

Pedro L. González Uribe (Secretaría)

From: Millie Chinae Cabrera <mchinea@justicia.pr.gov>
Sent: Thursday, February 6, 2025 6:23 PM
To: Secretaria
Cc: Janet Parra Mercado; Nathalia Ramos Martinez
Subject: RE: CONSULTA NUM. A-04-25 - SOBRE LEGALIDAD DE LA ORDEN ADMINISTRATIVA NUM. 2025-01
Attachments: 20250206181825340.pdf



Reciba un saludo cordial de parte de la Hon. Janet Parra Mercado, Secretaria de Justicia Designada y de todo nuestro personal.

Se acompaña carta relacionada con la Orden Administrativa Núm. 2025-01 Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, para su atención.

Agradeceremos nos pueda confirmar el recibo de esta comunicación.

Cordialmente,

DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA



MILLIE CHINEA CABRERA

OFICINA DE LA SECRETARIA

 mchinea@justicia.pr.gov

 (787)721-2900, Ext.: 1813

 justicia.pr.gov



GOBIERNO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia

Hon. Jennifer González Colón
Gobernadora

Hon. Janet Parra Mercado
Secretaria de Justicia Designada

5 de febrero de 2025

Hon. Thomas Rivera Schatz
Presidente
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
P.O. Box 9023431
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Consulta Núm. A-04-25 (Senado de Puerto Rico)

Re: Sobre la legalidad de la Orden Administrativa Núm. 2025-01

Estimado señor Presidente:

Me refiero a su comunicación del 14 de enero de 2025, en la cual solicitó una consulta legal sobre la legalidad de la Orden Administrativa Núm. 2025-01 de 9 de enero de 2025. (en adelante, “Orden Administrativa”) En su solicitud, señala que el 9 de enero de 2025, la gobernadora de Puerto Rico, Hon. Jennifer González Colón, designó al Sr. Waldemar Quiles Pérez como titular del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante, “DRNA”). Señala en su misiva, que el mismo día de la designación del secretario, circuló a través de distintos medios de comunicación la referida Orden Administrativa que fue adoptada por este con el propósito de establecer el cobro de derechos para el uso de terrenos en aguas de dominio público en el área de La Parguera en el municipio de Lajas.

En su solicitud, resume el contenido de la Orden Administrativa estableciendo que su fin manifiesto es obligar a los dueños de las estructuras que por varios años han sido ubicadas en la zona marítimo terrestre paguen derechos por el uso de los terrenos y las aguas de dominio público. También sostiene que la referida orden, liberaliza el proceso para realizar reparaciones en estas estructuras de más de sesenta (60) años de establecidas y establece un trámite extraordinario para que la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) otorgue los permisos que sean necesarios de manera ágil.

Aduce, además, que la aprobación de la Orden Administrativa parece inusual y contraria a la ley debido a que la Orden Administrativa, en su inciso (3), subinciso (f), establece y ordena a la Oficina de Oficiales Examinadores y Jueces Administrativos que archiven los casos relacionados a los asuntos establecidos en la Orden Administrativa por convertirse en académicos. Basado en los



hechos planteados, entiende que dicha disposición debe ser objeto de investigación y consideración inmediata por el Departamento de Justicia.

Establecidas las interrogantes de su consulta, procedemos a considerar las mismas. Veamos.

