



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Hon. Domingo Emanuelli Hernández
Secretario de Justicia

16 de mayo de 2024

Sr. Héctor J. Del Río Jiménez
Presidente
Junta de Gobierno
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
P.O. Box 7066
San Juan, PR 00916-7066

Consulta Núm. A-28-24

Re: Nombramiento de Oficiales Ejecutivos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

Estimado señor Presidente:

I. INTRODUCCIÓN

Tenemos ocasión para expresarnos en torno a su solicitud de opinión sobre la Sección 3 (l) de la Ley Núm. 40 de 1 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como *Ley de Acueductos y Alcantarillados*, 22 LPRA sec. 143, y el nombramiento de empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados ("AAA") para ejecutar las funciones de oficiales ejecutivos. Según nos indicó en su comunicación, la Asociación de Empleados Gerenciales ("AEG") remitió dos comunicaciones a la Junta de Gobierno de la AAA ("Junta") alegando que los nombramientos de la Presidenta Ejecutiva y de todos los oficiales ejecutivos de la AAA adolecen de nulidad, ya que, a su entender, son contrarios a las disposiciones de la Sección 3 (l) de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, por ser, a su vez, empleados o funcionarios de la AAA. Añade que estas alegaciones erradas podrían tener un efecto nefasto y han impartido incertidumbre en una corporación pública que tiene la funciones de proveer un servicio esencial a la ciudadanía.

Para sustentar su solicitud de opinión, sostiene que, en el 2013, la Sección 3 (l) se incorporó por error al texto de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, al calcar para los oficiales ejecutivos las prohibiciones que únicamente pretendían ser impuestas a los miembros de la Junta. Actuación que no era la intención legislativa y que ha desatado inconsistencias y ambigüedad, resultando indispensable tener que acudir a analizar la verdadera intención del legislador al aprobar la aludida Sección 3 (l) de la Ley Núm. 40-1945, *supra*. Aduce que tal ha sido la inconsistencia creada, que

desde el 2013 casi todos los presidentes ejecutivos de la AAA han sido empleados de dicha corporación pública.

Por otro lado, a la fecha en que nos cursó su comunicación, habíamos recibido una solicitud del Sr. Luis R. Castillo Guzmán, Presidente de la AEG, sobre la validez del nombramiento de empleados de la AAA como oficiales ejecutivos. En dicha comunicación, el señor Castillo Guzmán expresó haber presentado el asunto a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, recibiendo respuesta de parte del Sr. David de Jesús Colón, Contralor Interino. Acompañó copia de la comunicación del Contralor Interino, de la cual surge que el señor de Jesús Colón, luego de transcribir literalmente la Sección 3(l) de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 143, y sin que surja un examen de la totalidad de la ley, su historial o la intención legislativa, someramente concluyó que los Oficiales Ejecutivos de la AAA no pueden ser empleados de la corporación pública. Añadió que en ocasiones resulta previsible anticipar que el interés del consumidor y el de la corporación pública podría entrar en conflicto con el interés particular de un empleado o funcionario en su relación laboral. Por ello, opina que la prohibición que entiende aplicable minimiza esta posibilidad.

Sin embargo, el alegado conflicto de interés que plantea el señor de Jesús Colón pierde de perspectiva que, como veremos, las funciones de política pública que podrían afectar los intereses del consumidor corresponden a la Junta y no a los Oficiales Ejecutivos. Además, como reconoció expresamente en su contestación a consulta, la Oficina del Contralor no tiene facultad para intervenir en las decisiones y acciones administrativas de las entidades gubernamentales y que la función ministerial de dicha Oficina es examinar los ingresos, las cuentas, los desembolsos y la utilización de la propiedad pública por las entidades gubernamentales para determinar si se han realizado conforme a la ley. Véanse, Art. III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico¹, y la Ley Núm. 9-1952². Finalmente, el señor de Jesús Colón sugirió que la controversia fuera presentada ante el Departamento de Justicia.³

A la luz de los fundamentos que expresamos a continuación, y tomando en consideración que la facultad de brindar opiniones legales a los jefes de agencias y de las corporaciones públicas sobre cuestiones de derecho que se susciten en el ejercicio de sus funciones **le corresponde al Secretario de Justicia**, procedemos a formular respuesta a su solicitud de opinión concluyendo que la interpretación del Presidente de la AEG no es correcta.⁴ Veamos.

¹ 1 LPRA, pág. 416.

