

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia
APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA
A LA SECRETARIA

18 de mayo de 2004

Hon. Miguel A. Pereira Castillo
Secretario
Departamento de Corrección y Rehabilitación
Apartado 71308
San Juan, Puerto Rico 00936

Consulta Núm. 03-43-B

Estimado señor Secretario:

Hacemos referencia a su comunicación en la que solicita una opinión legal en cuanto a su autoridad sobre los jefes de las agencias componentes del Departamento de Corrección y Rehabilitación (el “Departamento”), al amparo del Plan de Reorganización Núm. 3 de 1993 (el “Plan”).

El Plan, en su Artículo 2, 3 LPRA Ap. IX, Art. I, crea el Departamento de Corrección y Rehabilitación, como un organismo de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Departamento será el organismo de la Rama Ejecutiva responsable de implantar la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación de adultos y jóvenes; y de integrar, planificar y desarrollar de forma coordinada los planes, operaciones, servicios y recursos de los organismos que lo componen, de acuerdo al Artículo 3 del Plan, 3 LPRA Ap. IX, Art. II.

Según el Artículo 6 del Plan, 3 LPRA Ap. IX, Art. V, forman parte del Departamento los siguientes cuatro (4) organismos:

- a. La Administración de Corrección (la “AC”), creada mediante la Ley Núm. 116 de 22 de julio de 1974, según enmendada.
- b. La Junta de Libertad Bajo Palabra (la “JLBP”), creada mediante la Ley Núm. 118 de 22 de julio de 1974, según enmendada.
- c. La Administración de Instituciones Juveniles (la “AIJ”), creada mediante la Ley Núm. 154 de 5 de agosto de 1988, según enmendada.
- d. La Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo (la “CEAT”), creada mediante la Ley Núm. 47 de 6 agosto de 1991, según enmendada, la cual se adscribirá al Departamento como una corporación departamental.

Posteriormente, mediante el inciso (a) del Artículo 3 de la Ley Núm. 177 de 12 de agosto de 1995, según enmendada, conocida como “Ley de la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio”, 4 LPRA sec. 1303(a) (Sup. Ac. 2002), se le adscribió al Departamento la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio (la “OSAJ”).

Según el párrafo final del Artículo 6 del Plan, 3 LPRA Ap. IX, Art. V, “[e]l Administrador de Corrección, el Administrador de Instituciones Juveniles, el Presidente de la Junta de Libertad bajo Palabra y el Director Ejecutivo de la Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo le responderán directamente al Secretario de Corrección y Rehabilitación y estarán sujetos a su autoridad y supervisión”. Con relación a la OSAJ, ésta también está sujeta a la autoridad y supervisión del Secretario de Corrección y Rehabilitación (el “Secretario”). Según el Artículo 5 de su Ley Orgánica, 4 LPRA sec. 1306 (Sup. Ac. 2002), las funciones y poderes del Secretario serán:

- (a) Establecer la política pública de la Oficina para implantar las disposiciones de esta ley.

- (b) Supervisar la implantación del Programa de Servicios con Antelación al Juicio y aprobar el establecimiento de los centros regionales de prestación de servicios.

A su vez, al tratar de las funciones y deberes del Director Ejecutivo de la OSAJ el Artículo 6, en tres (3) de sus incisos, los identificados con las letras (d), (e) y (g), 3 LPRA sec. 1307 (d), (e) y (g), se reconoce la preeminencia del Secretario en las labores de la OSAJ. Según estos incisos, el Director Ejecutivo debe:

- (d) Preparar informes al Secretario sobre la labor realizada por la Oficina, incluyendo estudios estadísticos basados en los datos recopilados.
- (e) Preparar el presupuesto anual de la Oficina y someterlo al Secretario para su aprobación.
- (g) Cualquier otra función que el Secretario le encomiende.

Toda esta situación legal le plantea a usted varias interrogantes que trataremos de esclarecer a continuación. Su primera interrogante, queda claramente contestada en los dos (2) textos legales anteriormente citados con relación a los organismos que forman parte del Departamento. No hay dudas de que las cinco (5) agencias componentes están sujetas a la autoridad y supervisión del Secretario y que sus respectivos administradores, directores ejecutivos, presidente y miembros, según sea el caso, le responden a aquél. Ello, sin embargo, no significa que el Secretario sea el poder nominador, sino todo lo contrario. Como expone una vez más el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Alfonso Vargas Fernández v. Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados de Gobierno y la Judicatura, res. el 8 de abril de 2003, 2003 TSPR 53, la intención del legislador “debe ser auscultada acudiendo, en primer lugar, al texto de la ley, pues cuando éste es claro y libre de ambigüedad no debe ser menospreciado bajo el pretexto de cumplir su

espíritu. Es por ello que hemos sostenido que el texto claro de una ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa.”

