

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

PANEL

SOBRE EL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE



Vigencia y legado
tras 25 años de trayectoria

Integridad y Justicia por un Mejor Gobierno



Vigencia y legado
tras 25 años de trayectoria

© 2014 Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Compilación investigativa y recopilación de testimonios:

Lorenzo Villalba Rolón, J.D.

Redacción y edición:

Lcdo. Hiram Sánchez Martínez

Lcdo. Alberto Medina Carrero

Análisis crítico:

Lcdo. Hiram R. Morales Lugo

Colaboración especial:

Lcda. Ygrí Rivera de Martínez

Diseño y diagramación de portada y páginas interiores:

Jaime Olivieri Barrios

Correctora

Isabel Batteria

Impreso en Puerto Rico / Printed in Puerto Rico



Una publicación del
Panel sobre el Fiscal Especial Independiente



Funcionarios actuales del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente



Actuales Fiscales Especiales Independientes

Dedicatoria

Este libro promueve un esfuerzo educativo y didáctico, cuyo principal objetivo es que el pueblo puertorriqueño pueda aquilatar de primera mano el historial, la vigencia y la trayectoria de este instrumento en la lucha contra la corrupción gubernamental.

Los notables resultados de ese empeño no podrían aquilatarse si no fuera por la disciplina, el carácter y la integridad de todo el personal que ha pertenecido o pertenece a la oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente. Su labor ha sido por demás excelente y meritoria, contribuyendo de manera anónima, pero con sincera lealtad hacia el País, a promover la excelencia en el servicio público.

Igualmente, la franca actitud de rectitud y honestidad de los Fiscales Especiales Independientes que han configurado el brazo operacional de la Oficina por más de 25 años es el mejor testimonio de la celosa garantía de que la corrupción es impermisible en la administración pública y que será encausada con miras a lograr su total erradicación.

Finalmente, a todos los exjueces que han servido como miembros del Panel y que han antepuesto su compromiso con Puerto Rico a la comodidad del retiro para fortalecer sus instituciones democráticas y mantener firme la trayectoria de este instrumento de justicia en beneficio de toda la ciudadanía.

A todos, nuestro sincero reconocimiento, respeto y admiración.

En San Juan, Puerto Rico, a 1 de diciembre de 2014.

Tabla de contenido

Agradecimientos	ix
Mensaje de la Presidenta	xi
Prólogo	xiii
Capítulo I	
<i>La corrupción gubernamental: una introducción</i>	3
1.1. Raíces y frutos del «árbol del mal»	3
1.2. Bases para la lucha	6
Capítulo II	
<i>Antecedentes en Puerto Rico del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente</i>	15
Capítulo III	
<i>El Panel sobre el Fiscal Especial Independiente: recurso necesario</i>	21
Capítulo IV	
<i>Trasfondo histórico de la figura del fiscal especial independiente</i>	29
4.1. La experiencia en Estados Unidos y su efecto en Puerto Rico	29
4.2. La experiencia en otras partes del mundo	34
Capítulo V	
<i>Andamiaje jurídico para combatir la corrupción gubernamental: alcance y limitaciones</i>	41
5.1. En tiempos de España	41
5.2. Una nueva forma de hacer las cosas: del <i>Attorney General</i> al Secretario de Justicia	42
5.3. Cuentas claras con el Contralor	51
5.4. El ordenamiento jurídico de la ética gubernamental	54

Capítulo VI

El Panel sobre el Fiscal Especial Independiente:

<i>un «juicio en su fondo»</i>	<i>61</i>
6.1. Creación y desarrollo	61
6.2. Las reformas de 2012	70
6.3. La Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario	79
6.4. La lucha hasta nuestros días	83

Capítulo VII

<i>Balance de una gestión.....</i>	<i>91</i>
------------------------------------	-----------

Capítulo VIII

<i>Hacia el futuro de la institución.....</i>	<i>101</i>
---	------------

Capítulo IX

<i>Últimas palabras.....</i>	<i>107</i>
Referencias bibliográficas	113
Decisiones judiciales citadas	113
Estatutos citados.....	113
Referencias generales	114
Índice de los Apéndices	117

Agradecimientos

Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración de buenos y leales servidores públicos, juristas y educadores, que nos ofrecieron su apoyo, consejo y sugerencias para preparar un documento que servirá de legado para la verdadera discusión sobre la pertinencia de organismos con clara independencia de criterio y acción, en defensa de la integridad pública.

Sobresale en este grupo una muestra selecta de colaboradores que, además, nos permitieron obtener su testimonio como apoyo a la documentación fáctica que sustenta la vigencia de este organismo en la lucha contra la corrupción.

Reconocemos con sincera gratitud al Secretario de Justicia, honorable César Miranda Rodríguez; a la Contralora de Puerto Rico, honorable Yesmín Valdivieso Galib; a la Directora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental, licenciada Zulma Rosario Vega; al expresidente del Colegio de Abogados y actual decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Interamericana, licenciado Julio Fontanet; al exlegislador y jurista, licenciado Víctor García San Inocencio; y a la expresidenta del Panel, licenciada Crisanta González Seda. Sus comentarios en defensa de la vigencia y necesidad de este instrumento de lucha social establecen el rango institucional de este organismo. Asimismo, agradecemos a la fiscal federal para la Corte de Distrito de Puerto Rico, licenciada Rosa Emilia Rodríguez, quien nos ofrece una perspectiva sobre la lucha anticorrupción.

Igualmente, a diversos ciudadanos de todos los ámbitos de la vida profesional del país que nos han alentado a presentar este documento para la posteridad, como prueba fehaciente de una labor rendida con excelencia.

A todos, nuestra gratitud y elogios, como humilde muestra de nuestro respeto, estima y consideración.



Los actuales miembros del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente: Lcda. Nydia M. Cotto Vives, Presidenta del Panel, y los Lcdos. Ismael Colón Birriel y Rubén Vélez Torres, miembros en propiedad del Panel

Mensaje de la Presidenta del Panel sobre el FEI

El 14 de febrero de 2013, el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente celebró el vigésimo quinto aniversario de su creación mediante la Ley 2 de 23 de febrero de 1988.

Conscientes de nuestra responsabilidad ministerial y ciudadana de proveer un marco de acción legal para combatir la corrupción pública en Puerto Rico, la celebración se limitó a una conferencia magistral ofrecida por el jurista peruano Dr. Luis Gilberto Vargas Valdivia, procurador público *ad hoc*, en representación de la defensa de los derechos e intereses del Estado, que presentó las acusaciones en los casos de corrupción contra el expresidente de Perú Alberto Fujimori.

