



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Hon. Wanda Vázquez Garced
Gobernadora

Hon. Inés del C. Carrau Martínez
Secretaria Interina

CARTA CIRCULAR NÚM. 2020-03

AGENCIAS, INSTRUMENTALIDADES Y CORPORACIONES PÚBLICAS DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, CÁMARAS LEGISLATIVAS Y MUNICIPIOS

ASESORAMIENTO LEGAL DEL SECRETARIO DE JUSTICIA

La presente carta circular tiene el propósito de orientar a todas las agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas, cámaras legislativas y municipios, en cuanto a los requisitos y criterios para solicitar asesoramiento legal al Secretario de Justicia a tenor con la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, (Ley Núm. 205). Con la publicación de esta carta circular se establecen los requisitos que deben cumplir los organismos gubernamentales que presenten consultas legales en virtud de la citada Ley Núm. 205, de modo que se puedan atender más ágil y eficientemente las decenas de solicitudes de opinión que mensualmente recibe el Departamento de Justicia.

I. AUTORIDAD LEGAL DEL SECRETARIO DE JUSTICIA PARA ASESORAR, CONTESTAR CONSULTAS O EMITIR OPINIONES Y LAS NORMAS APLICABLES A SU EJERCICIO

El Secretario de Justicia es el principal asesor y representante legal del Gobierno de Puerto Rico, conforme se dispone bajo las Secciones 5 y 6 del Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico, y los Artículos 4, 6, 8 y 10 de la Ley Núm. 205. El asesoramiento legal que brinde el Secretario de Justicia a los distintos componentes de la Rama Ejecutiva (y, en algunos casos, a las demás ramas del gobierno, como representante legal del Gobierno de Puerto Rico) es de carácter confidencial y privilegiado.

Así, toda entidad gubernamental que solicite y obtenga una consulta legal por escrito, deberá solicitar el visto bueno del Secretario antes de hacer público el contenido de dicha consulta. El Secretario tiene discreción en ley para publicar como opiniones, aquellas consultas relacionadas con alguna cuestión de política pública y aquéllas que estime de interés general, para el fácil acceso y uso de los funcionarios y del público en general.

El Artículo 6 de la Ley Núm. 205 específicamente establece a favor de qué entidades el Secretario de Justicia emitirá su opinión. El mismo dispone, en lo pertinente, lo siguiente:



El Secretario dará su opinión por escrito al Gobernador, a la Asamblea Legislativa o a cualquiera de sus Cámaras, al Contralor de Puerto Rico, a los jefes de agencias y de las corporaciones públicas, cuando medie una resolución de su Junta de Directores autorizando la solicitud, sobre cuestiones de derecho que se susciten en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, dará su opinión a los alcaldes de los municipios, en cuyo caso la solicitud debe ser tramitada a través de la [Oficina de Gerencia y Presupuesto]. En el caso de las legislaturas municipales, se requerirá una resolución de la legislatura correspondiente autorizando a su presidente a solicitar la opinión.

El Secretario de Justicia sólo emitirá opiniones o dictámenes a la Asamblea Legislativa, o a una de sus Cámaras, cuando lo solicite el secretario del cuerpo que interesa la consulta a requerimiento del mismo mediante una resolución aprobada a tales efectos. El Secretario no emitirá dictámenes a las comisiones legislativas ni a sus miembros individualmente. Se exceptúan de esta norma los informes en cuanto a proyectos de ley que rinda el Secretario a las comisiones legislativas, en virtud de la autoridad que le confiere el Artículo 10 de la Ley Núm. 205.

Por otra parte, el Secretario de Justicia no tiene autoridad para actuar como asesor legal de personas particulares, por lo que no emitirá opinión o consulta alguna a solicitud de éstas. Tampoco ofrecerá información a personas particulares sobre las consultas que se encuentren ante su consideración.

El Secretario de Justicia podrá discrecionalmente ofrecer asesoramiento legal a las agencias del Gobierno de Estados Unidos cuando la solicitud gire en torno a un asunto de derecho puertorriqueño que surja dentro del contexto de un acuerdo o colaboración de una agencia federal con una entidad del Gobierno de Puerto Rico y, a juicio del Secretario de Justicia, el interés público requiera insoslayablemente que éste provea su asesoramiento legal. Véase Op. Sec. Just. de 30 de junio de 2010. La solicitud de opinión en estos casos debe cumplir con los requisitos que se exponen en esta carta circular.