² 2 LPRA sec. 71 *et seq.*

³ Véase, Carta dirigida al Sr. Luis R. Guzmán Castillo y suscrita por el Sr. David de Jesús Colón, con fecha de 15 de marzo de 2024, pág. 6.

⁴ A tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 205-2004, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento de Justicia*, 3 LPRA sec. 292c, y del Acápito I, pág. 2 de la Carta Circular Núm. 2020-03, hemos notificado al Sr. Luis R. Castillo Guzmán que no procede emitir una opinión en torno a su solicitud, pues el Secretario de Justicia solamente tiene facultad en ley para expresarse sobre consultas presentadas por entidades gubernamentales.

II. DERECHO APLICABLE SOBRE LAS OPINIONES LEGALES DEL SECRETARIO DE JUSTICIA

La autoridad legal del Secretario de Justicia para emitir opiniones legales emana del Artículo 6 de la Ley Núm. 205-2004, 3 LPRA sec. 292c. La citada disposición legal nos faculta a brindar opiniones legales, entre otros, a los jefes de agencias y de las corporaciones públicas, sobre cuestiones de derecho que se susciten en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el precitado Artículo 6 de la Ley Núm. 205-2004 delegó en el Secretario de Justicia la autoridad de “adoptar las normas que regirán la solicitud y la emisión de las opiniones”. *Id.*

En el ejercicio de la facultad concedida al Secretario de Justicia por la Asamblea Legislativa para adoptar las normas a regir en cuanto a la solicitud y emisión de opiniones legales, se emitió 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 Núm. 2020-03”, incluida como Anejo I). Dicha Carta Circular —dirigida a todas las agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, a las Cámaras Legislativas y a los municipios— es la normativa vigente que rige las solicitudes de opiniones legales al Secretario de Justicia y su emisión.

El Acápito I de la Carta Circular Núm. 2020-03 puntualiza 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., LPRA, Tomo 1, y los Artículos 4, 6, 8 y 10 de la Ley Núm. 205-2004, 3 LPRA secs. 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.

En armonía con lo anterior, el Secretario de Justicia tiene amplia discreción para determinar si emite o no las opiniones legales que le sean solicitadas. Uno de los criterios a ser tomado en consideración al momento de ejercer tal discreción es si la consulta puede tener la consecuencia de arrogarse o atribuirse facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales. Carta Circular Núm. 2020-03, Acápito III, inciso (2), pág. 4. A su vez, el citado Artículo 6 establece, entre otras cosas, que el Secretario 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 corresponde al Poder Judicial como intérprete final de la Constitución y las leyes.

Consideradas estas disposiciones, tomando en consideración que este asunto puede tener un efecto nefasto en el servicio vital, esencial y adecuado de agua y alcantarillado que ofrece la AAA, y ante la obligación de dejar claros asuntos que pueden tener el propósito de desestabilizar su funcionamiento en beneficio de la ciudadanía, entendemos preciso expresarnos. Advertimos que nuestras expresiones son en ánimo de asistirle en el análisis que por ley le es encomendado, sin excedernos del marco de autoridad que nos fue delegado al amparo de la Ley Núm. 205-2004 y

reconociendo que el Poder Judicial es el intérprete final de la Constitución y las leyes del Gobierno de Puerto Rico.

A fin de poder ilustrarle y explicar adecuadamente este asunto, es necesario comenzar haciendo una cronología general del trasfondo fáctico e histórico que culminó con la aprobación de la Ley Núm. 15-2013 para enmendar varias disposiciones de la Ley Núm. 40-1945, *supra*. Tras dicho recuento, procederemos a examinar las normas jurídicas aplicables y la validez de los nombramientos en controversia. Veamos.

III. TRASFONDO HISTÓRICO Y LEGISLATIVO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA AAA, LEY NÚM. 40-1945.



Con la aprobación de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, se creó una corporación pública e instrumentalidad gubernamental autónoma del Gobierno de Puerto Rico, que “se estimará y juzgará como una función gubernamental esencial”⁵ para “proveer y ayudar a proveer a los ciudadanos un servicio adecuado de agua y de alcantarillado sanitario.”⁶ Los poderes de la AAA se ejercerán, y su política general y dirección estratégica se determinará, por la Junta, la cual se desempeña como **el cuerpo rector de la corporación pública**. Esta Junta se compone de siete (7) miembros, entre los que se incluyen: (a) cuatro (4) directores independientes nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, entre los que se incluirán: un (1) ingeniero o ingeniera autorizado(a) a ejercer la profesión de la ingeniería en Puerto Rico con al menos diez (10) años de experiencia en el ejercicio de dicha profesión; un (1) un abogado o abogada con al menos diez (10) años de experiencia en el ejercicio de dicha profesión en Puerto Rico; una (1) persona con amplio conocimiento y experiencia en finanzas corporativas; un (1) profesional especialista en cualquiera de los campos relacionados con las funciones delegadas a la Autoridad; (b) un (1) representante seleccionado por los clientes de conformidad con el procedimiento dispuesto más adelante en esta Sección; y (c) otros dos (2) miembros que serán el Director Ejecutivo de la Asociación de Alcaldes y el Director Ejecutivo de la Federación de Alcaldes.⁷