Al contar con un perito reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en el fortalecimiento de los procesos democráticos mediante la aplicación de la justicia en todos sus órdenes, especialmente, contra funcionarios depositarios de la confianza del pueblo, el Panel sobre el FEI dio un paso de vanguardia al expandir sus horizontes de exposición sobre la gestión realizada por un cuarto de siglo.

Como producto de la ocasión, se suscitó un conversatorio informal entre jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico, juristas, fiscales, profesores y personalidades públicas asistentes, que resaltó la necesidad de plasmar en un documento de referencia la trayectoria y vigencia de la oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.

Nos percatamos de que realmente existía un vacío documental sobre la gestión pública de esta oficina, que sirviera de documento didáctico y aleccionador, así como una radiografía de constante ejecución y fidelidad a la misión que nos ha sido delegada.

Este es el resultado de esa idea. Una idea que se convirtió en una iniciativa desarrollada por el Panel, para ofrecer un panorama actual,

estadístico y fáctico sobre las ejecutorias emprendidas y culminadas a lo largo de los pasados 25 años, y la perspectiva de la proyección y vigencia de este organismo como baluarte en la defensa de la integridad pública.

Presentamos este libro, *Vigencia y legado tras 25 años de trayectoria*, como un testimonio elocuente de una labor cumplida de manera honrosa, prudente y responsable, así como el mapa de ruta para nuevas vertientes de honestidad y excelencia en el descargo de funciones públicas, enmarcadas en la rigurosa y celosa defensa del interés ciudadano mediante la vigencia de este instrumento de transformación social.

Los miembros del Panel confiamos en que este documento servirá para el análisis consciente, medido y crítico de la labor de una legión de hombres y mujeres que por el pasado cuarto de siglo —y por generaciones venideras— continuará con su compromiso inalterable de ser custodia de la confianza de nuestro pueblo y guardián de la integridad de su sistema de gobierno.



Nydia M. Cotto Vive
Presidenta

Prólogo

El 23 de febrero de 1988, Puerto Rico se dotó de un mecanismo oficial adicional y distinto con el propósito de promover mayor eficacia en su larga lucha contra la corrupción gubernamental. La Ley 2 de esa fecha creaba la oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente como órgano que atendería la corrupción pública a los más altos niveles en las tres ramas de la jerarquía gubernamental y en los municipios. En ese momento histórico, el país se resentía de manejos turbios en las esferas del poder, que no siempre eran objeto de escrupuloso trato por parte de las autoridades constituidas para velar por la pulcritud del desempeño de su gobierno. Una crisis de confianza en que el gobierno fuera capaz de sanearse hizo necesario un giro dramático en la autoridad investigativa y de encauzamiento del Estado.

El proceso que desembocó en esa ley estuvo matizado por cuestionamientos, reparos y suspicacias de todas clases. La discusión pública y la parlamentaria reflejaban la misma división ideológica y partidista que ha aquejado al país durante décadas y que, con frecuencia, descarrila buenas iniciativas de beneficio general. Sin embargo, fue la pluralidad partidista la que, de manera decisiva, salvó el proyecto de ley en cuestión. Es de justicia reconocer que la oportuna y sabia intervención del senador Rubén Berríos Martínez, del Partido Independentista Puertorriqueño, permitió armonizar criterios y superar diferencias en la conflictiva consideración de la medida legislativa que se convertiría en ley.

Las páginas que siguen recogen de manera sucinta pero suficiente la historia que llevó a la aprobación de la Ley 2 de 23 de febrero de 1988, sus avatares hasta el presente y su proyección hacia el futuro. Es un relato instructivo y esclarecedor de los procesos de gobierno, en lo relacionado con la honradez con la que se conducen, e inspirador, en momentos

en que la confianza ciudadana en la justicia ha quedado grandemente sacudida, no solo por las revelaciones de corrupción, sino también por la ineficacia manifiesta de ciertas instancias de poder en combatirla. Así lo reconoce el Secretario de Justicia, licenciado César R. Miranda:

Las circunstancias de los tiempos van demandando nuevas medidas que se atemperen a la atención de nuevos retos y problemas. Ese es el caso del origen de la oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente. En el momento histórico de su creación, allá para 1988, la suspicacia fundada rondaba los procesos investigativos y de procesamiento criminal en el país. Los hechos de aquellos días requerían independizar el enjuiciamiento de altos funcionarios del propio gobierno. Era necesario, entonces, el disponer de un mecanismo complementario a nuestro propio Departamento de Justicia.

Sobre este particular, resultan pertinentes también las expresiones del Dr. Julio Fontanet, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico:

Hay dos palabras fundamentales cuando uno piensa en el [Panel sobre el FEI]. La primera, «indispensable», porque creo que el PFEI, a lo largo de los años, ha demostrado que es una institución indispensable para combatir la impunidad; y la segunda, «propicia» la transparencia en las investigaciones penales en Puerto Rico. Dado el grado de politización que existe en Puerto Rico —que hay que reconocer—, existe la percepción de que el propio Departamento de Justicia no va a investigar a alcaldes, legisladores y otros funcionarios que pertenezcan al partido en el poder. De igual manera, existe la percepción de que ese mismo Departamento de Justicia a quien podría investigar es a los opositores políticos del gobierno de turno, así que el FEI es indispensable para asegurarse de que todo el mundo esté sujeto a ser procesado, no importa su afiliación política o qué gobierno ostente el poder en ese momento.

Este libro es, pues, lectura indispensable para quienes quieran entender de forma cabal el progreso de nuestras instituciones hacia un gobierno honrado. Esperamos que, con su lectura cuidadosa, nuestros funcionarios electos o nombrados; estudiantes de Derecho, de Administración Pública y de otras disciplinas relacionadas con las tres ramas de gobierno; así como la prensa y el público general comprendan mejor los procesos para depurar la gestión gubernamental y el papel que desempeña en ello el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.





CAPÍTULO I



La corrupción gubernamental: una introducción

1.1. Raíces y frutos del «árbol del mal»

La corrupción es una práctica de aprovechamiento ilícito de la autoridad o del poder político, y en este sentido, es tan antigua y difundida como la organización del Estado mismo. Basta consignar que el término fue usado originalmente por Aristóteles y Cicerón para comprobar su «rancio» abolengo. Ello no debe sorprender, habida cuenta de que, bien vista, la corrupción en el ámbito público no es otra cosa que la consecuencia de la corrupción moral en otros órdenes de la vida. Es esa deformidad de la conciencia la que encuentra en la función gubernamental una «oportunidad de oro» para manifestarse lucrativamente y, por otro lado, acceder al poder.