I. DERECHO APLICABLE

La autoridad legal del Secretario de Justicia para emitir opiniones legales emana del Artículo 6 de la Ley Núm. 205-2004, según enmendada, conocida como Ley Orgánica del Departamento de Justicia (en adelante, “Ley Núm. 205”), 3 L.P.R.A. § 292c. La citada disposición legal nos faculta a dar opiniones legales al Gobernador, a la Asamblea Legislativa o a cualquiera de sus Cámaras, al Contralor de Puerto Rico, a los jefes de agencias y de las corporaciones públicas, sobre cuestiones de derecho que se susciten en el ejercicio de sus funciones. *Id.* A su vez, el legislador, delegó al Secretario de Justicia la autoridad de “adoptar las normas que regirán la solicitud y la emisión de las opiniones”. *Id.* Asimismo, dispuso que, “[c]uando la cuestión que se plantea en la solicitud de opinión está ante la consideración de un tribunal, el Secretario se abstendrá de opinar formalmente en torno al asunto, más podrá asesorar al funcionario si entiende que es necesario para que éste pueda continuar desempeñando las funciones que le impone la ley, sin menoscabo de la facultad que le corresponde al Poder Judicial como intérprete final de la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado.” *Id.*

Por otro lado, el Artículo 10 de la Ley Núm. 205, 3 L.P.R.A. § 292g, dispone que “[e]l Secretario ofrecerá el asesoramiento legal que le solicite el Gobernador, la Asamblea Legislativa y las comisiones legislativas **en la consideración y trámite de proyectos de ley, así como en los estudios que éstos lleven a cabo.**” (Énfasis suplido).

En el ejercicio de la facultad concedida al Secretario de Justicia para adoptar las normas que rigen la solicitud y emisión de opiniones legales, se promulgó la Carta Circular Núm. 2020-03 del Departamento de Justicia de 9 de noviembre de 2020, titulada “Asesoramiento Legal del Secretario de Justicia” (en adelante, “Carta Circular 2020-03”). Dicha Carta Circular, dirigida a todas las agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, a las Cámaras Legislativas y a los municipios, se encuentra en plena vigencia y establece las normas que rigen las solicitudes de opiniones legales al Secretario de Justicia y su publicación.

El Acápito I de la Carta Circular 2020-03 reitera que el Secretario de Justicia es el principal asesor y representante legal del Gobierno de Puerto Rico, conforme con lo dispuesto en las Secciones 5 y 6 del Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico, Const. P.R., L.P.R.A., Tomo 1, y los Artículos 4, 6, 8 y 10 de la Ley Núm. 205, 3 L.P.R.A. §§ 292a, 292c, 292e y 292g. Por tanto, enfatiza que el asesoramiento legal que brinde el Secretario de Justicia a los distintos componentes de la Rama Ejecutiva y, en algunos casos, a las demás ramas del gobierno, como representante legal del Gobierno de Puerto Rico, es de carácter confidencial y privilegiado. Carta Circular Núm. 2020-03, Acápito I, pág. 1.

Asimismo, la citada Carta Circular adopta el lenguaje del Artículo 6 de la Ley Núm. 205, 3 L.P.R.A. § 292c, y dispone que “[e]l Secretario dará su opinión por escrito al Gobernador, a la Asamblea Legislativa o a cualquiera de sus Cámaras, al Contralor de Puerto Rico, a los jefes de agencias y de las corporaciones públicas, cuando medie una resolución de la Junta de Directores

autorizando la solicitud, sobre cuestiones de derecho que se susciten en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, dará su opinión a los alcaldes de los municipios, en cuyo caso la solicitud debe ser tramitada a través de la [Oficina de Gerencia y Presupuesto]. En el caso de las legislaturas municipales, se requerirá una resolución de la legislatura correspondiente autorizando a su presidente a solicitar la opinión.”

También dispone el Acápito I de la Carta Circular 2020-03 que “[e]l Secretario de Justicia sólo emitirá opiniones o dictámenes a la Asamblea Legislativa, o una de sus Cámaras **cuando lo solicite el secretario del cuerpo que interesa la consulta a requerimiento del mismo mediante una resolución aprobada a tales efectos. El Secretario no emitirá dictámenes a las comisiones legislativas ni a sus miembros individualmente.** Se exceptúan de esta norma los informes en cuanto a proyectos de ley que rinda el Secretario a las comisiones legislativas en virtud de la autoridad que confiere el Artículo 10 de la Ley Núm. 205.” (Énfasis suplido). Finalmente, la Carta Circular dispone que “[e]l Secretario de Justicia no tiene autoridad para actuar como asesor legal de persona particulares, por lo que no emitirá opinión o consulta alguna a solicitud de éstas. Tampoco ofrecerá información a personas particulares sobre las consultas que se encuentren ante su consideración.”