Es a dicho cuerpo rector al que se le ha reconocido tener un rol significativo en la corporación pública por habersele delegado las facultades y poderes necesarios para lograr que se cumpla con la política pública de proveer el servicio adecuado a la ciudadanía.⁸ Entre otras facultades y poderes que le han sido delegados se encuentran: (a) aprobar los reglamentos y el presupuesto de la AAA; (b) aprobar cualquier financiamiento para el Programa de Mejoras Permanentes; (c) contratar firmas de auditoría externa y consultores externos, y nombrar un auditor interno; (d) aprobar las ventas o enajenación de bienes inmuebles o derechos reales; (e) aprobar un plan de eficiencia operacional y control de pérdidas de agua; (f) otorgar contratos de administración; y (g)

⁵ Sección 2 de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 142.

⁶ Sección 4 de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 144.

⁷ Sección de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 143. Entre las enmiendas que introdujo la Ley Núm. 105-2013 a la estructura de la AAA, se añadieron dos miembros adicionales a la Junta, para un total de nueve (9). Sin embargo, ese número retornó a siete (7) miembros con las enmiendas adicionales que introdujo la Ley Núm. 207-2018, permaneciendo así hasta el presente.

⁸ Véase, Exposición de Motivos Ley Núm. 40-1945, *supra*.

fijar y revisar las tarifas y cargos a ser cobrados por los artículos, servicios y facilidades suministradas por la AAA.⁹

Por otro lado, la Junta tiene entre sus facultades crear los cargos de Oficiales Ejecutivos de la AAA y nombrar a sus ocupantes, entre los cuales se incluye un Presidente Ejecutivo; un Director Ejecutivo de Infraestructura; y cinco (5) Directores Ejecutivos Regionales (Regiones Metro, Norte, Sur, Este y Oeste). Además, la Junta tiene poder para crear cargos adicionales de Oficiales Ejecutivos, en función de la estructura gerencial descentralizada y según las necesidades de la AAA.¹⁰

Por su parte, el Presidente Ejecutivo tiene la función de ser el principal oficial y asesor “**a base de experiencia, capacidad y otras cualidades que especialmente capaciten para realizar los fines de la AAA**”; y será el supervisor de los restantes Oficiales Ejecutivos. *Id.*

Entre las funciones principales de cada Director Ejecutivo Regional se encuentran: (a) administrar y supervisar los activos y los empleados de su región; (b) diseñar y presentar el presupuesto anual de su región para evaluación y aprobación de la Junta y del Presidente Ejecutivo; (c) someter a la Junta las necesidades de mejoras capitales de su región al Director Ejecutivo de Infraestructura, por conducto del Presidente Ejecutivo; y (d) todas aquellas que le sean delgadas por la Junta según las necesidades de la AAA.¹¹ Por su parte, el Director Ejecutivo de Infraestructura tiene, entre otras, la función de: (a) confeccionar, en coordinación con los Directores Ejecutivos Regionales, un Programa de Mejoras Capitales que atienda las necesidades del sistema, a ser presentado, por conducto del Presidente Ejecutivo, para la aprobación de la Junta; (b) administrar y ejecutar dicho Programa, según las prioridades que establezca la Junta y según el presupuesto e itinerario dispuesto para cada obra; y (c) todas aquellas funciones que le sean delgadas por la Junta según las necesidades de la AAA.¹² Funciones similares tienen los restantes Oficiales Ejecutivos de la AAA.¹³ Dichos Oficiales Ejecutivos son definidos por la Sección 1 (n) de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, 22 LPRA sec. 141, como empleados ejecutivos bajo la clasificación de confianza de la Junta.