La mejor prueba de la prevalencia y magnitud del mal de la corrupción es el surgimiento, hace poco más de veinte años, de Transparencia Internacional, entidad no gubernamental dedicada a estudiar y documentar la corrupción en todo el mundo. De acuerdo con ella, la corrupción es:

...un fenómeno nocivo, vasto, diverso y global, cuyos agentes pertenecen al sector público como a las empresas privadas. No se refiere al simple saqueo del patrimonio del Estado. La corrupción incluye el ofrecimiento y la recepción de sobornos, coimas; la malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos; la subvaluación o la hipervaluación de precios; los escándalos financieros o políticos; el fraude electoral; la paga a periodistas, la compra de información en TV y en radio o la infiltración de agentes para obtener información y beneficios concomitantes; el tráfico de influencias y otras

transgresiones; el financiamiento ilegal de partidos políticos; el uso de la fuerza en apoyo de dudosas decisiones judiciales; las sentencias parcializadas de los jueces; favores indebidos o sueldos exagerados de amistades, a pesar de su incapacidad; los concursos amañados sobre obras materiales, su indebida o sesgada calificación; la compra de instrumentos, de armas de mala calidad, etc.

Este catálogo de la corrupción es ilustrativo y aleccionador. Por un lado, incluye sus principales modalidades, sin descuidar las más sutiles o menos visibles, de manera que sensibiliza a su ocurrencia, y por otra parte, sirve de espejo para que cada sociedad se vea reflejada y se juzgue en este contexto, sobre todo en el aspecto de la tolerancia de conductas lesivas al interés público, pero frecuentemente admitidas o pasadas por alto por motivaciones partidistas o personales, deviniendo en usos y costumbres que se arraigan como parte de una cultura de jaibería que pasa de generación a generación como una enfermedad genética.

La plaga de la corrupción es de tal naturaleza que, en 1996, la Organización de Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, y luego la Organización de Naciones Unidas, máximo foro mundial, se vio obligada a adoptar, en 2003, la Convención contra la Corrupción. En su prefacio se lee:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho; da pie a violaciones de derechos humanos; distorsiona los mercados; menoscaba la calidad de vida; y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Esta perspectiva amplia de la ONU es un reconocimiento de los efectos destructivos de la corrupción a niveles nacionales y supranacionales, puntualizando sus vínculos con problemas de envergadura que traspasan fronteras. No se trata, pues, de un mero asunto de ley y orden interno de un país, sino de algo que trastoca de manera importante la gobernabilidad de las naciones. Las implicaciones trascienden el ámbito policiaco o judicial, llegando a sacudir las bases mismas del

Estado, no solo económicas, sino las de su organización y funcionamiento institucional acordes con los más sanos principios de la administración pública.

Desde una perspectiva más cercana, la jefa de la fiscalía federal en Puerto Rico, Lcda. Rosa Emilia Rodríguez, ha expresado:

La corrupción pública es un enemigo peligroso y sa-
gaz, que destruye la fibra moral de sus víctimas y mina la
confianza del pueblo en sus funcionarios públicos. Este
delito amenaza nuestro ordenamiento público y nuestro
derecho a un gobierno representativo de los intereses de
todos sus ciudadanos, sin importar su poderío económi-
co, grado de influencia o nivel social. Es responsabilidad
de todos tener cero tolerancia ante este adversario, y lu-
char para vencer su presencia insidiosa en nuestro pueblo.

Es claro que los presupuestos gubernamentales en todas partes del mundo ofrecen oportunidades múltiples de malversaciones, sobornos y otras formas de enriquecimiento ilícito. El erario o tesoro público despierta la codicia de muchos, a quienes los manejos administrativos les sirven de escondrijos de sus fechorías. Abusando de su poder, abusan de la confianza que el pueblo, directa o indirectamente, ha depositado en ellos. Conforme ha crecido el aparato gubernamental para hacerse cargo de mayores responsabilidades, así ha aumentado el posible «botín», en la mirada torcida de los que acceden a la administración pública con el propósito avieso del latrocinio.

Esa inclinación se produce en todos los niveles gubernamentales, pero en los superiores tiene características particulares que la hacen más dañina y difícil de detectar; de ahí que hagan falta mecanismos de distinta naturaleza y sofisticación para su investigación y encausamiento. Siendo cierto que «el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente», la defensa del interés público en este contexto exige una guarda de los haberes públicos en extremo celosa. Son múltiples las modalidades de la corrupción —privada, judicial, policiaca, social, administrativa pública— y así han de ser las formas de combatirla, todas de manera consecuente, contundente e infatigable.

El problema es grave en gran parte del mundo; solo un puñado de países puede considerarse afortunado, con una incidencia razonablemente limitada. Nuevamente, Transparencia Internacional, con su Índice de Percepción de Corrupción, nos da la clave. Dos terceras partes de los 177 países que figuran en él para 2013 tienen una puntuación de menos de 50 en una escala ascendente de virtud del 0 al 100, siendo los más corruptos los más cercanos al cero. Mientras los países escandinavos y Nueva Zelanda tienen las más altas calificaciones, Estados Unidos apenas rebasa los 70 puntos, y Puerto Rico los 60.

No puede perderse de vista que la corrupción se da en un ambiente y unas circunstancias muy ventajosas para quienes incurren en ella. Sobre todo a ciertos niveles gerenciales, el puesto que se ocupa facilita no solo la comisión del delito, sino su disimulo u ocultación. Tanto funcionarios del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y municipales, en muchas ocasiones, tienen en sus manos los mecanismos idóneos para llevar a cabo la transacción dolosa, de manera encubierta por el entramado burocrático. Es por ello que hace falta un alto grado de pericia investigativa en un ente imparcial y tiempo suficiente para descubrir u obtener las pruebas necesarias para el encausamiento adecuado.

1.2. Bases para la lucha

Dado el hecho de que están de por medio agentes del Estado —algunos de ellos de alto rango—, los esfuerzos anticorrupción se llevan a cabo invariablemente bajo el signo de la desconfianza y el escepticismo que producen que sea el mismo Estado el que se investigue. La suspicacia es entendible, pero también lo tiene que ser la imposibilidad de que sea de otra manera. Aunque se tomen medidas de profilaxis procesal, el Estado no puede renunciar a su deber y responsabilidad de investigar el delito y encausar al delincuente, no importa el escenario donde se produzca ni las condiciones personales de su protagonista.