Las opiniones emitidas por el Secretario de Justicia deberán ser consistentes entre sí. A estos efectos, las opiniones emitidas en el pasado por el Secretario de Justicia serán autoridad legal que debe ser considerada como sumamente persuasiva al emitir nuevas opiniones. Así pues, se incorpora la doctrina del *stare decisis* al procedimiento para emitir opiniones. Sin embargo, se debe aclarar que, de ordinario, las opiniones del Secretario de Justicia no son irrevocables. Ahora bien, el Secretario podrá revocar sus propias opiniones mediante una determinación expresa y fundamentada, si entiende que la decisión previa está errada, o que el estado de derecho o la totalidad de las circunstancias en las que se fundamentó han cambiado.

II. REQUISITOS DE TODA SOLICITUD DE ASESORAMIENTO O CONSULTA

Toda solicitud de asesoramiento o consulta al Secretario de Justicia deberá cumplir con los requisitos que se esbozan a continuación:

1. La solicitud deberá estar suscrita por el Secretario o jefe de la entidad gubernamental, o en su defecto, por el Subsecretario o subjefe de ésta. Y en el

caso de los gobiernos municipales, por el Alcalde o por el Presidente de la Legislatura Municipal. La misma deberá estar dirigida al Secretario de Justicia, a la atención del Secretario Auxiliar de Asesoramiento. Con este requisito se busca garantizar que solamente se remitan a la atención del Secretario de Justicia controversias legales genuinas que no han podido ser resueltas a pesar de haber sido llevadas a la atención de los funcionarios del más alto nivel de la entidad gubernamental en cuestión.

2. La solicitud deberá contener una relación sucinta, pero completa, de todos los hechos pertinentes al asunto que da origen a la consulta.
3. Deberá acompañarse una certificación del solicitante haciendo constar que el asunto objeto de la consulta no se encuentra bajo la consideración de ningún tribunal de justicia o foro administrativo con jurisdicción primaria sobre el mismo. Si el asunto objeto de consulta se convirtiera en litigioso en algún momento mientras se encuentre ante la consideración del Secretario de Justicia, el solicitante deberá notificarle tal hecho inmediatamente. En estos casos, el Secretario de Justicia se abstendrá de opinar formalmente en torno al asunto, pero tendrá discreción para asesorar al solicitante si entiende que ello es necesario para que éste pueda desempeñar las funciones que le impone la ley. Véase Art. 6 de la Ley Núm.
4. Se hará constar la referencia legal en que se basa la consulta. Las entidades del gobierno que cuenten con los servicios de un abogado deberán acompañar con la solicitud de consulta un breve memorando de derecho en el cual se exprese la posición del organismo solicitante en cuanto al punto de derecho objeto de la consulta. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 27 de 1970; Núm. 17 de 1977; y Núm. 20 de 1979. En el caso de los Gobiernos Municipales, además del memorando de derecho que sometan los municipios, la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberá acompañar su evaluación del asunto consultado.
5. Deberá acompañarse con la solicitud de opinión todos los documentos relacionados y pertinentes a la misma, así como toda información necesaria para llevar a cabo un análisis coherente y efectivo del asunto.
6. El Secretario de Justicia podrá discrecionalmente solicitar información o argumentación adicional, tanto de la parte solicitante como de otras partes involucradas o con algún interés en el asunto, a los fines de estar en condiciones de evaluar de forma completa el asunto ante sí. Por ello, en la solicitud se incluirá información de contacto, entendiéndose, correo electrónico y/o un número de teléfono de contacto.
7. De no enviarse el memorando requerido por el inciso 4 de esta sección, o cualquiera otra información que el Secretario de Justicia entienda esencial e imprescindible para poder evaluar completa y correctamente el asunto objeto de la solicitud de opinión, el Secretario de Justicia no atenderá la misma. Cuando la

solicitud esté incompleta, el Secretario de Justicia notificará al solicitante y le concederá un término razonable—que en ningún caso será mayor de veinte (20) días—para suplir la información requerida. De no recibirse la información solicitada dentro del término concedido, el Secretario de Justicia entenderá que la agencia desistió de su solicitud y procederá al archivo de esta.