Por otra parte, la Carta Circular 2020-03 establece las instancias en las que el Secretario ejercerá su discreción al emitir opiniones. El Acápito III de la Carta Circular 2020-03 dispone que el Secretario no emitirá opinión o dictamen alguno cuando se trate de consultas en torno a asuntos sub judice o respecto a los cuales se haya dictado sentencia o resolución final y firme. No obstante, el Secretario siempre tiene la discreción de brindar el asesoramiento en estos casos, cuando lo estime necesario o conveniente a fin de viabilizar la continuidad en el ejercicio de las funciones y deberes impuestos por ley. *Id.* Establece la citada norma de la carta circular, que aun en situaciones en las que la consulta sea debidamente presentada, el Secretario de Justicia tendrá amplia discreción para emitir una opinión, según lo autoriza el Artículo 6 de la Ley Núm. 205, 3 LPRA § 292c. Sin embargo, establece la propia Carta Circular 2020-03, que el Secretario “no está obligado a emitir una opinión sobre un asunto cuando no lo crea necesario ni conveniente. A esos efectos la citada carta circular establece varios principios que guiarán la discreción del Secretario al momento de decidir si acoge o no una consulta.

Entre los principios que guían la discreción del Secretario de Justicia se encuentra aquella donde la consulta puede llevarlo “a arrogarse o atribuirse facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales”. Véase, Carta Circular Núm. 2020-03, Acápito III, Inciso 2. Se dispone, además, que “el Secretario de Justicia le brindará deferencia a la interpretación legal que haga una agencia de los estatutos que administra dicha agencia, siempre y cuando tal interpretación sea una razonable y que no resulte en una acción arbitraria o caprichosa de parte del organismo administrativo con jurisdicción primaria sobre el asunto.” *Id.* Otra circunstancia que guía la discreción del Secretario es aquella en la que la consulta que trata sobre meras situaciones o controversias de hecho, o de índole puramente administrativa ajenas al ámbito de asesoramiento legal que le compete. Véase, Carta Circular Núm. 2020-03, Acápito III, Inciso (3). Asimismo, la Carta Circular dispone que el Secretario “también tomará en cuenta si la consulta versa sobre normas o políticas administrativas que no constituyen propiamente asuntos de derecho.” *Id.*

Sobre el carácter adjudicativo y la obligatoriedad de las opiniones, nuestro Tribunal Supremo, en *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.P.E.*, 174 D.P.R. 640, 671 (2008), señaló que, una opinión del Secretario de Justicia no tiene carácter adjudicativo con respecto a los derechos entre las partes en procedimientos cuasi-judiciales ante otras agencias. Asimismo, desfavorece que el Secretario se atribuya facultades que competen a otros organismos gubernamentales. Por tanto, no corresponde al Secretario de Justicia dilucidar actuaciones que corresponden a otros organismos gubernamentales o a los tribunales de justicia. Por otra parte, quedó claramente establecido que “[a]unque las opiniones del Secretario de Justicia no obligan a los tribunales, sí tienen un gran valor persuasivo.” *Id.* Por tanto, el Tribunal valida nuestra normativa interna que establece que “[e]l Secretario de Justicia no emitirá opiniones en casos donde un organismo de gobierno somete una cuestión esencialmente judicial, a ser resuelta finalmente por los tribunales de justicia.” *Id.* a la Pág. 672.

