



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

5 de mayo de 2005

Lcda. Siomari Collazo Colón
Presidenta
Comisión Industrial de Puerto Rico
P.O. Box 364466
San Juan, Puerto Rico 00936-4466

Consulta 04-55-B

Estimada señora Presidenta:

*“There are more things in heaven and earth, Horatio,
than are dreamt of in your philosophy.”*

William Shakespeare, Hamlet, Primer Acto, Quinta Escena.

Hacemos referencia a la comunicación del Lcdo. Gilberto Chárriez Rosario, su antecesor en el cargo, mediante la cual nos solicita una opinión legal en torno a cuál es la naturaleza legal de la Comisión Industrial de Puerto Rico (“Comisión”) y si ésta puede ser considerada como una corporación pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A su vez, nos consulta si la Comisión tiene capacidad legal para comparecer por sí sola ante foros administrativos, estatales y federales en atención a cualquier reclamación de sus empleados, y si puede transigir por sí misma una querella laboral de un empleado ante un organismo administrativo federal.

La Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico está integrada por diversos organismos administrativos encargados de hacer cumplir las leyes y la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Entre ellos, se destacan: 1) las agencias o departamentos; 2) las instrumentalidades públicas; y 3) las corporaciones públicas.

Es importante señalar que, como regla general, las agencias o departamentos no tienen personalidad jurídica. En contraste, las instrumentalidades públicas y las corporaciones públicas sí gozan de personalidad jurídica.

En Rivera Maldonado v. E.L.A., 119 D.P.R. 74, 80-81 (1987), el Tribunal Supremo de Puerto Rico dispuso:

Persona, en el sentido jurídico, es todo ser o entidad capaz de derechos y obligaciones. “Persona jurídica es, pues, la colectividad de personas o conjunto de bienes que, organizado para la realización de un fin permanente, obtiene el reconocimiento del Estado como sujeto de derecho.” D. Espín Cánovas, *Manual de Derecho Civil Español*, 6ta ed., Madrid, Ed. Rev. de Der. Priv., 1977, Vol. I, Cap. VI, pág. 370. “Esta recibe su personalidad directamente de la ley, por lo que los límites de sus facultades, derechos y responsabilidades están fijados por la ley creadora. La persona jurídica es un ente transindividual al que el ordenamiento reconoce subjetividad.” J. Lacruz Berdejo, *Parte General del Derecho Civil*, Barcelona, Ed. Bosch, Vol. 2, Personas, Cap. V, Sec. 31, pág. 176 “[E]l problema de su capacidad no es problema teórico, sino una cuestión de Derecho positivo, variable en cada ordenamiento jurídico.” Espín Cánovas, *op cit.*, a la pág. 383.

Por otro lado, en una serie de opiniones anteriores, el Secretario de Justicia había manifestado que los términos “corporación pública e instrumentalidad gubernamental” se utilizan de forma indistinta para denominar un organismo administrativo con autoridad y personalidad jurídica propia, separada o aparte del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Véanse, Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1982 y las Ops. Sec. Just. Núms. 21 y 29 de 1983. Sin embargo, y como discutiremos a continuación, hay que destacar que el Tribunal Supremo ha resuelto que el único denominador común entre los entes identificados por estos términos es que los mismos gozan de autoridad y personalidad jurídica propia, independiente a la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, provista por el estatuto que los crea o por

interpretación jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo. Es decir, las corporaciones públicas y las instrumentalidades públicas son similares solamente en cuanto al hecho de que tienen personalidad jurídica propia, mientras que las agencias o departamentos no la tienen. Veamos.

El Tribunal Supremo analizó las antes mencionadas expresiones del Secretario de Justicia en torno a la naturaleza de los términos “corporación” e “instrumentalidad” en Fred Reyes v. E.L.A., 150 D.P.R. 599, 606 (2000). A esos efectos, expresó:

Es de notar que, en nuestra legislación, el concepto “instrumentalidad” no tiene un significado concreto. Sobre el particular, el Secretario de Justicia señaló que: “[A]l crearse organismos administrativos con personalidad corporativa éstos se han denominado indistintamente ‘instrumentalidades’, ‘entidades públicas corporativas’ o ‘autoridades’.”

Existe una diferencia entre un departamento o agencia del gobierno y una corporación o instrumentalidad pública. Una corporación pública tiene facultad para demandar y ser demandada y, a su vez, genera sus propios fondos. Por el contrario, una instrumentalidad pública, aunque puede demandar y ser demandada, no genera sus propios fondos; los mismos provienen del E.L.A. Finalmente, un departamento del gobierno, por no tener personalidad jurídica, no puede demandar ni ser demandado independientemente del Estado.

Id. (citas omitidas).

Vemos, entonces, que el Tribunal Supremo ha establecido una distinción fundamental entre una “corporación pública” y una “instrumentalidad”. Dicha diferencia radica en que la primera genera sus propios fondos mientras que la segunda se sostiene con fondos provenientes del E.L.A. Esto contrasta con el tercer tipo de entidad gubernamental identificada por el Tribunal Supremo en nuestro ordenamiento, el “departamento o agencia del gobierno”, el cual no tiene personalidad jurídica, no puede demandar ni ser demandado y depende completamente de los fondos del E.L.A. Esta interpretación modifica la interpretación del Secretario de Justicia, véanse, Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1982 y las Ops. Sec. Just. Núms. 21 y 29 de 1983, en cuanto a que los términos “corporación pública” e “instrumentalidad pública” se pueden utilizar indistintamente. Sin embargo, se mantiene la idea general de que ambos

organismos gubernamentales ostentan una personalidad jurídica separada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Así pues, vemos que el Tribunal Supremo ha aclarado recientemente que **no hay dos sino tres categorías de entidades gubernamentales ejecutivas en Puerto Rico**: 1) las agencias o departamentos; 2) las instrumentalidades públicas; y 3) las corporaciones públicas. Este interesante desarrollo en nuestra jurisprudencia nos recuerda aquella célebre sabiduría de cierto ficticio príncipe danés que citamos en el epígrafe.

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha enumerado los siguientes criterios a considerarse al determinar si una entidad gubernamental es una corporación pública, o una agencia o departamento: 1) si posee ingresos propios; 2) si tiene autonomía fiscal; 3) si cuenta con una Junta de Directores; 4) si los empleados de la agencia están cubiertos por la Ley de Personal; 5) si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; 6) el grado de autonomía administrativa de que goce; 7) si se cobra o no un precio o tarifa por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); 8) si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; y 9) la estructura en sí de la entidad. Además, el Tribunal Supremo ha señalado que ninguno de estos criterios es, por sí solo, determinante. Véase, Huertas Alicea v. Compañía de Fomento Recreativo, 121 D.P.R. 12, 21 (1998) y Canchani v. C.R.U.V., 105 D.P.R. 352 (1976).

Por otra parte, el Tribunal no ha establecido de manera igualmente específica las características de una instrumentalidad pública. En cuanto a esta entidad sólo sabemos que la misma es una que cuenta con personalidad jurídica (lo que la distingue de una agencia o departamento) pero no se nutre de fondos propios, sino que se alimenta de fondos provistos por el E.L.A. (lo que la distingue de una corporación pública).¹

¹ Cabe destacar que el Tribunal Supremo tampoco ha tenido ocasión para discutir a fondo las consecuencias legales de que una entidad sea una instrumentalidad pública *vis à vis* una corporación pública. De más está decir que tal interrogante y la existencia de esta tercera clase de entidad ejecutiva abren un sinnúmero de nuevos cuestionamientos sobre la aplicación a las instrumentalidades públicas de múltiples doctrinas legales (tales como las de inmunidad soberana), así como de muchas leyes o disposiciones especiales. Sin embargo, no se nos presenta en esta ocasión la oportunidad de analizar estos asuntos, como veremos a continuación.

A la luz de la normativa antes reseñada, nos compete determinar, en primer lugar, qué tipo de organismo de gobierno es la Comisión. Sobre este particular, cabe señalar que dicho organismo se creó en virtud del Artículo 6² de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, 11 L.P.R.A. sec. 1 et seq., conocida como “Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo”. El apartado (1) del inciso (b) del mencionado artículo de la Ley Núm. 45, dispone:

Se crea una Comisión que se denominará “Comisión Industrial de Puerto Rico”, que constará de cinco (5) Comisionados, nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico [...] El Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, designará el Presidente, quien a su vez será Comisionado [...] La Comisión Industrial será una agencia excluida de las disposiciones de la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como “Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico”, excepto en lo relacionado a las áreas esenciales al principio del mérito.

Artículo 6(1)(b) de la Ley Núm. 45. De otra parte, el mismo Artículo 6 también establece:

La Comisión Industrial velará por el cumplimiento de los objetivos sociales de la ley y porque los mismos se administren de manera que respondan a las necesidades de los tiempos. Tendrá, además, funciones de naturaleza “cuasi tulerar” y “cuasi judicial” para la investigación y resolución de todos los casos de accidentes en los cuales la Corporación [del Fondo del Seguro del Estado] y el empleado lesionado, o sus beneficiarios, no llegasen a un acuerdo con respecto a la compensación y en el ejercicio de sus funciones representará solamente el interés público.

Artículo 6 de la Ley Núm. 45.

La Ley Núm. 45, y sus enmiendas, nunca han considerado a la Comisión como una corporación o instrumentalidad pública, sino como una agencia gubernamental. De hecho, como acertadamente indica su predecesor, la Comisión siempre ha funcionado como una agencia gubernamental, particularmente a partir de la

² La Ley Núm. 94 de 25 de marzo de 2003 enmendó este artículo a los efectos de reestructurar la Comisión Industrial de Puerto Rico en su organización operacional y administrativa, disponer sobre el trámite de apelación de los casos ante dicho foro, y reconocer el derecho de sus empleados a organizarse entre sí.

decisión del Tribunal Supremo en el caso Yolanda Morales González v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 121 D.P.R. 249 (1988). En dicho caso, el Tribunal Supremo dictaminó que el Fondo del Seguro del Estado no tenía personalidad jurídica separada del Estado y no podía demandar ni ser demandada, excepto por lo que establecía específicamente la ley que lo creó. Posteriormente, se enmendó la Ley Núm. 45, mediante la Ley Núm. 83 de 29 de octubre de 1992, y el Fondo advino a ser la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, una corporación pública con capacidad jurídica independiente a la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Es de notar que, en el propio Artículo 6 de la Ley Núm. 45, se establece que la Comisión es una agencia gubernamental con funciones cuasi judiciales. La misma será dirigida por un presidente, quien será el jefe administrativo y la autoridad nominadora de la agencia. No se desprende de las disposiciones del estatuto en cuestión, a su vez, que la Comisión pueda ser considerada como una corporación pública o instrumentalidad, ni que la misma tenga capacidad para demandar y ser demandada. Tampoco se indica expresa o tácitamente que la Comisión tenga personalidad jurídica propia distinta a la del Estado.

En atención a los fundamentos legales y jurisprudenciales antes expuestos, la Comisión Industrial no es una corporación pública, toda vez que no cumple con los requisitos de poseer ingresos propios; no cuenta con una Junta de Directores; sus funciones no se asemejan a las de una empresa privada; sus empleados no están cubiertos por la Ley de Personal; no se asemeja a una empresa privada; no cobra por los servicios que presta; y no tiene personalidad jurídica propia, ya que no puede ser demandada ni demandar por sí sola, sino conjuntamente con el Estado. Tampoco la Comisión puede ser considerada una instrumentalidad pública ya que no tiene capacidad jurídica propia reconocida por ley. Por tanto, concluimos que la Comisión es una agencia o departamento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

De otra parte, este Departamento expresó en la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 8 de 1987 que “[l]a Comisión Industrial de Puerto Rico es una instrumentalidad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico...” No obstante, es menester señalar que en dicha opinión no se estableció categóricamente que la Comisión fuera una instrumentalidad pública, en el contexto en el que se utiliza este término en la presente opinión y en la Opinión del Tribunal Supremo en Fred Reyes. El uso del término instrumentalidad en la referida opinión fue a los efectos de distinguir la Comisión de las corporaciones

públicas y los municipios con respecto a la aplicación de la Ley Núm. 34 de 12 de junio de 1969, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 757 *et seq.*, que rige el pago del Bono de Navidad a ciertos funcionarios o empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, no se puede interpretar que dicha opinión haya tenido el efecto de reconocer a la Comisión capacidad jurídica distinta a la del Estado. De hecho, como surge de nuestra discusión previa, al momento de emitir la referida opinión, el concepto de instrumentalidad pública como un tercer tipo de entidad gubernamental no existía. Por tanto, entendemos que la utilización casual del término “instrumentalidad” en la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 8 de 1987 al establecer que la Comisión no era una corporación pública ni un municipio con respecto a la aplicación de la Ley Núm. 34, no afecta nuestra determinación del asunto hoy ante nuestra consideración.

Al abordar las interrogantes sobre capacidad legal para comparecer ante foros estatales o federales, y para transigir una querella administrativa ante un foro federal, es necesario recurrir a lo dispuesto en la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”. Dicho estatuto, en su Artículo 4, establece, en lo pertinente a este asunto, lo siguiente:

El Secretario es el representante legal del Estado Libre Asociado, de sus agencias y del Pueblo de Puerto Rico en las demandas y procesos civiles, criminales, administrativos y especiales en que sea parte y que sean instados en los tribunales u otros foros en o fuera de Puerto Rico. El Secretario ejercerá esta representación personalmente o por medio de los abogados designados, los fiscales y procuradores o por medio del Procurador General.

Artículo 4 de la Ley Núm. 205

Como norma general, es el Secretario de Justicia el representante legal designado por ley para asumir la representación de las agencias en cualquier acción judicial o administrativa, sea en foros estatales o federales³. Por esto, de ordinario sería el Departamento de Justicia el encargado de asumir la representación legal de la Comisión ante un foro administrativo federal. No obstante, este Departamento ha establecido mediante la Carta Circular de 17 de enero de 1992 que los casos que se encuentren ante foros administrativos deberán ser atendidos por las respectivas

³ En el derogado Artículo 64 del Código Político de 1902, 3 L.P.R.A. sec. 72, se establecía que la representación oficial de todos los departamentos ejecutivos y las agencias gubernamentales ante los tribunales de justicia estaba encomendada, como regla general, al Secretario de Justicia.

divisiones legales de las agencias, con excepción de aquellos en que esté presente un conflicto de intereses interno o que estén investidos de política pública.

Cabe señalar, además, que el Artículo 6 de la Ley Núm. 205, en su último párrafo, dispone que: “[e]l Secretario podrá otorgar dispensas a las agencias y departamentos ejecutivos para que se representen individualmente en los foros judiciales y administrativos por causa justificada y en los casos apropiados”. En aquellos casos en que la agencia estime necesario utilizar los servicios de un abogado externo o un bufete de abogados para representar a la misma, deberá contar con la correspondiente autorización o dispensa del Secretario de Justicia. Los gastos de representación legal en esos casos serán sufragados por la agencia dispensada.

De igual forma, cualquier acuerdo o transacción en acciones ante la consideración de foros judiciales y administrativos deberá ser informado a y aprobado por el Departamento de Justicia, previo a su firma. De hecho, la Ley Núm. 205, en su Artículo 5, dispone en lo concerniente a este asunto que “... [n]o podrá efectuarse transacción, acuerdo, estipulación o convenio alguno relacionado con la materia objeto de la acción legal pendiente sin el consentimiento previo del Secretario o del funcionario en quien delegue.” Para estos casos, el Departamento de Justicia tiene constituido el Comité de Transacciones, el cual se encarga de evaluar las propuestas de transacción para los casos ante los tribunales de justicia y foros administrativos. Una vez dicho comité evalúa la propuesta de transacción, emite una recomendación al respecto en atención a los mejores intereses del Estado.

Por tanto, la Comisión, previo a llegar a cualquier transacción en una querrela administrativa de un empleado, tendrá que someter la propuesta de transacción para la evaluación y aprobación del Departamento de Justicia, independientemente de que el pago de la referida transacción sea con cargo a los fondos disponibles de la Comisión.

En cuanto a la duda planteada en su consulta sobre la responsabilidad que tendría su agencia en casos administrativos o judiciales, entendemos que, debido a su carácter de agencia gubernamental, la Comisión está dentro del esquema provisto por la Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, 32 L.P.R.A. § 3077 *et seq.* La Ley Núm. 104 se promulgó con la intención de autorizar a los ciudadanos a presentar demandas contra el Estado y establecer límites en la cuantía a pagarse en las mismas. Sobre este particular, el profesor Carlos Irizarry Yunque señala que “[h]asta que se aprobó la Ley Núm. 104 de 29 de julio de 1955 regía en Puerto

Rico una norma jurisprudencial que impedía que se demandara al Estado sin su consentimiento.” Carlos Irizarry Yunque, Responsabilidad civil extracontractual, a la pág. 440 (2da Ed. 1996).