III. DISCRECIÓN DEL SECRETARIO DE JUSTICIA AL EMITIR OPINIONES

La Ley Núm. 205 no permite que el Secretario de Justicia emita opinión o dictamen alguno cuando se trate de consultas en torno a asuntos *sub judice* (casos sometidos ante la consideración de foros adjudicativos), o respecto a los cuales ya un foro haya dictado sentencia o resolución final y firme. No obstante, lo anterior, y aun en estos casos, el Secretario de Justicia ostenta autoridad legal plena para determinar discrecionalmente si brinda asesoramiento legal al funcionario solicitante, dependiendo de las circunstancias particulares de cada instancia, cuando el Secretario lo estime necesario o conveniente a fin de viabilizar la continuidad en el ejercicio de las funciones y deberes impuestos por ley.

Por otra parte, en todas las demás situaciones en que una consulta sea debidamente presentada, el Secretario de Justicia tendrá amplia discreción para emitir una opinión al respecto, según autorizado en el Artículo 6 de la Ley Núm. 205. Sin embargo, el Secretario no está obligado a emitir una opinión sobre un asunto cuando no lo crea necesario ni conveniente. En el ejercicio de esta discreción, el Secretario se guiará por los siguientes principios, entre otros:

1. Si la consulta conlleva emitir un pronunciamiento o hacer una determinación sobre la validez o la constitucionalidad de una ley, de una resolución conjunta, o de una resolución u ordenanza municipal. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 37 de 1957, Núm. 42 de 1963 y Núm. 6 de 1977. Se debe aclarar, sin embargo, que el Secretario de Justicia mantiene y ejercerá debidamente su deber ministerial de recomendar en torno a la constitucionalidad de las leyes y resoluciones conjuntas durante el trámite de las medidas en la Asamblea Legislativa y antes de que éstas sean firmadas por el (la) Gobernador(a). Véase Art. 10 de la Ley Núm. 205.
2. Si la consulta puede llevar al Secretario de Justicia a arrogarse o atribuirse facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 6 de 1977; Núm. 3 de 1977; Núm. 4 de 1984; Núm. 18 de 1985; y Núm. 14 de 1993. Así pues, el Secretario de Justicia le brindará deferencia a la interpretación legal que haga una agencia de los estatutos que administra dicha agencia, siempre y cuando tal interpretación sea una razonable y que no resulte en una acción arbitraria o caprichosa de parte del organismo administrativo con jurisdicción primaria sobre el asunto.
3. Si la consulta trata sobre meras situaciones o controversias de hecho, o de índole puramente administrativa ajenas al ámbito de asesoramiento legal que compete al Secretario de Justicia. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 12 de 1973; y Núm. 13 de 1988. El Secretario de Justicia también tomará en cuenta si la consulta versa sobre normas o políticas administrativas que no constituyen propiamente asuntos

de derecho. Véase Op. Sec. Just. Núm. 6 de 1985. El asesoramiento del Secretario se ciñe a materia puramente legal.

4. Si se trata de una consulta en torno a planteamientos técnicos o altamente especializados, ajenos al ámbito de asesoramiento legal que rinde el Secretario de Justicia. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 7 de 1974.
5. Si se trata de una consulta basada en situaciones de hecho, premisas o controversias hipotéticas. Véanse, Ops. Sec. Just. Núm. 21 de 1971; Núm. 9 de 1977; Núm. 24 de 1977; y Núm. 30 de 1984. Sin embargo, el Secretario de Justicia tendrá discreción para emitir su opinión cuando se le presente una consulta sobre algún asunto de alto interés público, y en la cual se delinee una cuestión de puro derecho con suficiente precisión.
6. Si se trata de actuaciones consumadas o previamente decididas por el funcionario consultante. En casos de esta naturaleza, se tomará en cuenta el hecho de que la actuación administrativa haya sido cuestionada por otro funcionario con autoridad legal para ello. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 13 de 1971; Núm. 27 de 1973; y Núm. 31 de 1983.
7. Si se trata de controversias en las que se diriman meras diferencias de criterio, sin consecuencias legales de clase alguna, entre funcionarios administrativos. El Secretario de Justicia, como regla general, se abstendrá de actuar como árbitro en controversias entre funcionarios públicos, excepto cuando las diferencias entre éstos sean de tal naturaleza que afecten el funcionamiento, desarrollo o estabilidad de un proyecto o programa gubernamental. En algunas circunstancias, además, y en los casos donde la controversia trascienda el ámbito de la agencia propiamente, el Secretario de Justicia podrá intervenir en el ejercicio de la autoridad delegada en virtud del Artículo 8 de la Ley Núm. 205.
8. Si la solicitud de opinión se relaciona con asuntos que están sujetos a alguna fecha límite, ésta se deberá enviar por lo menos 45 días antes de dicha fecha. Además, la solicitud deberá expresar claramente que la misma está sujeta a una fecha límite, y hacer referencia a la disposición de ley o reglamentaria de la cual surge tal fecha.