Previo a las enmiendas que introdujo la Ley Núm. 15-2013 a la Ley Núm. 40-1945, *supra*, se incluían prohibiciones sobre no poder ser empleado o funcionario de la AAA, o estar vinculado a las uniones de empleados de la AAA, a los miembros de la Junta de Gobierno que representaban el interés público o a los consumidores. Véanse, Ley Núm. 31 de 22 de mayo de 1973, Ley Núm. 47-1995, Ley Núm. 328-1998, Ley Núm. 95-2002, y Ley Núm. 92-2004. Sin embargo, ninguna de estas leyes definía los términos *empleado* o *funcionario*.

En el 2002, ante el otorgamiento de un nuevo contrato para la administración y operación de la AAA por un operador privado, se aprobó la Ley Núm. 95-2002, para ajustar las disposiciones de la Ley Núm. 40-1945 a los términos del mencionado contrato. Véase, Exposición de Motivos de

⁹ Secciones 3 y 18 de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA secs. 143 y 158.

¹⁰ Sección 3(l) de la Ley Núm. 40-1945, *supra*.

¹¹ Sección 3(m) de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 143.

¹² Sección 3(n) de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 143.

¹³ Sección 3(o) de la Ley Núm. 40-1945, 22 LPRA sec. 143.

la Ley Núm. 95-2002. Entre las enmiendas introducidas se añadieron las definiciones de los términos *empleados ejecutivos* y *oficiales ejecutivos*; a saber:

- (n) Empleados ejecutivos. - Significará los oficiales ejecutivos identificados en la sec. 143 de este título, sus asistentes, el personal de apoyo de dichos oficiales ejecutivos y cualquier otro empleado de la Autoridad nombrado por la Junta que sea nombrado bajo la clasificación de empleado de confianza de dicha Junta.
- (o) Oficiales ejecutivos. - Significará las personas que ocupan los cargos identificados en la sec. 143 de este título o aquellos otros cargos de oficial ejecutivo creados por la Junta.

22 LPRA sec. 141(n) y (o).

En el contexto de las enmiendas de la Ley Núm. 95-2002, estas definiciones tenían el propósito de diferenciar a los empleados ejecutivos de los empleados regulares. Conforme al entonces inciso (h) de la Sección 3 de la Ley Núm. 40, los *empleados ejecutivos* quedaban bajo la autoridad de la Junta de Directores y no estarían bajo el control administrativo del operador privado:

- (h) Sujeto a lo dispuesto en el inciso (c) de esta Sección, todos los empleados ejecutivos de la Autoridad serán nombrados, removidos y su compensación determinada por la Junta de Directores, previa recomendación del Presidente Ejecutivo. Todos los empleados ejecutivos se considerarán empleados ejecutivos para propósitos de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada. Los empleados ejecutivos no estarán bajo el control general administrativo del operador privado que dispone la Sección 3(m).



Por el contrario, los empleados regulares y los agentes de la AAA quedaban bajo el control general administrativo del operador privado, quien determinaría sus sueldos y negociaría los convenios colectivos con su representante sindical. Sección 3(m)(2)(a) y (b) de la Ley Núm. 40-1945, según enmendada por la Ley Núm. 95-2002. Se reiteraba también que el operador privado podía “aprobar cambios a la estructura organizacional de la Autoridad siempre y cuando no afecte a los Empleados Ejecutivos y la estructura dispuesta en esta Sección de la Ley”. Sección 3(m)(2)(d) de la Ley Núm. 40-1945, según enmendada por la Ley Núm. 95-2002.

Además, la Ley Núm. 95-2002 introdujo cambios en la configuración de la Junta, en aquel entonces denominada Junta de Directores de la AAA. Bajo este estatuto, cinco (5) miembros de la Junta de Directores de la AAA serían ciudadanos particulares (Directores Independientes) los cuales no podían ser “empleados o funcionarios de la Autoridad o su Junta ni persona alguna que esté directamente relacionada con las uniones de la Autoridad”. Sección 3(a) de la Ley Núm. 40-2002, según enmendada por la Ley Núm. 95. Así también, se disponía que la Junta de Directores contaría con un Comité Asesor de siete (7) miembros, cinco (5) de los cuales los nombrará la Junta y dos (2) serán elegidos por referéndum como representantes del interés del consumidor. Sección 3(e) de la Ley Núm. 40-1945, según enmendada por la Ley Núm. 95-2002. Estos dos (2) miembros no podían ser empleados o funcionarios de la Autoridad, ni miembros de un organismo directivo

central o local de un partido político, lo cual incluía a todas las personas que trabajasen activamente para el partido, o cualquier persona que estuviese directamente relacionada con las uniones de la Autoridad. *Id.*

