



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Guillermo A. Somoza Colombani
Secretario de Justicia, Interino

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

1 de marzo de 2010

Sra. Edith M. Pérez Estrella
Directora Ejecutiva
Fideicomiso Institucional de la
Guardia Nacional de Puerto Rico
Apartado 9023786
San Juan, Puerto Rico 00902-3786

Consulta Núm. 10-178-A

Estimada señora Pérez Estrella:

I. INTRODUCCIÓN

La presente solicitud de opinión requiere que determinemos si la Sección 2.8 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, 3 L.P.R.A. § 2128, es de aplicación al procedimiento de aprobación de reglamentos del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico (“Fideicomiso”).

Expuesta la situación presentada ante nuestra consideración, procederemos, en primer lugar, a examinar el derecho aplicable. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

El propósito central para la aprobación de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, 3 L.P.R.A. §§ 2101 et. seq. (“L.P.A.U”), fue disponer un cuerpo de reglas mínimas que proveyeran uniformidad al proceso decisorio y reglamentario de la administración pública. Con ella se creó un andamiaje de reglas que deben observarse por toda agencia al formular reglas y reglamentos que definan los derechos y deberes de la ciudadanía, y al adjudicar los derechos y deberes de personas particulares. La

L.P.A.U. aplica "a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente excluidos". 3 L.P.R.A. § 2103. Con excepción de las entidades, funciones y actividades expresamente excluidas, la L.P.A.U. aplica a todos los procedimientos administrativos ante todas las agencias. Municipio de Arecibo v. Municipio de Quebradillas, 161 D.P.R. 109 (2004), y casos allí citados.

Conforme a lo anterior, y para asegurar que la mayor parte del Gobierno estuviera cubierto, la L.P.A.U. adoptó la definición más dilatada del término "agencia". La Sección 1.3(a) de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. § 2102(a), dispone que:

(a) Agencia.— Significa cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, **corporación pública**, comisión, oficina independiente, división, administración, negociado, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o cualquier **instrumentalidad** del Estado Libre Asociado de Puerto Rico u organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión, o con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, acusar o adjudicar, excepto:

- 
- (1) El Senado y la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa.
 - (2) La Rama Judicial.
 - (3) La Oficina del Gobernador y todas sus oficinas adscritas exceptuando aquéllas en donde se haya expresado literalmente la aplicación de las disposiciones de este capítulo.
 - (4) La Guardia Nacional de Puerto Rico.
 - (5) Los gobiernos municipales o sus entidades o corporaciones.
 - (6) La Comisión Estatal de Elecciones.
 - (7) El Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

- (8) La Junta Asesora del Departamento de Asuntos del Consumidor Sobre el Sistema de Clasificación de Programas de Televisión y Juguetes peligrosos.
- (9) La Comisión para Resolver Controversias sobre Pagos y Deudas entre Agencias Gubernamentales.

Como vemos, la citada Sección 1.3(a) de la L.P.A.U. ubica dentro de la definición de “agencia” a las corporaciones públicas y a las instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico. Además, se entiende que una agencia administrativa es cualquier organismo o entidad gubernamental que no sea una corte o un cuerpo legislativo, y que afecte derechos de partes privadas mediante la adjudicación o la reglamentación. Municipio de Arecibo v. Municipio de Quebradillas, 161 D.P.R. 109 (2004). Con excepción de los expresamente excluidos, todos los organismos gubernamentales autorizados por ley a “reglamentar”, “investigar” o “adjudicar”, se rigen por la L.P.A.U. Id., a la pág. 131.

 En Ortiz Rivera v. Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, 155 D.P.R. 219, 239 (2001), el Tribunal Supremo reiteró que el término “agencia” de la L.P.A.U., se define de manera “sumamente amplia”. A esos efectos, ese Alto Foro expresó que dicha definición es tan amplia que prácticamente cobija a todas y cada una de las agencias administrativas del Estado Libre Asociado, las cuales se encuentran ubicadas en la rama ejecutiva del gobierno. Id. Surge asimismo que la determinación de si un foro es o no una “agencia” claramente gira en torno a las funciones que esté legalmente autorizada a llevar a cabo. Id. Es decir, la disyuntiva de si una agencia, cuerpo, instrumentalidad, funcionario u oficina, debe ser o no considerada una “agencia”, ha de resolverse en atención a la autoridad legal que tiene para actuar o disponer de un asunto de manera final y obligatoria. Id. La determinación sobre qué es una agencia administrativa conlleva un análisis abarcador y complejo que incluye una comparación de las disposiciones legales que crean la entidad jurídica con la regulación principal de nuestro ordenamiento administrativo, a saber: la L.P.A.U. Si cierta entidad es o no una “agencia administrativa”, es una determinación que requiere que se examine el propósito y las funciones que legalmente se le asignaron en comparación con el andamiaje legislativo dispuesto en la L.P.A.U. Pagán Ramos v. Fondo del Seguro del Estado, 129 D.P.R. 888 (1992).

En resumen, nuestra jurisprudencia es clara en cuanto a hacer efectiva la intención legislativa al aprobar y enmendar la L.P.A.U. de establecer un cuerpo mínimo de reglas uniformes “cuyos efectos alcancen a toda la operación de la Rama Ejecutiva del Gobierno y afecten a toda la ciudadanía”, y de “excluir de su alcance solamente un

pequeño número de entidades expresamente identificadas en el texto de la ley". Municipio de Arecibo, 161 D.P.R. a la pág. 132.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

El Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico ("Fideicomiso") es una **corporación pública e instrumentalidad** del Estado Libre Asociado, adscrita a la Guardia Nacional de Puerto Rico, que constituye un **cuerpo corporativo independiente**, entre cuyas funciones se encuentra la de "ser dueño y administrador de las propiedades inmuebles y otros bienes en donde el concesionario que opere las tiendas militares lleve a cabo su gestión comercial, que de tiempo en tiempo le transfiera el Ayudante General de Puerto Rico; así como proveer asistencia y beneficios a la Guardia Nacional de Puerto Rico, sus miembros, cónyuges y descendientes, y administrar los fondos de anualidades, educación y reparaciones, el cual ejercerá sus poderes independientemente". Artículo 4 de la Ley Núm. 23 de 23 de julio de 1991, según enmendada, conocida como "Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico ("Ley Núm. 23")", 25 L.P.R.A. § 2912.

El Artículo 10, inciso (a), de la citada Ley Núm. 23, 25 L.P.R.A. § 2918(a), establece entre los poderes generales del Fideicomiso el de:

(a) Adoptar el reglamento (*bylaws*) para la administración de sus asuntos y negocios y prescribir reglas, reglamentos y normas en relación con el ejercicio de sus funciones y deberes, incluyendo, pero sin limitarse a, establecer el o los mecanismos para conceder asistencia para el pago de gastos educacionales, anualidades, seguro de vida y seguro funeral a los miembros activos y retirados de la Guardia Nacional que sean elegibles; establecer los criterios y prioridades de selección de las personas elegibles a los beneficios establecidos por este capítulo y de los proyectos de reconstrucción, rehabilitación a desarrollarse o cualquier actividad u otro propósito autorizado por este capítulo y determinar la estructura administrativa necesaria para implantar y operar el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico.

Así pues, aunque conforme a la citada Sección. 1.3(a) de la L.P.A.U., el cuerpo militar conocido como la Guardia Nacional está expresamente excluido de la aplicación de ésta, el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico es una corporación pública e instrumentalidad, que aunque adscrita a la Guardia Nacional de

Puerto Rico, **constituye un cuerpo corporativo independiente**. El Fideicomiso tiene facultad para, entre otras cosas, demandar y ser demandado bajo su propio nombre y querellarse y ser querellado; recibir, administrar y cumplir con las condiciones y requisitos, respecto a cualquier regalo, concesión o donación de cualquier propiedad o dinero; negociar, otorgar y recibir por cesión contratos de financiamientos, de arrendamiento, y otros contratos e instrumentos necesarios o convenientes para el ejercicio de los poderes y funciones; adquirir mediante compra, arrendamiento, donación o de cualquier forma obtener opciones para la adquisición o arrendamiento de cualquier propiedad inmueble o mueble, mejorada o sin mejorar, gravada o sin gravar, y derechos sobre terrenos; vender, arrendar, ceder, transferir, traspasar, permutar, hipotecar o de otra forma disponer de o gravar cualquier proyecto. Véase Artículo 10 de la Ley Num. 23, 25 L.P.R.A. § 2918.

Además, los poderes del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico son ejercidos por una Junta de Directores, la cual está compuesta por siete (7) miembros, a saber:

- a) el Ayudante General de Puerto Rico, quien será su presidente,
- b) el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico,
- c) el Secretario del Departamento de Justicia,
- d) tres (3) representantes de las Fuerzas Militares de Puerto Rico, nombrados por el Gobernador, a sugerencias del Ayudante General, y
- e) un representante de la comunidad nombrado por el Gobernador.

Véase Artículo 1 de la Ley Núm. 23, 25 L.P.R.A. § 2912.

De esta forma, el Fideicomiso es una corporación administrativa, **no militar**, que ejercerá sus poderes independientemente, y que entre sus funciones principales están la de operar las tiendas militares, llevar a cabo gestiones comerciales que le transfiera el Ayudante General de Puerto Rico, proveer asistencia y beneficios a la Guardia Nacional de Puerto Rico, sus miembros, cónyuges y descendientes, y administrar los fondos de anualidades, educación y reparaciones. Id.

Cabe señalar que mediante la aprobación de la Ley Núm. 112 de 6 de junio de 2006, se enmendó el Artículo 6 de la citada Ley Núm. 23, a los efectos de permitir a todo veterano cien por ciento (100%) incapacitado de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, su cónyuge, sus dependientes, de acuerdo a los requisitos allí dispuestos, comprar en las tiendas militares de la Guardia Nacional. Dicho estatuto establece en su Artículo 3 que:

La Guardia Nacional de Puerto Rico, conforme lo dispuesto por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, establecerá la reglamentación necesaria para hacer cumplir con las disposiciones de esta Ley.

Véase 25 L.P.R.A. § 2914 nt.

Entendemos que mediante la citada disposición el legislador reconoció que el Fideicomiso es una “agencia” para efectos de la L.P.A.U. Nótese que aunque la L.P.A.U. excluye específicamente a la Guardia Nacional, el legislador entendió que dicha exclusión no aplica al Fideicomiso al requerirle que establezca su reglamentación conforme a la L.P.A.U.¹

El Tribunal Supremo ha sido claro en cuanto a que la interpretación de las leyes se rige por unas normas de hermenéutica que delimitan tal función. Conforme a ello, debe siempre considerarse cuáles fueron los propósitos perseguidos por la Asamblea Legislativa al aprobar una ley. Cuando se interpreta una disposición específica, siempre debe asegurarse el resultado que originalmente se quiso obtener. Es decir, al interpretar y aplicar un estatuto hay que hacerlo teniendo presente el propósito social que lo inspiró. A la luz de lo anterior, es obligatorio armonizar, hasta donde sea posible, todas las disposiciones de ley envueltas en el caso con miras a lograr un resultado sensato, lógico y razonable que represente y salvaguarde la efectividad de la intención legislativa. Departamento de Hacienda v. Telefónica Larga Distancia de Puerto Rico, Inc., AT&T de Puerto Rico, Inc., y Sprint Communications Company, L.P., 164 D.P.R. 195, 204 (2005), y casos allí citados.

A toda ley se le debe dar la interpretación que mejor responda a los propósitos que persigue. Debemos interpretar la ley como un ente armónico, dándole sentido lógico a sus diferentes secciones, supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuera necesario. Id. A su vez, “[l]os artículos de una ley deberán interpretarse los unos por los otros, atribuyendo a los dudosos el sentido que resulte del conjunto de todos”. Id., a la pág. 205. Teniendo en cuenta, sin embargo, que “[a]nte un lenguaje claro e inequívoco del legislador, el texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa”. Id.

¹ A modo ilustrativo, véase además, Duty Free Shop, Inc. y otros v. FIGNA, KLRA2009-00126, resuelto por el Tribunal de Apelaciones el 31 de marzo de 2009. En dicho caso, el Tribunal de Apelaciones aplicó las disposiciones de la L.P.A.U. a una resolución dictada por el Fideicomiso en un proceso de impugnación de subasta.