Solo la independencia de criterio y la integridad personal y profesional de los que combaten la corrupción gubernamental pueden vencer las dudas acerca de la pulcritud con la que se desempeña esa tarea. Como

es de esperar, los entes encargados de luchar por el adecentamiento de la gestión pública son muchas veces objeto de descrédito e impugnación por parte de quienes han estado o anticipan estar en su mirilla.

Lo anterior no significa que no deban atenderse señalamientos responsables sobre el funcionamiento de los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción, sino que es menester «separar el grano de la paja» en el discurso público y las propuestas de acción que incidan en la capacidad oficial para esa lucha. Ello supone un entendimiento cabal de la razón de ser de las figuras, instituciones y procesos, con el fin de que la crítica se haga con conocimiento de causa, y no sea resultado de meras impresiones o interpretaciones tendenciosas de realidades parciales por parte de quienes genuinamente no entienden y de quienes no quieren entender.

Por los intereses de por medio, la lucha contra la corrupción es también el rescate del análisis ponderado, sin el «ánimo prevenido», para juzgar y adjudicar controversias muy sensibles en la arena político-partidista, que distorsiona el enfoque profesionalmente sosegado con el que deben manejarse estos asuntos delicados. Se trata de una tarea harto difícil, por la animosidad que produce el proceso investigativo de figuras de cierto relieve, su tendencia al revanchismo y el sensacionalismo en una sociedad ávida de escándalos y de creer lo peor de sus instituciones, para deslegitimarlas y negarles su apoyo.

Esa legitimación y apoyo, dentro y fuera del gobierno, son esenciales para la eficacia de la lucha contra la corrupción. No se puede tener éxito en ella si no se cuenta con la colaboración de todos los entes del Estado y de la ciudadanía en general. Fisuras en el frente unido gubernamental socavan los esfuerzos oficiales al respecto. La falta de apoyo ciudadano también debilita la lucha, pues, sin los documentos y testimonios de personas particulares, puede resultar muy difícil o hasta imposible reunir las pruebas necesarias para inculpar correctamente a quien haya incurrido en un acto de corrupción pública, que casi siempre involucra a alguien del sector privado.

Tiene que haber, pues, una toma de conciencia de que el problema de la corrupción no es asunto que compete exclusivamente a un sector gubernamental o a unos individuos, sino que tiene un alcance y una

profundidad mucho mayor que, de no ser atendidos, llega a entronizarse y deviene en impunidad. Hay que rechazar vehementemente la idea de que «todos roban» como justificación del mal proceder en el gobierno. No es cierto que todos los funcionarios faltan a la honradez, pero si eso ocurriera no sería motivo para que decayera la lucha por una sana administración pública. En todo caso, lo que se impone es redoblar los esfuerzos anticorrupción.

En este contexto, hay que valorar correctamente el daño económico, moral y social que causa la corrupción, a fin de movilizar las fuerzas vivas del país en lo que tiene mucho de cruzada para el rescate del gobierno de manos codiciosas y «sucias». No puede haber cabida para el cinismo que postula que ciertas formas de corrupción son maneras de «hacer negocio». Acostumbrados al mayor grado de libertad en el obrar en el mundo corporativo, elementos de éste pretenden lograr sus propósitos sin sujeción a las reglas éticas estrictas que aplican en el sector público, las cuales ven, equivocadamente, como «burocracia» e ineficiencia.

La incorporación de elementos del sector privado a la función gubernamental, bien sea por nombramientos a cargos o en calidad de asesores, también ha propiciado, en ocasiones, una mayor apertura a la corrupción, en la medida en que se tiene un acceso privilegiado a información económicamente valiosa. Con ese conocimiento, se toman decisiones muy ventajosas para intereses particulares, en detrimento de los beneficios de una sana competencia en el mercado. El bien común queda afectado cuando unos pocos se benefician indebidamente de su participación en o proximidad a los círculos de poder y sus procesos decisionales. Ello motivó la aprobación del «Código de ética para contratistas, suplidores de bienes y servicios y solicitantes de incentivos económicos de las agencias ejecutivas», Ley 84-2002. Sobre el particular, el exjuez asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico Antonio Negrón García ha expresado:

La corrupción privatiza las ganancias públicas y socializa injustamente las pérdidas. En sus múltiples fórmulas, la corrupción hace privado lo que es público. Se apropia indebidamente de lo que pertenece a todos y, de ordinario, es el resultado del abuso de una prerrogativa que al-

quien tiene y ejerce sobre el monopolio de su uso. O sea, se privatiza lo que por definición no puede ser privado o se utilizan procedimientos privados en situaciones públicas.

Es precisamente la torcedura de los procesos públicos el signo de identidad de la corrupción en su sentido más amplio. El ordenamiento jurídico y administrativo del Estado procura la equidad en todos los órdenes. La desviación de esa rectitud constituye corrupción, pues introduce consideraciones ajenas al equilibrio de intereses sociales legislados o dispuestos en la política pública, como producto del proceso democrático de participación ciudadana. La corrupción suplanta el interés público con el interés privado; cancela subrepticamente la voluntad popular con la particular, subvierte *de facto* el estado de Derecho.

Debe entenderse que, aunque la corrupción tiene principalmente un fin económico, hay otros intereses de por medio que quedan vulnerados por su incidencia. De hecho, así se reconoce en la Convención de la ONU contra la Corrupción, cuando se declara: «Para la aplicación de la presente Convención, a menos que contenga una disposición en contrario, no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado». Generalmente, la primacía del resguardo del tesoro público deja, injustamente, en un segundo plano la protección de otros valores tan importantes como ese. La erosión de la confianza ciudadana en los procesos públicos, en general, que cotidianamente se realizan es un efecto colateral de la percepción de que sus resultados responden, principalmente, al «engrase» de la maquinaria gubernamental o a las «aguas bautismales» de una «madrina» o un «padrino».

Ciertamente, hay balanzas que se inclinan de un lado o del otro, dependiendo del peso o «pesos» que se coloquen en el platillo. Los procesos gubernamentales no son asépticos ni inmunes al contagio del amiguismo y el partidismo, que son parte de la vida política en toda sociedad. Sea de forma descarnada o solapada, la influencia indebida es una realidad que permea el ejercicio de la función pública. El mérito personal o el de un planteamiento, frecuentemente, pasan a un segundo plano, ante la intervención de personas que quieren invalidarlos a base de consideraciones ajenas al valor intrínseco de los individuos en cuestión y sus razones.

