



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

16 de septiembre de 2005

Dr. José L. Galarza Arbona
Administrador
Administración de Servicios
de Salud Mental y Contra la Adicción
P.O. Box 21414
San Juan, Puerto Rico 00928-1414

Consulta Núm. 05-11-B

Estimado señor Administrador:

Me refiero a su comunicación en la cual solicita nuestra opinión en cuanto a la facultad que le otorga la ley orgánica de la Administración de Servicio de Salud Mental y Contra la Adicción (en adelante “ASSMCA”) para adquirir propiedad inmueble mediante compra o permuta. También nos consulta en torno a la facultad, si alguna, que tiene su agencia para vender propiedad inmueble perteneciente a la agencia. Entiende usted que la Ley Núm. 67 de 7 de agosto de 1993, 3 L.P.R.A. § 402 *et seq.*, concede amplia discreción al Administrador de ASSMCA para realizar las transacciones anteriormente mencionadas. Luego de analizada la legislación pertinente emitimos nuestra opinión.

Comenzaremos nuestro análisis examinando algunos principios de hermenéutica. Reiteradamente, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que las leyes hay que interpretarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen solucionar. Véase, Pueblo v. Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530, 537 (1998); Col. Agrim. P.R. v. A.A.A., 131 D.P.R. 735, 756 (1992); Pueblo v. Pizarro Solís, 129 D.P.R. 911,

918 (1992). En cuanto a la interpretación de las leyes, sólo existe una regla absolutamente invariable: debe descubrirse y hacerse cumplir la verdadera intención y deseo del Poder Legislativo. Véase, Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Lange v. El Pueblo, 24 D.P.R. 854, 858 (1917).

Cabe destacar que, aunque el Artículo 14 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 14, dispone que “cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”, todas las leyes, aun las “clarísimas”, requieren interpretación. Véase, Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Vélez v. Srio. de Justicia, 115 D.P.R. 533, 544 (1984); Pueblo v. Tribunal Superior, 81 D.P.R. 763, 788 (1960). Cuando exista alguna ambigüedad, se debe rechazar una interpretación literal y forzada de un texto legal que conduzca a un resultado que no puede haber sido el que se intentó por el legislador. Véase, Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Pueblo v. Seda, 82 D.P.R. 719, 725 (1961). Es regla dorada de la hermenéutica judicial que las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos, sino armoniosos. Véase, Pardavco, Inc. v. Srio. de Hacienda, 104 D.P.R. 65, 71 (1975).

No obstante lo anterior, es importantísimo tener siempre presente, al llevar a cabo cualquier ejercicio de interpretación estatutaria, que ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo pueden desvirtuar el texto claro de la ley insertando una supuesta intención legislativa que no surge del mismo. Tal interpretación libertina de los estatutos no sería más que la arrogación de un poder que le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto violentaría la separación de poderes que establece nuestra Constitución y minaría la legitimidad y credibilidad del ejercicio del Poder Judicial o Ejecutivo, según sea el caso.

En cuanto a la interpretación de los poderes y facultades otorgados a las agencias administrativas, hemos establecido que “[p]ara determinar el ámbito y la extensión de los poderes de un organismo administrativo en particular, se debe analizar e interpretar su ley orgánica correspondiente, y la validez del ejercicio de tales poderes dependerá de que sea hecho dentro del contexto del cumplimiento con los fines y propósitos de su creación.” Véase, Op. Sec. Just Núm. 7 de 1983.

La Sección 1 de la Ley Núm. 67 crea ASSMCA como entidad “[a]dsrita al Departamento de Salud, con personalidad jurídica propia, capacidad para

demandar y ser demandada y autonomía fiscal y administrativa.” Asimismo, establece la Sección 6 de la Ley Núm. 67, 3 L.P.R.A. § 402e, que:

La administración tendrá los poderes necesarios y convenientes para llevar a cabo los propósitos y las disposiciones de esta ley incluyendo, **sin que se entienda como una limitación**, los siguientes:

[...]