Los textos legales vigentes sobre la materia son claros. Según el Artículo 7 del Plan, 3 LPRA Ap. IX, Art. VI, “[e]l Gobernador de Puerto Rico nombrará, con el consejo y consentimiento del Senado, al Administrador de Corrección, al Administrador de Instituciones Juveniles y al Presidente y los dos miembros de la Junta de Libertad Bajo Palabra”. De acuerdo al inciso (b) del Artículo 3 de la “Ley de la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio”, 4 LPRA sec. 1303 (b) (Sup. Ac. 2002), el Director Ejecutivo de la OSAJ, “será nombrado por el Gobernador”. Por tanto, si bien el Secretario es la máxima autoridad administrativa del Departamento, con facultades de supervisión sobre los jefes de las cuatro (4) agencias componentes que acabo de señalar, no es el poder nominador en ninguna de ellas. Esa facultad recae sobre el Gobernador, actualmente la señora Gobernadora de Puerto Rico, en los tres (3) primeros casos con el consejo y consentimiento del Senado.

Pasamos ahora a resolver su segunda interrogante, en torno a la forma de evaluar la autoridad del Secretario sobre la CEAT y en específico en cuanto a la manera en que será nombrado el Director Ejecutivo de esta corporación. Para hacerlo, tendremos en cuenta lo señalado en Op. Sec. Just. Núm. 21 de 2001 a las páginas 141-142. Allí, citando la Op. Sec. Just. de 24 de agosto de 2001 (no publicada), señalamos que “[s]i hemos determinado, porque así lo quiso el Poder Legislativo, la preeminencia del Plan de Reorganización sobre la Ley Orgánica de la CEAT, no hay dudas de que las disposiciones de esta última están subordinadas a las del primero. Ello [,] sin embargo[,], no significa que las disposiciones de una y otra sean contradictorias, ya que lo cierto es todo lo contrario, o sea, que las disposiciones de ambas pueden y deben ser interpretadas y aplicadas de manera que resulten compatibles unas y otras.”

Como dispone el primer párrafo del Artículo 7 de la Ley Núm. 47 de 6 de agosto de 1991, según enmendada, conocida

como “Ley de la Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo”, 4 LPRA sec., 1526, “[e]l Director Ejecutivo es la persona responsable de la administración general de la Corporación y será nombrado por el Gobernador”. Como bien se señala en el memorando de derecho que acompaña a su consulta, el Plan “guarda silencio en cuanto a la manera en que será nombrado el Director Ejecutivo de esta Corporación”. Por ello, será de aplicación lo dispuesto en la Ley Habilitadora de la CEAT, en el sentido de que el poder nominador recae también en el Gobernador o la Gobernadora. Esto es así, porque el último párrafo del Artículo 9 del Plan, 3 LPRA Ap. IX, Artículo VIII, sólo deroga cualquier ley o parte de ley que sea contraria a sus disposiciones. Debemos recodar que “en nuestro ordenamiento no se favorecen las derogaciones tácitas” [Director ICP v. Fitzgerald, etc., 130 DPR 48, 62 (1992)]. A esos efectos, en Op. Sec. Just. Núm. 17 de 1977, nota al calce 1, pág. 89, ya habíamos señalado que “la presunción es en contra de la derogación”.

En conclusión, el hecho de que el Plan guarde silencio sobre la manera en que debe ser nombrado el Director Ejecutivo de la CEAT no quiere decir que debemos presumir que la intención legislativa fue otorgarle esa función al Secretario. Lo cierto es que ante el silencio legislativo, la presunción correcta es que permanece en vigor la disposición relativa al nombramiento del Director Ejecutivo contenida en la ley que crea la CEAT, la cual no ha sido derogada ni expresa ni tácitamente. No pueden ser contradictorias con la política pública del Plan, unas disposiciones que en unos casos surgen de su propio texto y en otros de disposiciones legales que no fueron derogadas por el Plan.