Sobre la obligatoriedad de las Opiniones del Secretario de Justicia a nivel de las agencias del Ejecutivo, sostiene el Tribunal Supremo que, “se han elaborado teorías que le adscriben un carácter consultivo, no mandatorio, por lo que –teóricamente- el recipiente de la misma no viene obligado a seguir sus lineamientos. Sin embargo, por tratarse de opiniones oficiales del funcionario ejecutivo de mayor jerarquía encargado de la administración de la justicia, en realidad son de un gran valor persuasivo.” *Id.* Sobre este último punto el Tribunal Supremo señala que “cabe destacar que una mayoría de las cortes estatales en Estados Unidos entiende que, lejos de ser mandatorias, las opiniones del Secretario de Justicia constituyen guías para las agencias del gobierno en ausencia de una determinación judicial. Incluso aquellas cortes estatales que han determinado que las Opiniones del Secretario son mandatorias, han limitado su alcance a situaciones en que la agencia actúa en su capacidad ejecutiva y han expresado que las mismas no obligan a las agencias en los procedimientos cuasi-judiciales.” *Id.* Finalmente, nuestro máximo Tribunal sostiene y valida la norma plasmada en la Carta Circular 2020-03 y que ha sido reiterada por varios Secretarios de Justicia a través de los años, que advierte que, “en el proceso de emitir opiniones debe cuidarse que la agencia [el Departamento de Justicia] no esté arrogándose facultades que competen primariamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales.” *Id.* a la Pág. 673.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

El Artículo 6 de la Ley Núm. 205, 3 L.P.R.A. § 292c, concede amplias facultades al Secretario de Justicia para la adopción de las normas que regirán la solicitud y emisión de las opiniones. Conforme a ese mandato, se promulgó la Carta Circular 2020-03 cuyo fin es delinear los contornos de la facultad del Secretario para emitir opiniones según dispuesto en la citada ley. Dichas normas se adoptan procurando promover la atención eficiente de los asuntos, previniendo posibles conflictos de interés o conflictos jurisdiccionales que afecten la operación de las agencias gubernamentales o interfieran con las facultades delegadas a otros funcionarios del ejecutivo y de otras ramas del gobierno.

Conforme a las reglas que consistentemente hemos aplicado a todas las solicitudes que llegan a nuestra atención, debemos concluir que la solicitud presentada por el honorable senador Hernández Ortiz no cumple con los requisitos establecidos en la Carta Circular 2020-03. La normativa adoptada por el Departamento de Justicia en el Acápite I de la Carta Circular 2020-03 claramente establece los requisitos que deben cumplirse para que el Secretario de Justicia emita una opinión o dictamen a la Asamblea Legislativa o una de sus Cámaras.

Esta norma tiene su fundamento en el mandato de la propia Ley Núm. 205 que establece que el Secretario dará su opinión por escrito “al Gobernador, a la Asamblea Legislativa o a cualquiera de sus Cámaras”. Este mandato claramente obliga al Secretario a responder opiniones que se originen en el pleno de la Asamblea Legislativa como poder institucional y constitucional o a petición de cada una de sus cámaras. El estatuto impone la obligación indiscutible de responder a solicitudes de la Asamblea Legislativa y de las comisiones legislativas “**en la consideración y trámite de proyectos de ley**, así como en los estudios que éstos lleven a cabo”. Véase, Ley Núm. 205, Art.10, 3 LPRA 292g.

Nuestra facultad para emitir una opinión legal también está sujeta a los principios que guían la discreción del Secretario y que están claramente plasmados en la Carta Circular 2020-03. Específicamente, el Secretario de Justicia puede abstenerse de emitir una opinión en aquellas situaciones en las que no lo entienda conveniente. Esta limitación es particularmente relevante la posibilidad de que al emitir una opinión nos estemos atribuyendo facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales. También pesan en la discreción del Secretario de Justicia aquellas circunstancias en que se determine que la solicitud presentada trata sobre meras situaciones o controversias de hecho, o de índole puramente administrativa ajenas al ámbito de asesoramiento legal que le compete. Véase, Carta Circular Núm. 2020-03, Acápito III, Inciso (3). Asimismo, la Carta Circular dispone que el Secretario “también tomará en cuenta si la consulta versa sobre normas o políticas administrativas que no constituyen propiamente asuntos de derecho.” *Id.*