Con la aprobación de la Ley Núm. 92-2004, se retomó la administración de la AAA ante la cancelación del contrato con el operador privado. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 92. Dicha Ley mantuvo la misma configuración para la Junta de Directores y la prohibición de que los Directores Independientes fuesen empleados o funcionarios de la AAA, excepto en el caso que un Director Independiente fuese nombrado como Presidente Ejecutivo. A esos efectos, el primer párrafo de la Sección 3 de la Ley Núm. 40-1945, según enmendada por la Ley Núm. 92-2004, disponía lo siguiente:

Los poderes de la Autoridad se ejercerán y su política general se determinará por una Junta de Directores, en adelante la Junta, que se compondrá de nueve (9) miembros, de los cuales cinco (5) serán ciudadanos particulares, quienes ocuparán el cargo de Director Independiente, y dos (2) serán el Director Ejecutivo de la Asociación de Alcaldes y el Director Ejecutivo de la Federación de Alcaldes. Los Directores Independientes serán nombrados por el Gobernador(a) con el consejo y consentimiento del Senado. Las personas seleccionadas para ocupar la posición de Director Independiente deberán ser personas de buena reputación y de reconocida experiencia en asuntos empresariales o profesionales y, **excepto por la posición de Presidente Ejecutivo de la Autoridad, la cual podrá ser ocupada por un Director Independiente, dichas personas seleccionadas no podrán ser empleados o funcionarios de la Autoridad o su Junta ni persona alguna que esté relacionada directamente con las uniones de la Autoridad.** Los restantes dos (2) miembros serán el Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico, y el Director Ejecutivo de la Autoridad de Energía Eléctrica, quienes serán miembros ex-officio de la Junta. Tanto los miembros ex officio como los representantes de los municipios ocuparán el cargo de Director Gubernamental.

Id. (Énfasis suplido)

En esta ocasión, el legislador previó el posible conflicto entre ocupar un cargo como Director Independiente de la Junta y el cargo de Presidente Ejecutivo de la AAA, y dispuso como excepción que, en el caso de que se designara a un Director Independiente a la posición de Presidente Ejecutivo, este pudiera permanecer como miembro de la Junta de Directores de la AAA.

En el 2013, reclamando el compromiso con la sociedad puertorriqueña de reexaminar las estructuras gubernamentales, para procurar su transparencia y que éstas fueran representativas y eficientes, se presentó la versión original del Proyecto de la Cámara 719. Este Proyecto tuvo el propósito de enmendar las Secciones 1 y 3 de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, a los fines de reestructurar y modificar la composición y el término de los nombramientos de los miembros de su cuerpo rector. Véase, Exposición de Motivos del P. de la C. 719, pág. 2. Como parte de los cambios introducidos a la Junta, las enmiendas propuestas a la Sección 3(a) de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, incluyeron el siguiente lenguaje:

No podrá ser miembro de la Junta persona alguna (incluidos los miembros que representan el interés de los consumidores) que: (i) sea empleado, empleado jubilado o tenga interés económico sustancial, directo o indirecto, en alguna empresa privada con la cual la Autoridad otorgue contratos o haga transacciones de cualquier índole; (ii) en los dos (2) años anteriores a su cargo, haya tenido una relación o interés comercial en alguna empresa privada con la cual la Autoridad otorgue contratos o haga transacciones de cualquier índole; (iii) haya sido miembro de un organismo directivo a nivel central o local de un partido político inscrito en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico durante el año previo a la fecha de su designación; (iv) sea empleado o funcionario de la Autoridad o sea empleado, miembro, asesor o contratista de los sindicatos de trabajadores de la Autoridad; o (v) no haya provisto la certificación de radicación de planillas correspondientes a los últimos cinco (5) años contributivos, la certificación negativa de deuda emitidas por el Departamento de Hacienda, la certificación negativa de deuda con la Autoridad, el Certificado de Antecedentes Penales de la Policía de Puerto Rico, así como las certificaciones negativas de deudas de la Administración para el Sustento de Menores (ASUME) y el Centro de Recaudación de Impuestos Municipales (CRIM).



Es preciso resaltar, que, en su versión original, estas prohibiciones se establecieron **exclusivamente para los miembros de la Junta, y no así para los miembros del Comité de Asesores¹⁴ o para los Oficiales Ejecutivos.** Además, es importante conocer que del Informe de la Cámara de Representantes al P. de la C. 719 de 7 de marzo de 2013, encontramos que, entre los señalamientos realizados por el entonces Presidente Ejecutivo de la AAA, Ing. Alberto M. Lázaro Castro, en su ponencia ante la Comisión de Gobierno, este recomendó que “[t]ambién se extienda la norma de que ningún directivo a nivel central o local de un partido político durante el año previo a la fecha de designación, podrá ser parte de la Junta o fungir como Presidente Ejecutivo o Director Ejecutivo Regional o de Infraestructura de la Autoridad”. Véase, Informe de la Cámara, pág. 2.