(h) Arrendar o subarrendar bienes muebles e inmuebles para su propia utilización; arrendar o subarrendar bienes muebles e inmuebles a instituciones u organizaciones privadas debidamente licenciadas por la Administración, dedicadas a la prevención, tratamiento y rehabilitación de las personas con desordenes mentales, adicción o dependencia a sustancias; ceder el uso o posesión de bienes muebles e inmuebles a instituciones u organizaciones privadas sin fines de lucro debidamente licenciadas dedicadas a la prevención, tratamiento y rehabilitación de las personas con desordenes mentales, adicción o dependencia a sustancias [...]

[...]

(j) Gestionar, aceptar y recibir de cualquier fuente, donaciones o ayuda, en dinero, bienes o servicios.

(k) La Administración tendrá facultad para generar recursos propios y para cobrar a terceros por servicios prestados. Los fondos recaudados por estos conceptos ingresarán al fondo de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción como recobro de los costos operacionales incurridos. Los fondos recaudados bajo esta disposición serán utilizados de acuerdo con las prioridades que establezca el Administrador para suplementar la remuneración del personal o mejorar los servicios y facilidades de la Administración.

[...]

Id. (énfasis suplido).

Por otro lado, la Sección 8 de la Ley Núm. 67 dispone que las operaciones y el funcionamiento de la Administración estarán coordinadas por un Administrador, nombrado por el Secretario de Salud. Entre las funciones del Administrador está el adquirir **de cualquier forma** equipo, materiales, servicios y **propiedad mueble e inmueble que sean necesarios para el funcionamiento de la Administración.** Id.

Como hemos visto, pues, la Ley Núm. 67 autoriza expresamente a la ASSMCA y a su Administrador a adquirir bienes inmuebles y ceder los mismos a terceros para que desarrollen programas que sean cónsonos con los propósitos de la ASSMCA. De otra parte, la Sección 1 de la Ley Núm. 67 es clara al establecer que el ASSMCA tendrá “autonomía fiscal y administrativa”. Además, la Sección 6 de dicha ley establece una **enumeración abierta, no taxativa**, de los poderes y facultades de la misma, en la medida que sean los necesarios y convenientes para llevar a cabo los propósitos de la ley. Igualmente, dicha sección autoriza a la ASSMCA a “generar recursos propios”. Id.

En la Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1998, expresamos lo siguiente:

Ciertamente es un principio fundamental de derecho administrativo que los organismos gubernamentales dependen por completo de los estatutos que los crean, los cuales establecen sus funciones y facultades, por lo que sólo pueden ejercer los poderes que les han sido conferidos expresamente **y los que están implícitos en tales funciones y facultades.** Por consiguiente, los poderes de un organismo gubernamental deben surgir afirmativamente de su ley orgánica o por clara implicación, y cualquier duda al respecto a la existencia de un poder en particular se debe resolver en contra de su ejercicio. Ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir a la ley como fuente de poder. [...] Las instrumentalidades o corporaciones públicas dependen enteramente del estatuto que las crea, el cual regula su funcionamiento y determina las facultades necesarias para llevar a cabo sus funciones, limitando también sus poderes. [...]

Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1998 (énfasis suplido y citas omitidas).

Las disposiciones de la ley orgánica de ASSMCA citadas anteriormente, interpretadas en conjunto, permiten concluir que al Administrador de ASSMCA le asisten amplios poderes para adquirir, ya sea por compra, donación, permuta y otras formas, propiedad mueble e inmueble. También entendemos que la Ley Núm. 67 es lo suficientemente amplia para permitirle a ASSMCA la venta de aquella propiedad que estime conveniente, siempre y cuando la venta sea necesaria para llevar a cabo la misión que le está encomendada por ley a la agencia. Entendemos que el poder para vender la propiedad inmueble está implícito en las funciones y facultades impuestas por la Ley Núm. 67 al Administrador.

