



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Antonio Miguel Sagardía de Jesús
Secretario

27 de enero de 2009

Lcdo. Osvaldo Burgos Pérez
Director Ejecutivo
Comisión de Derechos Civiles
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
P.O. Box 192338
San Juan, Puerto Rico 00919-2338

Consulta Núm. 06-199-A

Estimado señor Director Ejecutivo:

En la consulta de referencia, nos indica que, en virtud de la Sección 8 de la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Civiles” (“Ley Núm. 102”), las emisoras de radio y televisión del Gobierno de Puerto Rico tienen el deber de asignarle a la Comisión de Derechos Civiles, libre de costo, un espacio de tiempo permanente, de por lo menos una hora mensual, para la difusión de los derechos civiles. También nos informa que la Comisión solicitó a la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública -entidad a cargo de las emisoras radiales y televisivas del Gobierno- una cotización para grabar 13 ediciones del Programa titulado “Perspectiva”, programa televisivo de la Comisión que va al aire todos los sábados por el Canal 6 (emisora de televisión del Gobierno). El Sr. Víctor Montilla le indicó que el costo de grabación de dichos programas sería de \$137,686.01, luego de aplicarle un descuento de \$52,828.23.¹ No obstante, la Comisión cuenta con una cotización del Canal 40 (empresa privada) por \$40,000.00, que según usted, le grabaría

¹ Conforme surge de la comunicación del Director Ejecutivo de la Comisión, Lcdo. Osvaldo Burgos Pérez, cuando la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública estuvo bajo la administración de la Sra. Yolanda Zabala, ésta ofreció grabar gratuitamente los programas en las facilidades del Municipio de Mayagüez.

los programas y los transmitiría a través de dicho canal en el horario de mayor audiencia (“prime time”).

En vista de lo anterior, solicita nuestra opinión para que evaluemos el alcance de la Sección 8 de la Ley Núm. 102 y, si en virtud de ella, la Corporación para la Difusión Pública tendría la obligación en ley de grabar los programas de la Comisión de forma gratuita, o al menos a un precio menor del que le cobraría la empresa privada.

Antes de iniciar nuestra discusión y análisis, expondremos brevemente los aspectos principales de las leyes que gobiernan las controversias de autos. Veamos.

I. Aspectos principales y propósitos de las leyes que nos ocupan.

La Comisión de Derechos Civiles (“Comisión”) surgió en respuesta a la necesidad imperante de estudiar la problemática de los derechos humanos en Puerto Rico y su interrelación con la Constitución, las leyes del Estado y el ejercicio de la autoridad del Gobierno de Estados Unidos de América. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 102. Ésta fue proclamada como un organismo permanente, especializado y directivo en lo que concierne a la protección de los derechos civiles de las personas que habitan en nuestro país. Id. Entre sus deberes se destaca la promoción de actividades para educar al pueblo y a los funcionarios gubernamentales respecto al significado de los derechos fundamentales y los medios para respetarlos, protegerlos y enaltecerlos. Id. Véase además Sección 3 de la Ley Núm. 102, 1 L.P.R.A. § 153(a).

En virtud de lo anterior, la Asamblea Legislativa autorizó a las emisoras de radio y televisión del Gobierno de Puerto Rico a concederle a la Comisión, libre de costo, un espacio de tiempo permanente, de por los menos una hora mensual, para educar y orientar a la ciudadanía sobre los derechos civiles que le cobijan. Véase Sección 8 de la Ley Núm. 102, 1 L.P.R.A. § 158. Igualmente, se puso a disposición de la Comisión las facilidades del Departamento de Educación, la Universidad de Puerto Rico, el Departamento de la Familia, la Administración de Corrección y la Policía de Puerto Rico, entre otros organismos gubernamentales, para llevar a cabo sus actividades educativas. Id. La Asamblea Legislativa también autorizó a la Comisión a utilizar los servicios y facilidades que le ofrezcan personas o instituciones particulares. Id.