De manera que la corrupción no es un asunto meramente contable, sino que tiene una dimensión cualitativa y moral que va al meollo mismo de la democracia y la gobernabilidad. De muy poco valen el ejercicio electoral y los procesos que de él se derivan, si quedan anulados por las artimañas de quienes los acechan, medrando en las esferas del poder. Esa cara oculta de la corrupción es quizá la más dañina, pues socava los cimientos del edificio gubernamental desde adentro, inadvertida por la sociedad en general, hasta que su impacto se hace patente en titulares de escándalos públicos.

Por otro lado, es importante distinguir y precisar lo que son prácticas corruptas, para evitar confundirlas con meras irregularidades administrativas, que, aunque importantes, no alcanzan la categoría delictiva de la corrupción. La vigilancia de, por un lado, los adversarios políticos de un gobierno y, por otro, de los medios de comunicación en su función fiscalizadora ha llevado, con alguna frecuencia, a catalogar de corruptela situaciones que no lo son. En un caso se trata de demagogia producto del afán partidista; en el otro, es parte del desconocimiento conceptual y técnico de la complejidad del problema.

Sea como fuere, debemos rechazar poner fácilmente la etiqueta de «corrupción» a todo acto irregular o aun ilegal que se produzca en la gestión pública. Aunque el problema es grave, no debemos abultar equivocadamente su incidencia sumándole indiscriminadamente acciones desacertadas o imprudentes que, si bien ameritan ser sancionadas, no deben serlo en el contexto grave de la corrupción. Por honradez intelectual y el deber de orientar correctamente a la sociedad, es imperativo tener un cuadro claro de las fallas y las faltas en la gestión gubernamental, conforme al derecho aplicable vía legislación y reglamentación. En este sentido se expresó el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso *OEG v. Cordero Santiago*, 154 DPR 827 (2001), afirmando:

Creemos que la solución a la que hoy llegamos adelanta el propósito principal de la Ley de Ética Gubernamental: combatir la corrupción en todas las esferas del gobierno. Aunque nuestro país se ha visto en los últimos años sumergido en una ola de corrupción gubernamental que parece ahogarnos, no debemos permitir que, en el afán de buscar soluciones inmediatas, desvirtuemos los

propósitos de la Ley de Ética Gubernamental, convirtiéndola en un instrumento para cometer injusticias, dañar permanentemente la reputación de funcionarios públicos que han servido al país con dignidad, honradez y dedicación, y desalentar el que las personas más capacitadas escojan dedicarse al servicio público.

Esta labor esclarecedora es vital para que no se tengan expectativas irreales e irrazonables acerca de la lucha contra la corrupción. El desconocimiento ciudadano de lo que procede ante un señalamiento de un acto impropio en el servicio público lleva a la incompreensión de ciertas decisiones oficiales y a la consiguiente desconfianza en las autoridades que las toman. La indignación que causan los actos impropios de los funcionarios nubla el entendimiento de muchos, y el deseo de castigo produce un reclamo ciego de venganza que no toma en cuenta importantes distinciones jurídicas sobre la conducta en cuestión.

Mas la cruzada oficial y cívica contra la corrupción debe partir del entendimiento cabal de la realidad, tanto fáctica como legal. Por más que se esté lleno de una «ira santa», hay que resistir la tentación de entrar en «cacerías de brujas» o en un combate ejemplar entre el Bien y el Mal, pues ello distorsiona la lucha y la mancha de «pasión, prejuicio y parcialidad». Por el contrario, lo que hace falta es apego al Derecho, objetividad y serenidad, para evaluar los hechos y las alegaciones a favor y en contra, sin que gustos o disgustos personales o de grupos interfieran en ello, produciendo dictámenes viciados de prejuicios y banderías. Es fundamental la investigación más amplia y correcta, con el objetivo de obtener la certeza de los hechos, para garantizar procedimientos justos y equitativos.

De ahí que los diseños institucionales anticorrupción deban estar, en todo lo posible, al margen del proceso político y, sobre todo, resguardados de sus vaivenes. La libertad de acción es elemento indispensable para el descargo cabal de la función investigativa y acusatoria en el contexto gubernamental. La credibilidad de su desempeño exige que no esté subordinado a la autoridad de una parte del ente gubernamental cuyos funcionarios sean objeto de su intervención. El devenir histórico ha demostrado que, con contadas excepciones, esa subordinación produce resultados cuestionables y nada fiables para la sociedad.