En su comunicación usted expresa que le preocupa el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, no elabora en cuanto a la naturaleza de su preocupación y su relación con el tema de la consulta. No obstante, cumpliendo nuestra responsabilidad de orientar a las agencias administrativas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico procedemos a emitir una orientación general en cuanto a la norma constitucional anteriormente mencionada.

El Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que “[s]olo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley.” Sobre lo que constituye un “fin público” no existe una definición precisa. Este término ha sido interpretado de manera amplia por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Mc Cormick v. Marrero, 64 D.P.R. 260, 267 (1944), estableciendo que:

La legislatura tiene amplia discreción para determinar qué es lo que constituye un fin público y para tomar aquellas medidas que a su juicio promuevan el bienestar de la comunidad. No es función de los tribunales la de expresar opinión sobre la sabiduría o conveniencia de una medida legislativa. Si ésta contiene elementos de beneficio público y el propósito que se trata de realizar es de carácter público, la cuestión en cuanto al beneficio que haya de recibir el público debe ser resuelta por la Legislatura y no por los tribunales....

El Tribunal Supremo de Puerto Rico también ha expresado en P.S.P. v. E.L.A., 107 D.P.R. 590, 614-616 (1978), que:

Respecto a la frase “fin público”, los foros judiciales no han intentado formular una definición exacta y general del ámbito que comprende. El concepto o término abunda en las leyes y casos, pero por su naturaleza dinámica resiste una definición precisa la cual es susceptible de reducirse a un fórmula absoluta con abstracción de las realidades cambiantes en una sociedad. En consecuencia, el enfoque ha sido más bien pragmático, por lo que de ordinario han limitado su dictamen a detectar la existencia o no de un *fin público* a la luz del trasfondo fáctico y jurídico presente en cada controversia. Tal actitud se fundamenta en el respeto y deferencia que merece a los tribunales el sentir legislativo basado en un reconocimiento de que ello es una función básicamente parlamentaria, sujeta únicamente al escrutinio judicial allí donde se evidencia claramente que la determinación es arbitraria, ilegal o discriminatoria.

En su reciente decisión en Kelo v. New London, 125 S. Ct. 2655 (2005), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reitera la visión de que el término “fin público” es un concepto amplio estableciendo que “[w]ithout exception, our cases have defined that concept broadly, reflecting our longstanding policy of deference to legislative judgements in this field.” En ocasiones anteriores hemos establecido que “[l]os fondos públicos se deben emplear para fines que sean de interés público, y siempre que exista autorización legal para ello, pero nunca se deben utilizar para el fomento de empresas privadas, ni para el beneficio de personas o entidades particulares en su condición como tales.” Op. Sec. Just. Núm. 7 de 1983. También hemos dicho que “[l]os estatutos que autorizan erogaciones de fondos públicos deben ser interpretados restrictivamente, de manera que los fondos públicos sean utilizados exclusivamente para los fines que los legisladores tuvieron en mente al adoptar la medida en cuestión.” Id.

Resumimos la doctrina esbozada exponiendo que es responsabilidad de cada entidad gubernamental administrar los fondos bajo su cuidado de manera cónsona con los poderes, facultades y responsabilidades otorgados por el legislador. Es preciso entender que cualquier uso incorrecto de dichos fondos o propiedades está sujeto a ser interpretado por los tribunales.

No obstante, como discutiéramos anteriormente, entendemos que la Ley Núm. 67 le concede amplias facultades a ASSMCA para obtener y disponer de propiedad mueble e inmueble cuando así se haga necesario para el cabal desempeño de sus funciones. Así pues, ASSMCA sólo debe asegurar que cualquier transacción que lleve a cabo de acuerdo a las facultades concedidas a ésta por ley tenga el único fin de cumplir con la misión pública que le ha sido encomendada mediante su ley orgánica.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RS' followed by a flourish.

Roberto J. Sánchez Ramos