Cabe destacar que, la Comisión cuenta con una oficina adscrita a la Asamblea Legislativa, pero no es parte de ésta. Sin embargo, puede utilizar sus servicios administrativos únicamente hasta donde sea necesario para facilitar su labor. La Comisión también cuenta con el apoyo de un Director Ejecutivo que es responsable de organizar y dirigir las labores de la oficina y de designar el personal de ésta con la previa aprobación de la Comisión. El Director, además, tiene la facultad de contratar los

servicios de peritos y asesores, administrar el presupuesto y rendir cuentas de su gestión ante la Comisión, a través de su Presidente. Véase Sección 7 de la Ley Núm. 102, 1 L.P.R.A. § 157.

De otra parte, la Ley Núm. 216 de 12 de septiembre de 1996, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública” (“Ley Núm. 216”) creó la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública (“Corporación”) como una instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con fines no pecuniarios, existencia perpetua y personalidad jurídica independiente y separada de cualquier otra entidad, agencia, departamento o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico. Artículos 1 y 4 de la Ley Núm. 216, 27 L.P.R.A. §§ 501 y 504(a)(1). El propósito primordial de ésta es difundir programación educativa, cultural y de servicio a la ciudadanía en general que armonice el conocimiento y la información práctica con la realidad social, económica e histórica, contribuya al desarrollo de una conciencia crítica y fomente el respeto a la dignidad y a los valores humanos. Artículo 2 de la Ley Núm. 216, 27 L.P.R.A. § 502. La pieza legislativa también persigue que los programas que se transmitan por la Corporación se desarrollen dentro de una política de excelencia, objetividad y balance en todo lo que fuere de naturaleza controversial. Por lo tanto, dicha pieza legislativa prohíbe cualquier programación que adelante propósitos particulares, propaganda político-partidista o sectaria, excluyendo sólo las excepciones hechas por la Ley Electoral de Puerto Rico. Id.

Los poderes de la Corporación son ejercidos por una Junta de Directores (“Junta”) que tiene la facultad de aprobar, enmendar y derogar los reglamentos que estime necesarios para llevar a cabo sus fines, propósitos y actividades. Además, tiene la autoridad para determinar la distribución y el uso de su presupuesto de mejoras de capital y el de operaciones a tono con sus planes y necesidades. Artículo 3 de la Ley Núm. 216, 27 L.P.R.A. § 503. La Junta también posee la facultad de nombrar a un Presidente quien tiene a su cargo la administración general de la Corporación. Además, es el responsable a la Junta de la ejecución de la política que ésta establezca y de la supervisión general de todos los funcionarios, empleados y agentes de la misma. Id.

Finalmente, es menester puntualizar que, entre las facultades de la Corporación se destacan la de fijar y cobrar tarifas razonables, derechos y cargos de servicios por el uso de sus facilidades de difusión o por cualquier equipo vendido o arrendado, a tenor con los reglamentos y las leyes locales y federales que apliquen. Artículo 4 de la Ley Núm. 216, 27 L.P.R.A. §504(a)(10).

Destacados los puntos relevantes de las Leyes Núms. 102 y 216, en virtud del asunto que nos ocupa, iniciamos nuestra discusión y análisis.

II. Derecho aplicable y discusión.

Conforme a los aspectos legales antes expuestos, se puede colegir que ambas entidades tienen el interés genuino de enriquecer la cultura de nuestros ciudadanos, de educarlos en cuanto a la fidelidad y al respeto que deben tener frente a los valores del ser humano y defenderlos por encima de posiciones sociales, diferencias raciales e intereses económicos. Véase Preámbulo de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, ed. 1999, página 251.

Ahora bien, el Director Ejecutivo de la Comisión interesa saber el alcance de la Sección 8 de la Ley Núm. 102 y, si en virtud de ella, la Corporación estaría obligada a grabar sus programas de forma gratuita o al menos a un precio menor del que cobraría la empresa privada. El análisis solicitado requiere que también evaluemos las disposiciones pertinentes de la Ley Núm. 216. Veamos.

A.

La Sección 8 de la Ley Núm. 102, 1 L.P.R.A. § 158 dispone, con respecto al asunto que nos ocupa, lo siguiente:

La Comisión podrá utilizar los servicios y facilidades que les ofrezcan personas o instituciones particulares. El Departamento de Educación, la Universidad de Puerto Rico, el Departamento de la Familia, la Administración de Corrección, y la Policía de Puerto Rico, entre otros organismos gubernamentales, proveerán sus facilidades en general para actividades educativas de la Comisión de Derechos Civiles.²

Las emisoras de radio y televisión del Gobierno de Puerto Rico asignarán, libre de costo, espacio de tiempo permanente, de por lo menos una hora mensual, para la difusión de los derechos civiles.