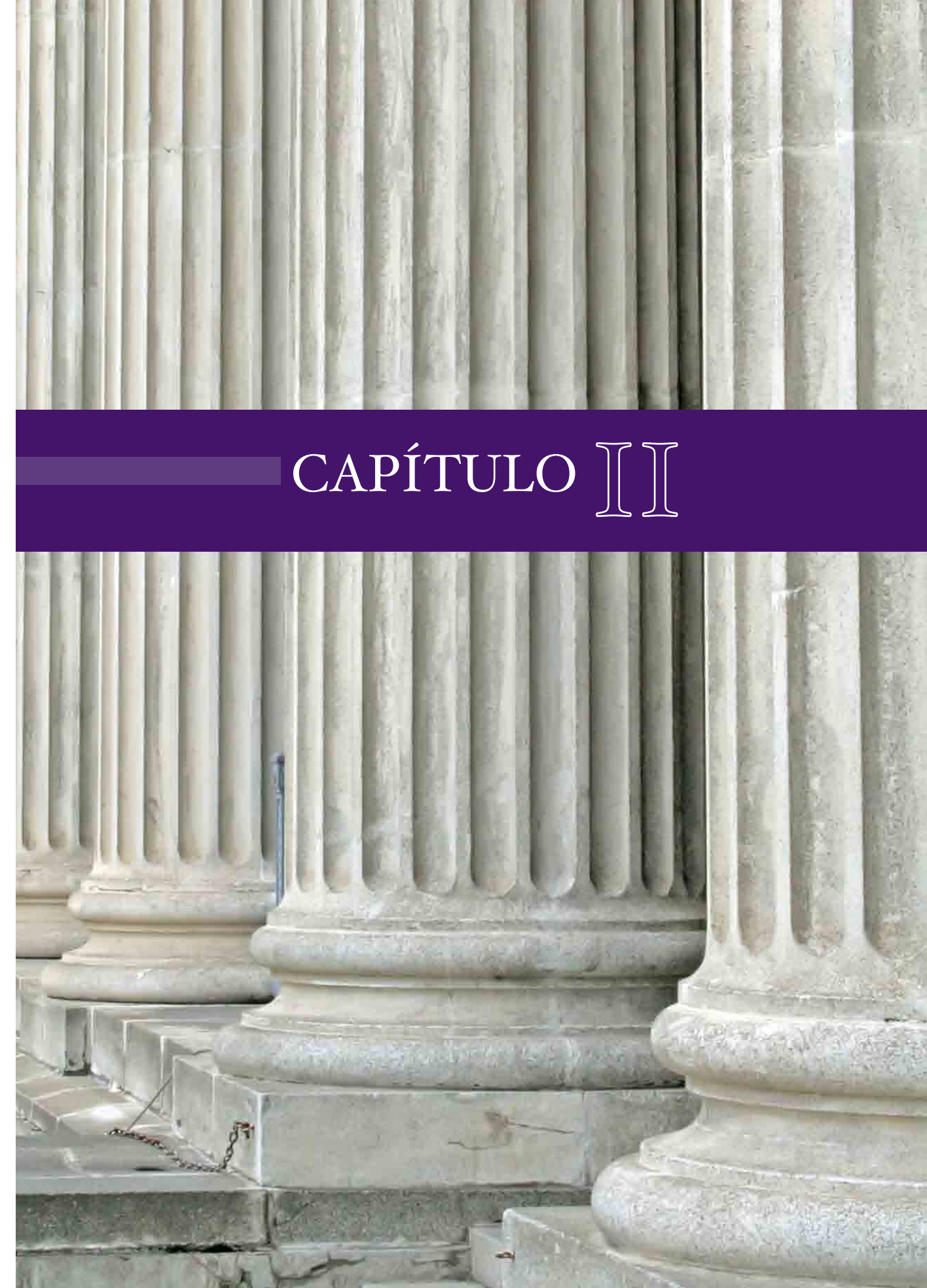
La separación del poder para perseguir la corrupción oficial es el diseño idóneo para ello. Esa distancia institucional resulta crucial para el mayor y mejor desenvolvimiento de la función investigativa y acusatoria.

Al igual que el esquema de separación de poderes constitucionales ha resultado el mejor para el gobierno del Estado, la separación del poder para perseguir la corrupción oficial es el diseño idóneo para ello. Esa distan-

cia institucional resulta crucial para el mayor y mejor desenvolvimiento de la función investigativa y acusatoria. Un esquema distinto presentaría graves peligros para la independencia de acción que debe ser consustancial al ejercicio de este ministerio. Aceptado el hecho de que no hay garantías absolutas de pulcritud en el cumplimiento de los deberes públicos, hay formas más eficaces que otras para desempeñarlos con la mayor rectitud.

Esa es, precisamente, una de las grandes tareas que debe acometer el ente dispuesto para participar de manera destacada en la lucha contra la corrupción. La consolidación institucional es el primer objetivo que ha de lograrse, para que resista los embates del partidismo y la desconfianza del público. Tarea nada fácil, por cuanto supone que los poderes políticos habrán de estar dispuestos a «armar» a su potencial adversario, cuando ellos infrinjan la ley de manera importante en el ámbito gubernamental. El logro del fortalecimiento de la entidad anti-corrupción es trascendental para su permanencia y la mayor eficacia de su desempeño.

Resulta claro que a muchos, dentro y fuera del gobierno, no les conviene el éxito de la lucha contra la corrupción. Para ellos, hay mucho en juego, si existen mecanismos efectivos que pongan coto a sus actividades delictivas. Se esgrimen, entonces, argumentos de todas clases para impugnar la institución y los funcionarios que la componen. Algunos, de naturaleza filosófica; otros, de índole de administración pública. Pero, en el fondo, la agenda es debilitar la función saneadora del Estado. Son los «ladridos» insistentes de los perros de los que el Quijote le habló a su escudero Sancho, que confirman que se anda por la senda correcta tras los facinerosos.

The background of the entire page is a photograph of classical columns. The top half shows the upper portions of several columns with fluted shafts. The bottom half shows the lower portions, including the bases and the tops of the columns, which are resting on a series of stone steps. The columns are made of a light-colored stone, possibly marble or limestone, and show signs of age and wear. A dark purple horizontal band is superimposed over the middle of the image, containing the chapter title in white text.

CAPÍTULO II

Antecedentes en Puerto Rico del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Puerto Rico no ha estado ajeno al problema de la corrupción en la administración pública. En lo pertinente a este tema, en las primeras décadas del siglo XX, existió la figura del Auditor de Puerto Rico, nombrado por el presidente de Estados Unidos, con funciones de preintervención y posintervención de las cuentas públicas. Hubo que esperar al proceso de la Asamblea Constituyente de mediados de siglo, para separar ambas funciones, eliminando el puesto de Auditor y sustituyéndolo con el de Contralor. De rango constitucional, se dispuso que su término fuera de diez años, confirmado por ambas cámaras legislativas y removible solo mediante un proceso de residenciamiento.

El próximo desarrollo significativo en el renglón de mantener una sana administración pública fue el Código de Ética para el Poder Ejecutivo, promulgado por el gobernador Roberto Sánchez Vilella a mediados de 1968. Dicha iniciativa constituyó un buen primer paso para traer el tema a la atención de funcionarios y de la sociedad en general. Ese impulso para adecuar el desempeño gubernamental continuó con la Orden Ejecutiva para Reglamentar las Relaciones Contractuales entre el Gobierno y Funcionarios que Cesaran en sus Cargos, emitida por el gobernador Luis A. Ferré en 1972, para atender el problema de la ventaja indebida de exfuncionarios que contrataban con el gobierno.

Con cada administración, se fortaleció el ente gubernamental para lidiar con el problema de la corrupción en sus múltiples facetas. En la primera incumbencia de Rafael Hernández Colón como gobernador, entre 1972 y 1976, se creó la Oficina de Asuntos del Contralor en el Departamento de Justicia. Se trató de un cambio estructural muy necesario, habida cuenta de que, hasta ese momento, no había en Justicia un ente que atendiera particularmente y con conocimiento especial los re-

feridos del Contralor por la probable comisión de delitos surgidos de los hallazgos de sus auditorías, que, con frecuencia, quedaban impunes.