Como vimos anteriormente, el Artículo 10, inciso (a), de la Ley Núm. 23, 25 L.P.R.A. § 2918(a), dispone la facultad del Fideicomiso para adoptar reglas, reglamentos y normas en relación al ejercicio de sus funciones y deberes. Aunque dicho artículo guarda silencio en cuanto a si dicha reglamentación debe ser adoptada de acuerdo a los preceptos de la L.P.A.U., debemos puntualizar que el Artículo 3 de la citada Ley Núm. 112, la cual enmendó la Ley Núm. 23, establece que la reglamentación que se adopte será conforme a lo dispuesto por la L.P.A.U.

Así pues, armonizando los distintos artículos de la Ley Núm. 23, según enmendada, y atribuyendo el sentido que resulta del conjunto, debemos concluir que el Fideicomiso es una agencia para efectos de la L.P.A.U, en cuanto a sus procedimientos administrativos.

Como señaláramos anteriormente, el Fideicomiso es una corporación pública que tiene entre sus funciones el proveer asistencia y beneficios a la Guardia Nacional de Puerto Rico, sus miembros, cónyuges y descendientes, y administrar los fondos de anualidades, educación y reparaciones, por lo que mediante sus determinaciones reglamentarias y adjudicativas se afectan derechos de partes privadas. El Fideicomiso tiene la obligación en ley de generar la reglamentación necesaria para la administración de sus asuntos y negocios y prescribir reglas, reglamentos y normas en relación con el ejercicio de sus funciones y deberes, incluyendo, pero sin limitarse a, establecer el o los mecanismos para conceder asistencia para el pago de gastos educacionales, anualidades, seguro de vida y seguro funeral a los miembros activos y retirados de la Guardia Nacional que sean elegibles; establecer los criterios y prioridades de selección de las personas elegibles a los beneficios establecidos por este capítulo y de los proyectos de reconstrucción, rehabilitación a desarrollarse o cualquier actividad u otro propósito autorizado por este capítulo y determinar la estructura administrativa necesaria para implantar y operar el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico. Artículo 10, inciso (a), de la Ley Núm. 23, 25 L.P.R.A. § 2918.

Por tanto, el Fideicomiso debe adoptar reglamentos para regular sus procedimientos de conformidad con la L.P.A.U. y el debido proceso de ley, siempre velando porque no se impongan requisitos que contravengan las pautas establecidas por el estatuto. En Bonifacio López Rivera v. Administración de Corrección, 2008 T.S.P.R. 121, resuelto el 15 de julio de 2008, y citando al profesor Demetrio Fernández, se expresó que “[e]l proceso de reglamentación seguido por las agencias cubiertas por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme tiene que ajustarse a lo delineado en esa ley. Si la regla o reglamento no se conforma y ajusta a lo establecido por dicha ley carecerá de fuerza de ley y estará sujeto a que se cuestione judicialmente. La agencia

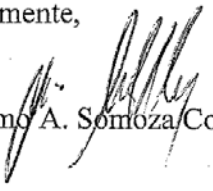
está impedida de sustituir el procedimiento de la ley so pena de que se vicie de nulidad la reglamentación adoptada”. Id., a la pág. 3.

IV. CONCLUSIÓN

Basado en lo antes expuesto, concluimos que el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico es una agencia para efectos de la L.P.A.U.,² por lo que sus disposiciones son de aplicación a los procedimientos administrativos de reglamentación y adjudicación de dicho Fideicomiso. El Fideicomiso deberá conformar su procedimiento de reglamentación a las disposiciones de la L.P.A.U.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,


Guillermo A. Somoza Colombani

² Nuestra interpretación surge del análisis integrado de la L.P.A.U y de la Ley Núm. 23, según enmendada por la Ley Núm. 112 de 6 de junio de 2006. La carta del Secretario de Justicia de 25 de noviembre de 1991 se emitió a pocos meses de la aprobación de la Ley Núm. 23, y es anterior a la adopción de la citada Ley Núm. 112, la cual, a nuestro entender, tuvo el efecto de aclarar el estado de derecho, por lo que procede se reconsidere la postura anterior.

Nótese que la referida carta de 25 de noviembre de 1991 tomó como base la exclusión que hace la Sección 1.3(a) de la L.P.A.U. Sin embargo, como se discutió en esta Opinión, la Ley Núm. 23 creó al Fideicomiso como una **corporación pública e instrumentalidad** del Estado Libre Asociado que, aunque adscrita a la Guardia Nacional de Puerto Rico, constituye un **cuerpo corporativo independiente**. Véase 25 L.P.R.A. § 2912.