal.

A esos efectos, dicho Artículo 9 dispone lo siguiente:

> La ley penal tiene efecto retroactivo en lo que favorezca a la persona imputada de delito. En consecuencia, se aplican las siguientes normas:
>
> (a) Si la ley vigente al tiempo de cometerse el delito es distinta de la que exista al procesar al imputado o al imponerle la sentencia, se aplicará siempre la ley más benigna.
>
> (b) Si durante el término en que la persona está cumpliendo la sentencia entra en vigor una ley más benigna en cuanto a la pena o a la medida de seguridad o al modo de ejecutarlas, se aplicará retroactivamente.
>
> (c) Si durante el término en que la persona está cumpliendo la sentencia entra en vigor una ley que suprime el delito, o el

> Tribunal Supremo emite una decisión que despenalice el hecho, la pena quedará extinguida y la persona liberada, de estar recluida o en restricción de libertad.
>
> En estos casos los efectos de la nueva ley o de la decisión judicial operarán de pleno derecho.

33 L.P.R.A. § 4637.

El citado Artículo 9 recoge la doctrina conocida como "principio de favorabilidad". Nuestro máximo Foro ha sostenido que "[e]l principio de favorabilidad ordena la aplicación retroactiva de leyes penales más favorables, lo que a su vez, implica aplicar una ley cuya vigencia es posterior al acto u omisión realizado". Véase Pueblo v. González Ramos, 165 D.P.R. 675, 685 (2005).

En la referida Opinión, el Tribunal -luego de un detallado estudio doctrinal- señaló que el principio de favorabilidad no tiene rango constitucional, quedando la aplicación retroactiva de las leyes penales que favorezcan al acusado dentro de la prerrogativa total del legislador. Id. a la pág. 686. Es decir, según el Tribunal Supremo, el principio de favorabilidad es un acto de gracia legislativa cuyo origen es puramente estatutario, por lo que el legislador tiene la potestad de establecer excepciones al principio de favorabilidad. Id. Esto significa que el legislador tiene la facultad de ordenar la aplicación prospectiva de la ley en el momento de la comisión de un delito aunque sea desfavorable al acusado. Id. De esta forma, un acusado no tiene un derecho constitucional a la aplicación retroactiva de leyes penales favorables. Id.

Por otro lado, cabe mencionar que, conforme a la doctrina del *common law* conocida como "doctrina de supresión", cuando el legislador aprueba una ley que deroga o modifica un estatuto penal anterior, tiene la intención de impedir la aplicación judicial del estatuto derogado o modificado. Id. a la pág. 687. No obstante, esta doctrina sufrió una modificación con el fin de permitir la aplicación de estatutos derogados mediante cláusulas de reserva, las cuales tienen el efecto de disponer el principio opuesto al de la doctrina de supresión. Es decir, que salvo decisión expresa del legislador en sentido contrario, los estatutos penales derogados o enmendados habrían de aplicarse al juzgamiento de los hechos cometidos bajo su vigencia. Id. De esa manera, por medio de las cláusulas de reserva general aplicables a toda ley penal, derogada, enmendada o reinstalada, se establece que -al aprobar una ley penal- la intención legislativa no es suprimir los procedimientos iniciados y que aun no hubiesen advenidos finales, sino la no supresión de éstos a menos que la legislatura imponga lo contrario. Id.

Es menester indicar que en nuestra jurisdicción existen las "cláusulas de reserva generales" que aseguran la aplicación de leyes que han sido derogadas o enmendadas a aquellos hechos ocurridos durante la vigencia de las mismas. Dichas cláusulas se encuentran en el Código Político en los Artículos 44 y 386, 2 L.P.R.A. §§ 252 y 253.

En lo pertinente, el Artículo 44 del Código Político establece que:

> La revocación de una ley creando un delito, no constituye impedimento para acusar o perseguir y castigar un hecho ya cometido con infracción de la ley así revocada, a menos que no se declare expresamente en la ley derogatoria el propósito de impedir tal persecución o castigo.

Id.

Por su parte, el Artículo 386 del Código Político dispone lo siguiente:

> La derogación de cualquier estatuto por la Asamblea Legislativa no tendrá el efecto de exonerar o eximir de ninguna pena, embargo, confiscación o responsabilidad en que se hubiere incurrido bajo dicho estatuto, a menos que la ley derogatoria así lo dispusiere expresamente, y se tendrá por vigente dicho estatuto, al objeto de sostener la respectiva acción o proceso para exigir el cumplimiento de dicha pena, embargo, confiscación o responsabilidad.

Id.

El Tribunal Supremo, al evaluar la historia de la aplicación de las cláusulas de reserva en Puerto Rico y las disposiciones de los Artículos 8 y 9 del Código Penal, reconoce que resulta un análisis un tanto contradictorio. Sobre el particular, nuestra más Alta Curia expresó lo siguiente:

> Tal y como señaláramos anteriormente, el principio de favorabilidad establece que si una ley penal es aprobada con posterioridad a la comisión de unos hechos delictivos, y sus efectos resultan en un tratamiento más favorable para un acusado, ésta debe aplicarse de forma retroactiva, de modo que el acusado disfrute de sus beneficios. Como también indicáramos previamente, el principio de favorabilidad es una excepción al principio de que la ley aplicable a unos hechos es aquella vigente al momento de su comisión. Por tal razón, al analizar la

> aplicación retroactiva de una ley, **hay que atender a la intención legislativa al aprobarla.**
>
> Según expresamos, **el principio de favorabilidad tiene un rango meramente estatutario**, por lo cual el legislador puede, legítimamente, imponer **restricciones a éste y ordenar expresamente la aplicación de leyes penales, que hubieren sido derogadas o enmendadas, siempre que hubiesen estado vigentes al momento de la comisión de los hechos.**

Véase González Ramos, 165 D.P.R. a las págs. 703-704 (Énfasis suplido).