La creciente sofisticación de la actividad delictiva, incluso en el ámbito gubernamental, hizo necesaria la creación en 1978 del Negociado de Investigaciones Especiales en el Departamento de Justicia. Dentro de una amplísima encomienda investigativa, se incluyeron las de ocuparse de delitos que pudieran «afectar el buen funcionamiento del gobierno», tales como el soborno de empleados o funcionarios; la malversación, el robo o la apropiación ilegal de fondos públicos; la falsificación de documentos públicos o certificaciones falsas; la omisión o negligencia de naturaleza delictiva en el cumplimiento del deber, y las alegaciones de corrupción, irregularidades o conducta impropia con relación a contratos, negociaciones u otro acto oficial, entre otros.

Pero, como ya se ha señalado, la corrupción es multiforme y tiene manifestaciones que no son necesariamente objeto del derecho penal, mas deben ser proscritas y reguladas con un enfoque normativo de orden principalmente preventivo. En este sentido, en los primeros días de 1985, el gobernador Hernández Colón, inaugurando su segundo término, emitió una breve orden ejecutiva que, con carácter «interino», establecía unas normas de control de gastos en compras, suministros y contratación en el Poder Ejecutivo, con el fin de «acabar con el mal uso de fondos públicos y combatir efectivamente el germen de la corrupción en nuestro sistema de gobierno».

La consecuencia lógica de lo esbozado tempranamente en ese cuatrienio se concretó unos meses después, por la necesidad de contar con un cuerpo amplio y específico de naturaleza ética para la función gubernamental. Con ese entendido, en julio de 1985, se aprobó la Ley de Ética Gubernamental, con un Código y la Oficina de Ética Gubernamental que lo instrumentara en todo su alcance orientador, profiláctico y saneador del ejercicio de una función oficial general muy necesitada de controles de moral pública, y en medio de una efervescencia social que demandaba una mayor y mejor rendición de cuentas del gobierno.

Ese mismo año, como secuela de los sucesos del Cerro Maravilla en 1978, y las graves dudas sobre lo ocurrido allí y el desempeño de la Policía y la Fiscalía, se creó por ley la Oficina del Fiscal Especial In-

dependiente¹ para investigar esos sucesos y todo su entorno oficial. El país vio directamente y en todos sus detalles el resultado exitoso de esa gestión, algo que validó el concepto de un ente investigador independiente cuando están de por medio elementos de alto nivel gubernamental, bien sea en su carácter estrictamente individual o como parte de un esquema institucional amplio de corrupción en sus múltiples vertientes.

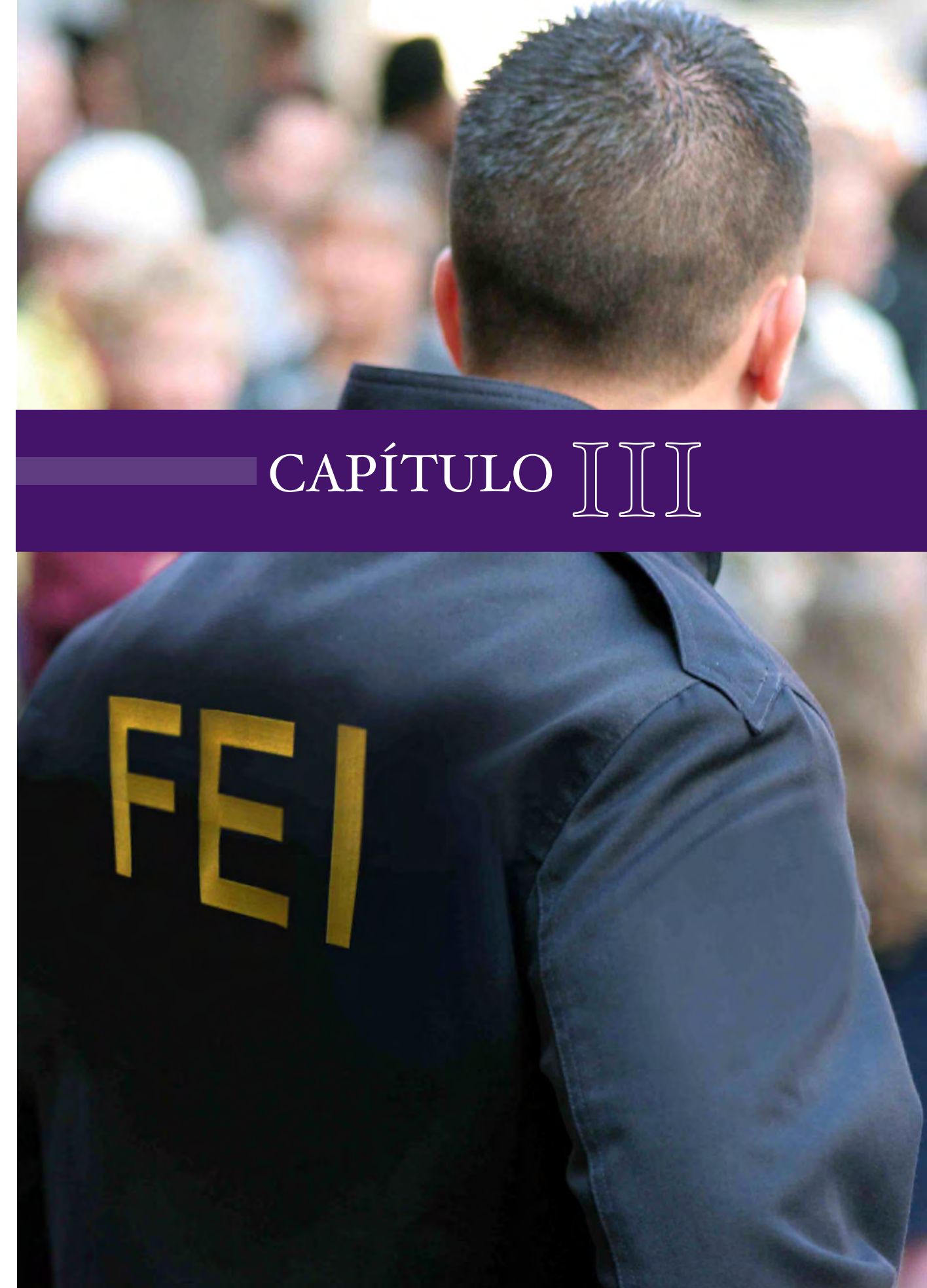
Mas todo ese andamiaje gubernamental y jurídico resultaba insuficiente para combatir una corrupción que daba muestras de desbordarse. La insatisfacción con ese estado de cosas motivó que el 23 de febrero de 1988 se aprobara la Ley 2 para crear el cargo de Fiscal Especial Independiente y establecer un panel de exjueces para instrumentar el funcionamiento de ese cargo. A pesar de la independencia que anunciaba su título, el nuevo organismo propuesto no lo era del todo, pues dependía de que los asuntos les fueran referidos por el Secretario de Justicia. La independencia era para el ejercicio del criterio y funcionamiento institucional, mas no para activarse *sua sponte*.