Resulta claro que la recomendación realizada por el entonces Presidente Ejecutivo de la AAA **se circunscribía a la prohibición de que se nombrasen directivos a nivel central o local de partidos políticos como Oficiales Ejecutivos de la AAA;** prohibición que el P. de la C. 719 establecía exclusivamente para el nombramiento de miembros a la nueva Junta. Sin embargo, al examinar el entirillado de la Cámara, se arrastraron todas las prohibiciones para el nombramiento de miembros de la Junta a los Oficiales Ejecutivos. Véase, Entirillado de la Cámara, a las págs. 14 y 15. Del Informe de la Cámara no surgen explicaciones, razones o motivos para determinar que, al pretender incluir las recomendaciones que presentó el entonces Presidente Ejecutivo, el propósito real fue extender también a los Oficiales Ejecutivos todas las prohibiciones que en realidad se querían extender únicamente a los miembros del cuerpo rector, según surge claramente de la Exposición de Motivos del P. de la C. 719.

¹⁴ El Comité de Asesores de la AAA es nombrado por la Junta para presentar sugerencias, discutir la calidad de los servicios prestados, las necesidades de las comunidades, el Programa de Mejoras Capitales y cualquier otro asunto que la Junta, el Comité de Asesores o el Presidente Ejecutivo consideren necesario. Sec. 3(h) de la Ley Núm. 40, 22 LPRA sec. 143(h).

Por su parte, el Informe del Senado sobre el P. de la C. 719 de 2 de abril de 2013, tampoco aborda o examina el tema de las prohibiciones arrastradas a los Oficiales Ejecutivos, salvo por la observación de que “**en la práctica, la Junta ni tiene autonomía real, ni es inmune a las posturas político-partidistas**”. Véase, Informe del Senado, pág. 7. Sin embargo, del Informe del Senado surge que el Presidente Ejecutivo de la AAA, en su ponencia ante el Senado, alertó de su negativa a añadir los cambios propuestos en la medida a los Oficiales Ejecutivos. Véase, Informe del Senado, pág. 4. Finalmente, el entirillado del Senado continuó arrastrando a los Oficiales Ejecutivos las prohibiciones pretendidas para los miembros de la Junta. Así, con la aprobación de ambos cuerpos, el P. de la C. 719 enmendado fue enrolado y posteriormente convertido en la Ley Núm. 15-2013.

Ciertamente, del Informe de la Cámara de Representantes surge que la recomendación del Presidente de la AAA fue a los efectos de que se extendiera a los Oficiales Ejecutivos **solamente** la prohibición de que no hubiesen ocupado ningún puesto directivo a nivel central o local de un partido político durante el año previo a la fecha de designación.

Posteriormente, la Ley Núm. 40-1945 fue nuevamente enmendada por la Ley Núm. 68-2016, la cual enumeró el anterior inciso (g) de la Sección 3 como inciso (l) y añadió la frase a la segunda oración que los Oficiales Ejecutivos incluirán a un Presidente Ejecutivo quien será el principal oficial exclusivamente a base de experiencia, capacidad y otras cualidades que especialmente capaciten para realizar los fines de la Autoridad, a un Director Ejecutivo de Infraestructura. Finalmente, la Ley Núm. 207-2018 enmendó la Sección 3 de la Ley Núm. 40-1945, *supra*, con el propósito de transferir del Departamento de Asuntos del Consumidor a la Oficina del Procurador del Ciudadano la responsabilidad de reglamentar la elección, mediante referéndum, de los representantes del interés público a la Junta de la AAA, entre otros fines. Esta ley no enmendó el texto de la Sección 3(l) de la Ley Núm. 40-1945.

IV. INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES

El análisis de una ley se rige por una serie de fundamentos legales básicos que guían la interpretación de esta y nos permiten llegar a una conclusión satisfactoria. El Artículo 19 de la Ley Núm. 55-2020, según enmendada, conocida como *Código Civil de Puerto Rico*, 31 LPRA § 5341, establece que “[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su texto no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. Sin embargo, en reiteradas ocasiones 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 resolver. *Pueblo v. Zayas Rodríguez*, 147 DPR 530, 537 (1998); *Col. Agrim. P.R. v. A.A.A.*, 131 DPR 735, 756 (1992); y *Pueblo v. Pizarro Solís*, 129 DPR 911, 918 (1992).