En su memorando de derecho nos pregunta si “¿puede la Gobernadora delegar en el Secretario la facultad de separar de sus puestos a cualquiera de los jefes de las agencias componentes?” Ante esta interrogante, tenemos que establecer de primer instancia si el Plan dispone expresamente algo sobre ese asunto. El Artículo 5, inciso (a) del Plan, 3 LPRA Ap. Art. IV, establece, en lo pertinente a este asunto, que entre las funciones, poderes y facultades del Secretario se encuentran

“[e]jercer las funciones, poderes y facultades que el Gobernador le transfiera o delegue...”. Como se desprende de dicho inciso, la Gobernadora podría delegar al Secretario la facultad de destituir algún jefe o miembro de las agencias adscritas a su Departamento.

No obstante, tal delegación, como bien usted señala en su memorando de derecho, tiene que cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 1 de la Ley Núm. 104 de 28 de junio de 1956, según enmendada, (3 LPRA 1a), y con lo resuelto por el Tribunal Supremo en el caso Díaz de Llovet v. Gobernador, 112 DPR 747, 758 (1982). Estos requisitos son los siguientes:

- (1) Que el funcionario en quien se delega es uno sujeto a la confirmación del Senado o un miembro de su cuerpo de auxiliares¹.
- (2) Que tal delegación no sea contraria a disposiciones específicas de ley o a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- (3) La delegación debe ser hecha por escrito mediante proclama o boletín administrativo firmado por la Gobernadora.

A pesar de que se podría establecer que una delegación de facultad al Secretario para separar a un jefe o miembro de los organismos que comprende el Departamento cumple con los dos primeros requisitos, sería forzoso concluir que el Plan no cumple con el último requisito. En el Plan no se establece expresamente que la Gobernadora haya delegado su facultad de destitución al Secretario, por lo cual no sería de aplicación el argumento de publicidad sustentado con el Artículo 15 de la Ley Núm. 5 de 6 de abril de 1993². Para que el Secretario pueda ejercer la facultad delegada de destituir a un jefe o miembro de las agencias bajo su supervisión, tiene que existir una delegación

¹ El Artículo 2 de la Ley Núm. 104, *supra*, establece que el término “Cuerpo de Auxiliares” comprende los funcionarios y empleados de la Oficina de la Gobernadora.

² El referido artículo de la Ley Núm. 5, *supra*, dispone lo siguiente: “[L]os planes de reorganización que apruebe la Asamblea Legislativa y que reciban la aprobación del Gobernador se publicarán conjuntamente con las Leyes de Puerto Rico en el tomo correspondiente a la Sesión en que los mismos se aprobaron.”

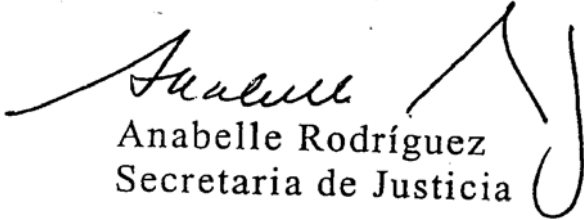
expresa y por escrito, ya sea mediante proclama o boletín administrativo, firmado por la Gobernadora a esos efectos. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 19 de 1992.

Como antes indicáramos, el poder nominador en el caso de los jefes, presidente o miembros de las cinco (5) agencias componentes lo es siempre el Gobernador o la Gobernadora, en tres (3) casos con el consejo y consentimiento del Senado y en los otros dos (2) sin este último requisito. Inherente a ese poder nominador, descansa exclusivamente en la señora Gobernadora la facultad de destituir, salvo delegación conforme a derecho, a cualquiera de los jefes de cuatro (4) de las agencias componentes y en el caso particular de la JLBP, de cualquiera de sus miembros conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica.

Lo anterior no significa que el Secretario, en su capacidad como supervisor inmediato de los jefes de las agencias adscritas al Departamento, esté impedido de presentar ante la consideración de la Gobernadora cualquier planteamiento en torno a la ejecución administrativa o gerencial de alguno de sus subalternos. De manera que, la Gobernadora pueda tener los elementos de juicio necesarios para ejercer su facultad de destituir a cualquier jefe de las agencias o miembro de la JLBP que no cumpla con su deber ministerial y con los propósitos de la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,


Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia