



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

19 de agosto de 2005

Sr. Carlos J. López Nieves
Procurador del Ciudadano
Minillas Station P.O. Box 41088
San Juan, Puerto Rico 000940-1088

Consulta Núm. 133-04-A

Estimado señor Procurador:

Hago referencia a su comunicación mediante la cual solicita una opinión legal sobre la facultad de la Oficina de Licenciamiento de la Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia (en adelante “Departamento”), para requerirle a una entidad privada que, como parte del trámite de licencia para operar un centro de cuidado extendido, someta en sobre lacrado una lista con los datos de los niños matriculados en la institución.

Surge de su comunicación, que el Colegio Preescolar Limarie (en adelante Colegio) posee licencia para operar un centro de cuidado infantil en la Urbanización Valle Arriba Heights en Carolina y solicitó autorización para operar un centro de cuidado extendido. Informa usted que el Sr. Pablo Ortiz, Director de la Oficina de Licenciamiento, solicitó verbalmente la lista mencionada y el Colegio se negó a entregarla, basado en que el expediente de los menores es confidencial. El Departamento condicionó la licencia a

que el Colegio cumpliera con dicho requisito, por lo que el Colegio acudió a la Procuraduría de Pequeños Negocios, adscrita a la Oficina del Procurador del Ciudadano (en adelante *Ombudsman*).

Según los datos provistos, luego de solicitar infructuosamente información sobre este caso al Departamento, su oficina celebró una vista ejecutiva en la que le inquirió al Departamento sobre los fundamentos en que se basó para condicionar la licencia al cumplimiento de dicho requisito. Aduce su comunicación que en dicha vista el representante del Departamento expresó que la agencia tenía derecho de acceso a dichos expedientes, y que ello incluía la facultad para requerir copia de la información allí contenida.

Usted expresa su desacuerdo con el Departamento, sosteniendo que el requerimiento mencionado no es legal debido a que la información solicitada es confidencial, que el Departamento carece de facultad en ley para solicitarla, y que no existe obligación legal de proveer información del expediente confidencial del menor, excepto en casos de investigaciones sobre situaciones de maltrato institucional o de otra índole.

La Ley Núm. 3 de 15 de febrero de 1955, según enmendada, delegó en el Departamento la responsabilidad de autorizar y reglamentar las instituciones privadas dedicadas al cuidado de niños. Véase, 8 L.P.R.A. sec. 68 et seq. Dicha ley concede amplias facultades al Departamento para investigar¹ a toda persona que solicite licencia para dedicarse al servicio de cuidado de niños. Así también, se delega en el Departamento la facultad de reglamentación, de dichas instituciones y, entre los aspectos a reglamentarse, se incluye expresamente lo relacionado a la “[p]reparación de informes, registros de matrícula, expedientes de los niños y de los empleados, libros de contabilidad, y otros que sean necesarios”. Véase, 8 L.P.R.A. sec. 76(h).

La Secretaria de la Familia, o su representante autorizado, podrá expedir autorización provisional para iniciar servicios de cuidado, conceder o denegar la licencia solicitada cuando la institución cumpla o incumpla con los requisitos establecidos por ley y reglamento, denegar, suspender o cancelar las licencias expedidas cuando surgiera alguna situación de incumplimiento

¹ Esta facultad la comparte con el Departamento de Educación, y puede solicitar ayuda a la Policía de Puerto Rico, al Departamento de Justicia y al Departamento de Salud para corroborar los antecedentes de los dueños y empleados de las instituciones y la validez de las certificaciones que éstos entreguen como parte del proceso de licenciamiento. Véase, 8 L.P.R.A. secs. 69 y 73.

con las normas aplicables a dichas instituciones, y aun ordenar su cierre inmediato cuando las circunstancias así lo requieran. Véase, 8 L.P.R.A. sec. 73.

Todo tenedor o solicitante de licencia para operar un establecimiento para el cuidado de niños tiene derecho a apelar ante la Junta Adjudicativa² del Departamento de la Familia la determinación del Departamento cancelando, suspendiendo o denegando una licencia. Véase, 8 L.P.R.A. sec. 74.

Conforme a los hechos planteados en su consulta, el Colegio determinó recurrir a la Procuraduría de Pequeños Negocios, en lugar de agotar los remedios administrativos existentes bajo la Ley Núm. 3 y su reglamento. Por lo tanto, la Junta Adjudicativa del Departamento no ha tenido la oportunidad de revisar formalmente la determinación administrativa objeto de su consulta. De hecho, la posición presentada oralmente por el Sr. Pablo M. Ortiz, Director de Licenciamiento del Departamento, durante la vista ejecutiva celebrada el día 26 de marzo de 2004, no representa una determinación final por parte del Departamento, ya que no ha sido avalada por la Secretaria de la Familia.

El Artículo III inciso 3 de la Carta Circular del Departamento de Justicia Núm. 04-02 de 28 de diciembre de 2004, sobre Opiniones del Departamento de Justicia, establece que el Secretario de Justicia no emitirá opiniones en asuntos que puedan llevarlo a arrogarse o atribuirse facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales. El inciso 2 del Artículo III de la Carta Circular también dispone que no se emitirá opinión “[c]uando la consulta conlleve emitir un pronunciamiento o hacer una determinación sobre la validez o la constitucionalidad de una ley o de una resolución conjunta.”