“[E]n Estados Unidos, fieles a la doctrina de inmunidad del Estado – basada en el principio medieval de que ‘the king can do no wrong’ – tampoco se podía demandar al Estado sin su consentimiento, y el Congreso dio el consentimiento mediante la conocida *Federal Tort Claims Act* de 1946. Puerto Rico siguió el ejemplo nueve años más tarde al aprobar la Ley 104 de 1955.” *Id.* Así pues, al aprobarse la Ley Núm. 104, el Estado renunció a su inmunidad, estableciendo en su lugar las pautas que se seguirán en los casos por daños que desde esa fecha en adelante se presentaran en su contra. Posteriormente, por medio de la Ley Núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, 32 L.P.R.A. § 3090 (que enmendó la Ley Núm. 104), el Estado extendió su protección a los funcionarios públicos en su carácter personal contra pleitos por decisiones tomadas de buena fe en el transcurso de sus funciones oficiales.

Al aprobarse la Ley Núm. 9, la Asamblea Legislativa estableció en la Exposición de Motivos, que “[l]os funcionarios y empleados públicos en el cumplimiento de su deber tienen que establecer políticas y tomar decisiones a fin de que la obra de Gobierno pueda llevarse a cabo con eficiencia.” Ley Núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, según enmendada, Exposición de Motivos. Más adelante, también hizo constar la Asamblea Legislativa que “[e]stas decisiones frecuentemente dan lugar a que se radiquen demandas en diferentes tribunales por personas que se sienten adversamente afectadas en sus derechos civiles.” *Id.* En aquel momento el legislador señaló que “[e]stas demandas, en ocasiones, pueden radicarse no solamente contra instrumentalidades del Gobierno sino también contra funcionarios gubernamentales en su carácter personal, aun cuando las acciones motivo de la demanda se lleven a cabo en el estricto y legal cumplimiento de las obligaciones que le imponen las leyes que tienen la obligación de administrar.” *Id.*

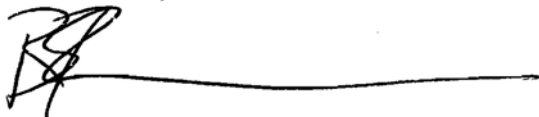
La Asamblea Legislativa de Puerto Rico reconoció que es el Estado Libre Asociado de Puerto Rico el obligado a asumir cualquier responsabilidad de carácter económico con motivo de indemnizaciones impuestas por un Tribunal con jurisdicción a cualquier funcionario o empleado público, cuando esto ocurra como consecuencia de una acción administrativa tomada de buena fe, dentro de las disposiciones legales vigentes y dentro del marco de sus funciones. *Id.* “El Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce que es necesario proveerle a sus funcionarios y empleados la seguridad de que si actúan de acuerdo a las normas

vigentes y de buena fe, sus actuaciones han de ser respaldadas legal y financieramente por el Estado. De no adoptarse esta directriz, graves serían las consecuencias para el reclutamiento y retención de personal de excelencia en el servicio público.” Id. La Comisión, al igual que sus funcionarios y empleados, goza de la protección concedida en virtud de la Ley Núm. 104, según enmendada por la Ley Núm. 9.

En síntesis, la Comisión es una agencia del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La misma no tiene capacidad jurídica propia que le permita comparecer por sí ante un organismo administrativo federal. Corresponde al Secretario de Justicia asumir la representación legal de la Comisión, salvo que medie dispensa o autorización de éste para que un abogado externo o bufete privado represente a dicha agencia. En caso de que se interese transigir una querella administrativa, la Comisión deberá informar ese hecho al Departamento de Justicia y contar con la aprobación de dicho acuerdo, independientemente de que el pago de la referida transacción sea con cargo al presupuesto de la agencia. Y, por último, entendemos que la Comisión, al igual que sus funcionarios y empleados, goza de la protección concedida en virtud de la Ley Núm. 104, según enmendada por la Ley Núm. 9.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RS', followed by a long horizontal line extending to the right.

Roberto J. Sánchez Ramos