Id. (énfasis nuestro).

De otra parte, el Artículo 13 de la Ley Núm. 216, 27 L.P.R.A. §513 dispone lo siguiente:

Las facilidades de la Corporación no serán usadas de forma gratuita por ninguna persona o entidad.

² Sobre el particular y en lo aquí pertinente, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Civiles Federal dispone lo siguiente: "All Federal agencies shall cooperate fully with the Commission to the end that it may effectively carry out its functions and duties." Véase 42 U.S.C.A. § 1975b (e).

Al mismo tiempo, se ordena y autoriza a la Junta de Directores de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública y a su Presidente, que al establecer sus planes de programación y uso de facilidades de difusión, se le conceda trato preferencial y especial a las necesidades y requerimientos del Departamento de Educación, del Instituto de Cultura Puertorriqueña y de la Universidad de Puerto Rico en cuanto tiempo, horario y precio, entre otros, todo ello en armonía con una sana política de Administración.

Id. (énfasis nuestro).

Como se podrá observar, del texto de la Sección 8 de la Ley Núm. 102, antes citado, surge claramente la obligación de la Corporación de concederle a la Comisión, **sin costo alguno, al menos una hora mensual de espacio de tiempo permanente**, para la transmisión televisiva de su programa titulado “Perspectiva”. Esto significa, que si la Corporación, dentro de su cotización le está concediendo a la Comisión, al menos, una hora gratis mensual de espacio de tiempo permanente para la transmisión de su programa, cumple a cabalidad con el mandato legislativo dispuesto en la Sección 8 de la Ley Núm. 102, antes citada.

No obstante, y conforme al texto del Artículo 13 de la Ley 216, antes citado, y exceptuando la hora mensual, libre de costo, de espacio de tiempo permanente de transmisión de programas sobre derechos civiles que requiere la Sección 8 de la Ley Núm. 102, la Corporación no tiene la obligación en ley de grabarle los programas a la Comisión de forma gratuita.

Lo antes expuesto armoniza con el principio rector plasmado en el Artículo 14 del Código Civil que dispone que “[c]uando la ley es clara, libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu.” 31 L.P.R.A. § 14. Dicho, pues, de otro modo, cuando los términos de un estatuto son claros y susceptibles de una interpretación inequívoca según el significado común y corriente de sus palabras, se debe atender a su letra; es decir, el lenguaje sencillo y absoluto de un estatuto no debe ser interpretado como que provee algo que el legislador no intentó proveer, pues así hacerlo equivaldría a invadir las funciones de la Asamblea Legislativa. Véase Op. Sec. Just. Núm. 27 de 8 de diciembre de 1995.

Cabe también destacar que, conforme a los principios de hermenéutica, las leyes que se refieren a la misma materia o cuyo objeto sea el mismo, deben ser interpretadas refiriendo las unas a las otras por cuanto lo que es claro en uno de sus preceptos, puede

ser tomado para explicar lo que resulte dudoso en otro. Véase Artículo 18 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 18. Véase además, Díaz v. Srio de Hacienda, 114 D.P.R. 865, 870 (1983). Asimismo, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que, al interpretar una ley, se debe tener en cuenta cuál fue el propósito del legislador al aprobarla. La interpretación que de la ley se haga tiene que asegurar que el resultado querido se cumpla. González Pérez v. E.L.A., 138 D.P.R. 399, 405 (1995); Vázquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513, 523 (1991). Así pues, "al interpretar las diferentes secciones, artículos y apartados de una ley, y las diver[s]as leyes relacionadas entre sí por su objetivo o propósito, debe hacerse conjuntamente, refiriéndose a unas con las otras, como un todo, buscando la intención legislativa." Ojeda v. El Vocero de P.R., 137 D.P.R. 315, 335 (1994); y casos allí citados.