De esta forma, "si una nueva ley penal debe aplicarse de forma retroactiva, se comparará la ley vigente al momento de cometer el delito con la ley nueva y si ésta es más beneficiosa, se aplicará retroactivamente, excepto que una cláusula de reserva lo prohíba". Id. a la pág. 704 citando a D. Nevares Muñiz, Derecho Penal Puertorriqueño, Parte General, 4ta edición revisada, Hato Rey, Instituto para el Desarrollo del Derecho Inc., 2000.

Así pues, recapitulando los puntos relevantes al asunto presentado, debe quedar clara la prohibición sobre la promulgación de leyes que definan delitos que no existían al momento de cometerse el acto delictivo o que agraven o alteren -de alguna forma- la situación del acusado. Por consiguiente, nuestro ordenamiento jurídico prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes penales.

Ahora bien, la excepción a dicha norma ocurre cuando la ley a ser aplicada favorezca a la persona imputada de delito ("principio de favorabilidad"). A su vez, vimos que dicho principio no tiene origen constitucional. En consecuencia, por mandato expreso del legislador ("cláusula de reserva"), éste puede ser limitado o suprimido, ordenando así la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el acto criminal. Véanse Arts. 8 y 9 del Código Penal de Puerto Rico.

Expuesto el derecho aplicable al asunto, pasemos entonces a su discusión y análisis.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Mediante la presente consulta, se nos solicitó que evaluáramos la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 246, la cual derogó -a su vez- la Ley Núm. 177, a los casos pendientes que fueron presentados bajo la Ley Núm. 177.

La Ley Núm. 246 es una ley especial en la que coexisten disposiciones de tipo civil, procesal y penal. Por tanto, al determinar cuál ley aplicará a los casos presentados bajo la derogada Ley Núm. 177, consideramos que procede realizar un análisis sobre el tipo de disposición de que se trate.

En principio, un examen de las disposiciones de la Ley Núm. 246, específicamente del Capítulo V, revela -a nuestro juicio- que **no procede la aplicación retroactiva** de la Ley Núm. 246 a los asuntos de tipo civil que se encuentren pendientes en los tribunales. Al evaluar tales disposiciones, no hemos identificado un mandato expreso o tácito por parte del legislador que nos lleve a concluir que esa fue la intención. Recordemos que las leyes civiles no tendrán efecto retroactivo, salvo circunstancias excepcionales que hayan sido claramente establecidas por el legislador. Por tanto, consideramos que los casos pendientes presentados bajo la Ley Núm. 177, que sean de índole civil, deben ser atendidos conforme a las disposiciones de dicho estatuto.

No obstante, como indicamos, la retroactividad de las normas procesales se presume. Por consiguiente, las normas de tipo procesal contenidas en la Ley Núm. 246 son aplicables a los casos presentados bajo la derogada Ley Núm. 177. Sin embargo, por la naturaleza del estatuto, es posible que sean pocos los supuestos en que los miembros del Ministerio Público estén propiamente ante una controversia procesal.

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones de índole penal contenidas en la Ley Núm. 246, entendemos que -como norma general- no procede su aplicación retroactiva. Recordemos que nuestro ordenamiento jurídico prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes penales.

La excepción a dicha norma ocurre cuando la ley a ser aplicada favorezca a la persona imputada ("principio de favorabilidad"). De determinarse que la Ley Núm. 246 le es más favorable al acusado, entonces debe procederse con la aplicación de la ley más benigna. En el caso específico de las disposiciones de índole penal de la Ley Núm. 246, no hemos identificado una cláusula de reserva que le impida a un acusado beneficiarse del estatuto más beneficioso. Por tanto, los acusados bajo la Ley Núm. 177 podrían reclamar -válidamente- la aplicación retroactiva de las disposiciones de la Ley Núm. 246 que les resulten más beneficiosas.

Por último, hacemos referencia al Artículo 85 de la Ley Núm. 246, el cual dispone que "[e]n todas aquellas leyes que se refieran a la Ley 177-2003, según enmendada, conocida como 'Ley para el Bienestar y la Protección Integral de la Niñez' se entenderá que se refiere a esta Ley".

Esa salvedad, a nuestro juicio, no debe interpretarse como un mandato para la aplicación retroactiva de la ley en ninguna de sus modalidades. Más bien, dicho mandato establece una contrarreferencia para toda ley que actualmente cite a la Ley Núm. 177, sin necesariamente ordenar la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 246. Dicha norma es el resultado lógico de la derogación expresa contenida en el Artículo 84 de la Ley Núm. 246, mas no implica que sea una cláusula de retroactividad.

IV. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis que antecede, concluimos que en los casos pendientes presentados bajo la Ley Núm. 177, que sean de índole civil, no procede la aplicación retroactiva de las disposiciones de la Ley Núm. 246. En consecuencias, en esos casos, correspondería aplicar las disposiciones sustantivas de la Ley Núm. 177.

Por otro lado, dado que se presume la aplicación retroactiva de las normas procesales, correspondería aplicar la nueva ley en asuntos relativos a esa materia. Finalmente, en cuanto a los casos de índole penal, consideramos que -como normal general- no deben aplicarse retroactivamente las disposiciones de la Ley Núm. 246, salvo que ésta resulte más beneficiosa para el acusado.

Esperamos que los comentarios expuestos le sean de utilidad.

Cordialmente,

por: Ilda Juan Blaini

Guillermo A. Somoza Colombani

c. Lcdo. Obdulio Meléndez Ramos
Jefe de los Fiscales

Autorizado por la Comisión Estatal de Elecciones, CEE-C-12-034, mediante Certificación sometida el 23 de diciembre de 2011.