IV. NOTIFICACIÓN, NATURALEZA Y PUBLICACIÓN DE LAS OPINIONES

El Secretario de Justicia le notificará por correo su opinión sobre el asunto objeto de consulta tanto a la parte consultante como a cualquier otra parte que haya participado en el proceso de consulta al suministrar información o presentar su argumentación, haciendo constar en tal notificación el derecho a solicitar reconsideración de la opinión y el plazo para así hacerlo.

Las opiniones emitidas por el Secretario de Justicia son de naturaleza confidencial y privilegiada. Las mismas están protegidas por varios de los privilegios reconocidos en las Reglas de Evidencia

de 2009.¹ Entre estos, la Regla 503 sobre la relación abogada o abogado y cliente.² Debe recordarse que las agencias públicas no cuentan con personalidad jurídica propia, separada de la del Gobierno de Puerto Rico, por lo tanto, los jefes de agencia no tienen autoridad legal para renunciar este privilegio.³ Esa facultad recae en el Secretario de Justicia como representante legal del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, la Regla 514 establece el privilegio de información oficial y define la misma como “aquella adquirida en confidencia por una persona que es funcionaria o empleada pública en el desempeño de su deber y que no ha sido oficialmente revelada ni está accesible al público”.⁴ Aun cuando los hechos en que se basa la consulta puedan ser de conocimiento público, el análisis y las conclusiones de derecho contenidas en una opinión del Secretario no lo son. Por tanto, se trata de información oficial protegida y cuya divulgación debe sopesarse conforme a las circunstancias en las que se emite la opinión.

Por tanto, el Secretario es quien tiene la discreción para hacer accesibles al público en general aquellas opiniones que estén relacionadas con alguna cuestión de política pública de alto interés para las demás agencias y para la ciudadanía en general. Las personas que deseen tener acceso a una opinión confidencial deberán obtener la autorización por escrito de la agencia o entidad gubernamental a la que se le dirigió la opinión y presentar la misma junto a su solicitud ante el Departamento de Justicia.

Aquellas opiniones que originalmente no se hayan publicado, pero que posteriormente sean citadas en alguna opinión publicada, se considerarán públicas y accesibles al público en general.

V. RECONSIDERACIÓN DE LAS OPINIONES

El Secretario de Justicia podrá reconsiderar sus opiniones, a solicitud del consultante o parte interesada por el dictamen emitido. Éstos deberán someter a la consideración del Secretario un escrito debidamente fundamentado en apoyo de la solicitud de reconsideración dentro del plazo de 20 días contados a partir de la notificación de la opinión a las partes que hayan participado en el proceso de consulta.

El Secretario de Justicia sólo reconsiderará una opinión cuando se demuestre que ha incurrido en error de derecho o cuando se demuestre que es clara y palpablemente errónea. Véanse Ops. Sec. Just. Núm. 20 de 1974; Núm. 14 de 1975; Núm. 33 de 1989; Núm. 8 de 1998; y Núm. 16 de 1998.

¹ 32 L.P.R.A. Ap. VI Regla 101 *et seq.*

² *Id.* Regla 503.

³ En el caso de entidades públicas con capacidad jurídica propia, se entenderá que la opinión se emite bajo un acuerdo de no divulgación.

⁴ *Id.* Regla 514.

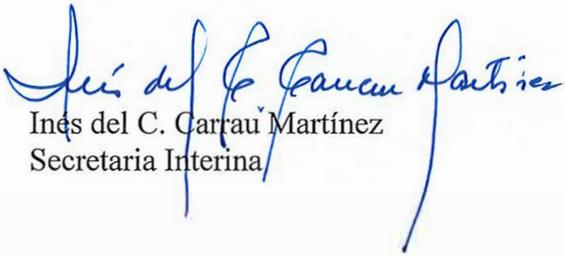
VI. DEROGACIÓN

Se deroga la Carta Circular Núm. 2010-04 de 10 de septiembre de 2010. Así también, se deroga cualquier otra carta circular, memorando, comunicación escrita o instrucción anterior en todo cuanto sea incompatible con lo dispuesto en la presente Carta Circular.

VII. VIGENCIA

Esta Carta Circular entrará en vigor en la fecha de su aprobación.

En San Juan, Puerto Rico a 9 de noviembre de 2020.



Inés del C. Carrau Martínez
Secretaria Interina