En cuanto a la interpretación de las leyes, solo existe una regla absolutamente invariable: debe descubrirse y hacerse cumplir la **verdadera** intención y deseo del Poder Legislativo. *Pueblo v. Zayas Rodríguez*, *supra*, pág. 549. 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. *Id.*, pág. 538; *Pueblo v. Seda*, 82 DPR 719, 725 (1961). Es regla de hermenéutica judicial que las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos, sino armoniosos. *Pardavco, Inc.*

v. Srio. de Hacienda, 104 DPR 65, 71 (1975). Lo anterior, pues las reglas de hermenéutica no son arbitrarias ni caprichosas, sino que descansan en sanos principios de lógica. *Central Boca Chica, Inc. v. Tesorero de Puerto Rico*, 54 DPR 424, 432 (1939).

El Tribunal Supremo ha expresado, además, que los tribunales, generalmente, pueden rechazar una interpretación exacta literal que conduzca a consecuencias absurdas, irrazonables o no sensatas. Así, la literalidad puede ser ignorada por los tribunales cuando ella es claramente contraria a la verdadera intención o propósito legislativo, según tal propósito o intención puede surgir de la totalidad del estatuto, o de la totalidad de la sección envuelta. Los estatutos deben ser interpretados a la luz de su propósito. Una lectura literal de ellos que conduzca a consecuencias absurdas debe ser evitada cuando se le pueda dar una aplicación razonable que sea consistente con sus palabras y con el propósito legislativo. Véase, *Clínica Dr. Mario Julia, Inc. v. Secretario de Hacienda*, 76 D.P.R. 509 (1954)

En el caso *Sucesión Álvarez Crespo v. Pierluisi*, 150 D.P.R. 252 (2000), el Tribunal Supremo expresó que “[t]oda acción legislativa persigue su propósito. Trata de corregir un mal, alterar una situación existente, complementar una reglamentación vigente, fomentar algún bien específico o el bienestar general, reconocer o proteger un derecho, crear una política pública o formular un plan de gobierno.” Desde el 1953, el Tribunal Supremo se ha enfrentado a errores en el proceso legislativo y ha resuelto que si una palabra, frase o disposición ha sido aprobada por inadvertencia o error, especialmente si es contraria al resto de la ley o limitaría la efectividad de ésta, se puede eliminar. Véase, *Roig Commercial Bank v. Buscaglia, Tes.*, 74 D.P.R. 986, 998 (1953). En ese caso, el Tribunal fue más allá y sostuvo que cuando exista un conflicto literal entre dos sesiones o referencias de una ley, se deben interpretar impartiendo efectividad a la intención legislativa aun cuando se tenga que “sustituir o eliminar judicialmente alguna frase específica estatutaria que con, diáfana claridad, haya sido incorporada a un estatuto por inadvertencia o error.” *Id.* a la págs. 997-998.

Al año siguiente, nuestro Tribunal Supremo reiteró nuevamente esta posición al determinar que se puede ignorar la literalidad de una ley cuando ella es claramente contraria a la verdadera intención o propósito legislativo, según tal propósito o intención puede surgir de la totalidad del estatuto, o de la totalidad de la sección envuelta. *Clínica Dr. Mario Julia, Inc. v. Secretario de Hacienda*, *supra*. Posteriormente, en *Passalacqua v. Mun. de San Juan*, 116 D.P.R. 618 (1985), el Tribunal Supremo resolvió unánimemente que cierto artículo de ley debía leerse con la inclusión de una frase que por error o inadvertencia fue omitida en la versión final aprobada por la legislatura. Sobre este particular, expresó lo siguiente: “[r]eiteradamente hemos decidido que ‘[n]uestra jurisprudencia rechaza la interpretación literalista de la ley’ especialmente si a plena vista se ve que se ha cometido un error.” *Rivera Cabrera v. Registrador*, 113 D.P.R. 661, 664-665 (1982).

V. CONCLUSIÓN

Al ponderar con detenimiento la totalidad del trámite legislativo que resultó en la aprobación de la Ley Núm. 15-2013, consideramos que el lenguaje introducido con respecto a los Oficiales Ejecutivos es incongruente con el resto de las disposiciones de la Ley Núm. 40-1945, *supra*. Como indicamos, los requisitos impuestos a los Oficiales Ejecutivos son iguales a los requisitos de los miembros de la Junta, a pesar de que sus funciones dentro de la AAA son totalmente diferentes.