Como vemos, las disposiciones de las Leyes Núms. 102 y 216, antes citadas, son complementarias y, en virtud de los principios de hermenéutica antes reseñados, deben ser tratadas como un todo armónico, leyéndolas en conjunto y no interpretándolas aisladamente. Véase Artículo 18 del Código Civil.

Analizado el alcance de la Sección 108 de la Ley Núm. 102, armonizado con el Artículo 13 de la Ley Núm. 216, procede que evaluemos el próximo asunto.

B.

Respecto a la interrogante de si la Corporación tiene la obligación de grabar los programas televisivos a un precio menor del que cobraría la empresa privada, nos corresponde contestar que no existe disposición legal, ni en la Ley Núm. 216 ni en la Ley Núm. 102, que obligue a la Corporación a grabar los programas televisivos a un precio menor del que cobraría la empresa privada. Es menester puntualizar que, la Corporación es una entidad sin fines pecuniarios y que depende, en gran medida, de las tarifas razonables, derechos y cargos que pueda cobrar por el uso de sus facilidades de difusión; y de las asignaciones de fondos que haga la Asamblea Legislativa para sus gastos de operación y funcionamiento de sus facilidades. De otra parte, ha sido tendencia uniforme del Departamento de Justicia sostener una interpretación liberal y flexible respecto a los estatutos que gobiernan el funcionamiento de las corporaciones públicas. Aun cuando dichos organismos forman parte de la Rama Ejecutiva, se les ha dotado de una amplia autonomía fiscal y administrativa, y se les confiere extensas facultades y prerrogativas para llevar a cabo sus funciones. Op. Sec. Just. Núm. 15 de 14 de abril de 1989. Véase además Artículo 3 de la Ley Núm. 216, antes citada.

A nuestro juicio y conforme a las facultades concedidas por la Sección 7³ de la Ley Núm. 102, le corresponde a la Comisión, a través de su Director Ejecutivo, negociar el precio con la Corporación para la grabación de las 13 ediciones del programa televisivo “Perspectiva”.

III. Conclusión.

A la luz de todos los fundamentos expuestos, esbozamos las siguientes conclusiones:

- A. En virtud de la Sección 8 de la Ley Núm. 102, surge claramente la obligación de la Corporación de concederle a la Comisión, **sin costo alguno, al menos una hora mensual de espacio de tiempo permanente**, para la transmisión televisiva de su programa titulado “Perspectiva”. Esto significa, que si la Corporación, dentro de su cotización le está concediendo a la Comisión una hora gratis mensual de espacio de tiempo permanente para la transmisión de su programa, cumple a cabalidad con el mandato legislativo dispuesto en la Sección 8 de la Ley Núm. 102, antes citada.
- B. Conforme al texto del Artículo 13 de la Ley 216, antes citado, a excepción de la hora mensual libre de costo para la transmisión de programas sobre derechos civiles que requiere la Sección 8 de la Ley Núm. 102, la Corporación no tiene la obligación en ley de grabarle los programas a la Comisión de forma gratuita.
- C. Las Leyes Núms. 216 y 102, ambas ya citadas, no contemplan disposición legal alguna que obligue a la Corporación a grabar los programas televisivos a un precio menor del que cobraría la empresa privada.
- D. Conforme a las facultades concedidas por la Sección 7 de la Ley Núm. 102, antes citada, es al Director Ejecutivo a quien le corresponde, negociar con la corporación el precio para la grabación de las 13 ediciones del programa

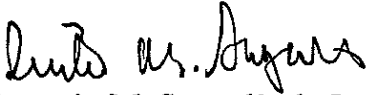
³ La Sección 7 de la Ley Núm. 102 dispone, en lo pertinente, que:

Para llevar a cabo sus funciones, la Comisión establecerá y organizará una oficina adecuada a sus necesidades, adscrita a la Asamblea Legislativa, pero sin ser parte de la misma y usando sus servicios administrativos únicamente hasta donde sea necesario para facilitar su labor. También designará un Director Ejecutivo quien tendrá la responsabilidad de organizar y dirigir las labores de la oficina[...]

televisivo “Perspectiva”, e informar de sus gestiones a la Junta de la Comisión, por medio de su Presidente.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio M. Sagardía de Jesús'.

Antonio M. Sagardía de Jesús
Secretario