Debo indicar que una ley y su reglamento concomitante se presumen válidos hasta tanto se decida lo contrario por los tribunales. Por consiguiente, es norma del Secretario de Justicia abstenerse de pasar juicio “a priori” sobre la validez y aplicación de las leyes o sus reglamentos, por ser ésta una función que le compete a los tribunales. De otra parte, es una norma invariable del Secretario de Justicia no arrogarse funciones que por ley corresponden a

² Véase, Reglamento 5431 de 26 de mayo de 1996, Reglamento para crear la Junta Adjudicativa y establecer los procedimientos de adjudicación de controversias del Departamento de la Familia.

determinados funcionarios y agencias del Gobierno. Es un principio reconocido que la interpretación de una ley corresponde primeramente a la agencia u organismo encargado de su administración, de manera que la interprete en la forma que a su juicio armoniza con los propósitos de la misma. Véase, Rivera Rivera v. Superintendente de la Policía, 146 D.P.R. 247, 263 (1998), Quevedo Segarra v. Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones, 102 D.P.R. 87, 96 (1974), Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme §1.2 (2da. ed. 2001)³.

También hemos dejado claramente establecido que, cuando la ley provee un procedimiento específico para revisar determinaciones administrativas, tales consultas no deben ser contestadas por el Secretario de Justicia, ya que entonces estaría arrogándose funciones que por ley le corresponden a otros funcionarios u organismos gubernamentales. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 3 de 1977. En la situación planteada, corresponde al Departamento, mediante el procedimiento administrativo provisto para dicho caso, expresarse en torno a si a la entidad regulada le asiste un derecho o interés legítimo en el reclamo de confidencialidad; es decir, respecto a información cuya confidencialidad está encomendada por ley precisamente al organismo regulador.⁴ De no estar de acuerdo con la determinación de la agencia concernida, procede que el ciudadano afectado recurra a los remedios de apelación provistos por los Reglamentos 6575 y 5431, y a la revisión judicial, conforme a lo dispuesto por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”⁵.

³ “El segundo principio que debe ser atendido con sumo cuidado es la discreción reconocida a los organismos administrativos. Esta se extiende tanto a la formulación de la política pública como a la interpretación de los términos sustantivos de la ley. La discreción administrativa encuentra asidero en el presunto conocimiento especializado de cada una de las agencias. La existencia de éstas se explica y justifica precisamente en términos de la necesidad de funcionarios expertos en los distintos campos, quienes estarán por ello más capacitados para regular y manejar los problemas y cuestiones que se suscitan en él...” Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme §1.2, Pág. 12 (2da. ed. 2001).

⁴ Nótese que esta consulta no es solicitada por el Departamento de la Familia y que no ha mediado comunicación alguna de dicha agencia solicitando asistencia para interpretar el contenido del reglamento en controversia.

⁵ Debe recordarse que la Ley Núm. 331 de 16 de septiembre de 2004, enmendó la citada Ley Núm. 170, a los fines de establecer las revisiones administrativas como cuestión de derecho, y no discrecional, para el Tribunal de Apelaciones.

Como se indicó antes, en el expediente de la consulta no existe constancia de que el procedimiento de concesión de la licencia en el foro administrativo de la Oficina de Licenciamiento se haya llevado a cabo, esté en proceso o se haya completado. Por otro lado, su consulta expone que la Ley Núm. 454 de 28 de diciembre de 2000, 3 L.P.R.A. § 2251 et seq., tiene como objetivo principal asegurar que las agencias gubernamentales revisen y flexibilicen la reglamentación excesiva y burocratizada aplicable a las pequeñas empresas para propiciar el desarrollo de los pequeños negocios. La ley citada no altera de ninguna manera las acciones que pueden llevar a cabo las agencias una vez los reglamentos han sido flexibilizados y aprobados. Así lo dispone la propia Ley Núm. 454, en su Artículo 7, cuando establece que “[l]os requisitos de los Artículos 4 y 5 de esta ley no alteran de ninguna manera los estándares establecidos por ley a las acciones de las agencias.” Véase, 3 L.P.R.A. § 2256.

La Ley Núm. 454 es específica al establecer el alcance jurisdiccional del Procurador de Pequeños Negocios señalando que éste “[t]endrá facultad de representar y defender, si entiende que amerita, a cualquier pequeño negocio, durante cualquier procedimiento de adjudicación o cualquier procedimiento adversativo.” Véase, 3 L.P.R.A. § 2262. El Procurador también podrá “[a]bogar y negociar sobre cualquier materia relacionada con y que promueva el interés de las pequeñas empresas... [l]levar a cabo investigaciones para asegurar la información necesaria para la administración de cualquier provisión en este capítulo” y “[t]omar cualquier medida necesaria para llevar a cabo los propósitos de esta ley”. Id.

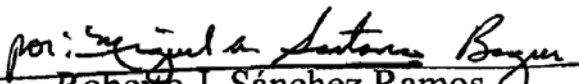
La Ley Núm. 454 también lo autoriza a “[p]articipar como amigo del tribunal (*amicus curiae*) en casos traídos para revisión judicial en cualquiera de estas acciones. El Procurador podrá presentar su punto de vista sobre el cumplimiento de la ley, la [adecuación] del procedimiento para redactar el reglamento y el impacto del reglamento en pequeñas entidades.” Véase, 3 L.P.R.A. sec. 2261.

Por consiguiente, puede apreciarse que el Procurador de Pequeños Negocios está autorizado plenamente para asesorar y representar a los pequeños negocios ante cualquier procedimiento adjudicativo o de naturaleza adversativa. Sin embargo, el proceso administrativo está debidamente pautado por la ley y la reglamentación aplicable. A través del mismo es que se deben presentar y atender en primera instancia los planteamientos que las

partes tengan a bien someter. No es función del Departamento de Justicia intervenir indebidamente en dicho proceso, y éste no debe propiciar, con su participación, un menoscabo al ordenado curso de los procedimientos administrativos.

Espero que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,


Roberto J. Sánchez Ramos

CQL/ddc