La consecuencia del lenguaje introducido choca drásticamente con la realidad operativa de la AAA y el rol esencial que los Oficiales Ejecutivos tienen en la operación de esta corporación pública.

Aparte, destacamos nuevamente que no encontramos en el trámite legislativo de la Ley Núm. 15-2013, *supra*, expresión alguna que aclarase que la verdadera intención del legislador fue extender a los Oficiales Ejecutivos todos los requisitos que se imponen a los miembros de la Junta en consideración a sus funciones de política pública como cuerpo rector. De hecho, la única razón por la cual se consideró evaluar los requisitos de los Oficiales Ejecutivos es porque, ante una sugerencia del Presidente Ejecutivo de la AAA en aquel entonces, Alberto M. Lázaro Castro, se sugirió que se extendiera a los Oficiales Ejecutivos la prohibición —también aplicable a la Junta— de que no podría ser miembro ninguna persona que, en el año previo a su designación como miembro de la Junta, haya ocupado algún cargo directivo a nivel central o local de un partido político. Así, no surge de los debates legislativos discusión alguna que refleje un motivo por el cual se deba entender que los puestos de Oficiales Ejecutivos no podrían ser ocupados por empleados de la AAA.

Es importante tomar en cuenta que los miembros de la Junta de Gobierno en ningún momento se convierten en empleados de la AAA durante su incumbencia y su responsabilidad gira alrededor de establecer la política pública que regirá a la AAA, por lo que los requisitos impuestos a estos funcionarios van, lógicamente, ligados a la función de dicho cuerpo rector. Al contrario, un Oficial Ejecutivo se considera como un empleado ejecutivo de la AAA, y sus funciones se enfocan en la adecuada operación de la AAA. Funciones para las cuales es indispensable contar con la experiencia, capacidad y conocimiento del funcionamiento de la operación del sistema de acueducto y alcantarillado sanitario. Requisitos que no podrían superarlos un funcionario que nunca ha laborado en la AAA.



Interpretar que un Oficial Ejecutivo de la AAA no puede ser empleado de la corporación pública implicaría que solamente personas externas a la agencia, que desconocen la naturaleza de la AAA y están ajenos a su realidad operacional, son las que tendrían a su cargo los aspectos administrativos y operaciones de dicha corporación pública. Esto, a su vez, dejaría en manos de personas sin experiencia en la corporación la responsabilidad de garantizar las adecuadas operaciones de la AAA y que el servicio esencial de agua y alcantarillado sea continuamente brindado al pueblo. Esta interpretación, a mi juicio, tendría el efecto de desestabilizar la AAA, lo cual es contrario a su fin público principal. De esa haber sido la verdadera intención legislativa, debió haber surgido claramente del historial legislativo para proveer parámetros racionales y claros en el cumplimiento de tal mandato.

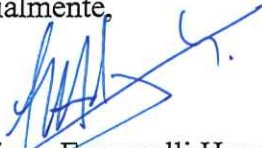
Recordemos que, como hemos dicho, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que la interpretación de las leyes debe descansar en sanos principios de **lógica**. *Central Boca Chica, Inc. v. Tesorero de Puerto Rico, supra*. Asimismo, una interpretación literal del texto de la ley que resulte en consecuencias absurdas puede ser sustituida por una aplicación razonable y consistente con el propósito legislativo. *Clínica Dr. Mario Julia, Inc. v. Secretario de Hacienda, supra*.

A base de tales normas de interpretación de las leyes, y en conjunto con un análisis ponderado del historial legislativo de la Ley Núm. 15-2013 y las consecuencias de su aplicación literal, concluimos que el requisito de que los Oficiales Ejecutivos de la AAA no sean empleados previo

a ocupar dicho puesto no es acorde con la intención legislativa tras la aprobación de la referida ley. Ante ello, entendemos que los nombramientos de los Oficiales Ejecutivos actuales deben sostenerse. Una interpretación literal del texto obraría en detrimento del servicio esencial que la AAA provee a la ciudadanía, que es su fin primordial.

Precisado lo anterior, y reiterando que en el Poder Judicial yace la responsabilidad constitucional de la interpretación de las leyes y de nuestra Constitución, lo aquí expresado no debe considerarse como una imposición a la facultad constitucional de los tribunales para interpretar las leyes.

Cordialmente,



Domingo Emanuelli Hernández
Secretario de Justicia