La solicitud ante nuestra consideración plantea que la aprobación de la Orden Administrativa parece inusual y contraria a la ley dado el hecho de que la Orden Administrativa en su inciso (3), subinciso (f), establece y ordena a la Oficina de Oficiales Examinadoras y Jueces Administrativos el archivo de los casos relacionados a los asuntos establecidos en la Orden Administrativa por convertirse en académicos. También sostiene que “[s]e trata de una Orden Administrativa adoptada a solo horas de haber tomado juramento al cargo-en receso-, y que levanta interrogantes toda vez que es de conocimiento público que la Oficina de Oficiales Examinadoras y Jueces Administrativos del DRNA tiene ante su consideración un caso relacionado a los suegros de la gobernadora González Colón.”

Asimismo, la solicitud aduce que, en un programa televisivo se realizaron declaraciones en las que se alega que el borrador de la Orden Administrativa llegó al escritorio de la pasada secretaria de Recursos Naturales y que se desconoce la procedencia de este y aun así se envió a la división legal para comentarios. A su vez, sostiene que el archivo de casos pendientes debe ser objeto de escrutinio por el Departamento de Justicia.

Podemos apreciar que varias de las alegaciones presentadas son acciones fuera del ámbito de pericia que normalmente cubre una opinión del Secretario de Justicia. Tal y como hemos establecido, no es el propósito de las Opiniones del Secretario de Justicia investigar y/o adjudicar controversias de hecho o acciones de funcionarios para determinar si violaron o no la ley. Tampoco es la función de las opiniones, adjudicar controversias entre partes o proceder a realizar estudios jurídicos basados en alegaciones y situaciones que podrían ser investigadas por otras dependencias del Departamento de Justicia que cuentan con la pericia para investigar los hechos y determinar si hubo violaciones a la ley. En casos como el que plantea la consulta, la opinión del Secretario de Justicia no es el medio adecuado para resolver la controversia. La Carta Circular 2020-03

claramente establece en el Acápite III, Inciso 3 que “[e]l asesoramiento del Secretario se ciñe a materia puramente legal”. La solicitud ante nuestra consideración enumera una serie de acciones para las cuales el senador requiere una investigación y opinión que determine si se realizaron legalmente varios actos. No obstante, la solicitud no plantea una pregunta puramente legal o busca la aclaración de una duda legal específica que pueda ser resuelta mediante una opinión, y que esté dentro del ámbito de las funciones y encomiendas del Secretario de Justicia, ante descritas.

III. CONCLUSIÓN

A primera vista, debemos concluir que la solicitud presentada no cumple con los requisitos establecidos en la Carta Circular 2020-03, por lo que estamos obligados a concluir que la expedición de una opinión no es el remedio adecuado para resolver los planteamientos presentados por el distinguido portavoz. Basado en los hechos planteados y las circunstancias que rodean la promulgación de la orden administrativa en controversia, podemos colegir que, en estos momentos, no es conveniente la emisión de una opinión dado que la solicitud no plantea una pregunta estrictamente legal y por otro lado, hemos referido el asunto a la División de Integridad Pública, quien si tiene la facultad de investigar la situación. Tenemos conocimiento de que se han presentado proyectos legislativos para atender asuntos relacionados a las estructuras en La Parguera, existen casos administrativos activos ante el DRNA y existe la posibilidad de que se presenten acciones judiciales sobre el asunto en los que el Departamento de Justicia tendría que intervenir. Por las razones expresadas hemos determinado no expedir la opinión solicitada.

Cordialmente,


Janet Parra Mercado
Secretaria de Justicia Designada