Hubo entonces ciertas discrepancias en cuanto a la conveniencia o necesidad de contar con este nuevo organismo en la lucha contra la corrupción. Algunos señalaban que era una admisión tácita de desconfianza en el Departamento de Justicia, lo cual lo debilitaba ante la opinión pública. Otros apuntaban a ciertas actuaciones departamentales que ponían en tela de juicio la imparcialidad del Departamento de Justicia y su capacidad y voluntad para desempeñar su ministerio con absoluta pulcritud con respecto a funcionarios de cierta categoría gubernamental y afiliación política. No podía obviarse el hecho de que el Departamento de Justicia es parte destacada del Poder Ejecutivo y subordinada cercana y directamente del Primer Ejecutivo. Era importante, pues, que en los casos de mayor relieve el país pudiera contar con un foro neutral, sin ataduras o vínculos jerárquicos obvios que pusieran en entredicho su imparcialidad.

La objeción a que el Panel sobre el FEI dependiera de manera absoluta del referido del Secretario de Justicia quedó salvada con la enmien-

¹ No se trata del actual Panel sobre el FEI.

da presentada por el senador Rubén Berríos Martínez para que el panel de exjueces tuviera la última palabra en cuanto a asumir jurisdicción en un asunto, y que pudiera proceder a nombrar a un fiscal especial independiente para atenderlo, aunque ello fuera contrario a la determinación del Secretario de Justicia. De esta manera, se salvaguardaba la independencia de criterio de la nueva entidad anticorrupción, frente a posibles decisiones producto de consideraciones ajenas a los mejores intereses de la justicia.

A photograph of a person from behind, wearing a dark uniform. The letters 'FEI' are printed in large, gold-colored block letters on the back of the uniform. The person has short, dark hair. In the background, a crowd of people is visible, out of focus. A purple horizontal bar is overlaid across the middle of the image, containing the chapter title.

CAPÍTULO III

El Panel sobre el Fiscal Especial Independiente: recurso necesario

Con el trasfondo histórico pertinente y relevante resumido en las páginas anteriores, toca el turno de traer a escena la figura protagónica de esta obra: el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, como órgano que viene a sumarse, de manera decisiva, a los recursos del Estado para el saneamiento de la administración pública. Por la trayectoria no siempre escrupulosa y pulcra de algunos en el servicio público, y su atención, en ocasiones, poco eficaz, se hizo necesario contar con una instancia investigativa y de encausamiento independiente formal y permanente, cuya naturaleza evitara la fragilidad y transitoriedad de ensayos anteriores dentro y fuera de Puerto Rico, como los que se han reseñado.

Lo que las circunstancias reclamaban era un ente cuyas características y condiciones institucionales lo colocara por encima de toda sospecha de favoritismo o parcialidad, al no estar sujeto a las in-

fluencias, presiones o vaivenes de los procesos políticos y de la subordinación jerárquica gubernamental. El título de la figura jurídica creada lo diría todo: Fiscal Especial Independiente. «Fiscal», por su ministerio investigativo y acusatorio ante los tribunales. «Especial», para distinguirlo por su encomienda particular de alto nivel, sin ser empleado del Panel sobre el FEI. «Independiente», porque es la cualidad esencial del funcionario que tendría la delicadísima tarea de procesar a altos funcionarios de los tres poderes del Gobierno de Puerto Rico.

*La Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988
«responde a la necesidad imperante del
Estado de restaurar la confianza del Pueblo
en su gobierno y en sus servidores públicos».
(2003)*

*Hon. Miriam Naveira Merly
Exjueza Asociada, Tribunal Supremo*

Por supuesto, la propuesta generó controversia en cuanto a su necesidad y a la forma correcta de instrumentarla dentro del esquema gubernamental imperante. En lo que respecta a lo primero, se veía como una postergación del Departamento de Justicia —ente de rango constitucional— en su función de investigar y acusar por la comisión de delitos, y una admisión tácita de la desconfianza en su desempeño, en lo que atañía a los incumbentes de los altos cargos en el gobierno. No obstante, la «pérdida de facultades» del Secretario de Justicia era solo parcial, por cuanto este funcionario conservaba la potestad de realizar la investigación preliminar que daría base para que entrara en funciones el Fiscal Especial Independiente.

Esa «dependencia» de orden procesal trajo consigo el señalamiento atinado de que el FEI no tendría una verdadera autonomía funcional, si su activación dependiera del criterio del Secretario. Fue entonces que el senador por el Partido Independentista Puertorriqueño, Rubén Berríos Martínez, dio con la fórmula salvadora del diferendo: tener un panel de exjueces que pasara juicio sobre la investigación hecha por Justicia, y decidiera si, independientemente de lo concluido preliminarmente, se ameritaba la asignación del caso a un fiscal especial independiente. Es así como surge el título emblemático de la función de la agencia: Panel sobre el Fiscal Especial Independiente. El examen de su jurisdicción explica la controversia que acompañó su creación.

El Panel sobre el FEI se concibió para atender cualquier investigación —de delito grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario— sobre el gobernador, sus asesores y ayudantes; secretarios, subsecretarios, jefes y subjefes, y directores ejecutivos agencias y de corporaciones públicas; y legisladores, alcaldes y jueces, tanto incumbentes como anteriores incumbentes en un periodo de cuatro años a partir de su salida del cargo. Evidentemente, se trata de, por un lado, los funcionarios electos del país y, por el otro, la alta gerencia gubernamental de las tres ramas de gobierno, ambas con autoridad y poder para influir e intimidar a funcionarios de menor jerarquía sujetos a nombramientos, confirmaciones, ascensos, traslados y toda suerte de acciones de personal en su vida profesional. De ahí la imperiosa necesidad de que los procesos del Panel sobre el FEI estuvieran aislados,

en todo lo posible, del alcance del proceso político partidista y de la injerencia administrativa de superiores jerárquicos.

De particular relevancia en este contexto surgía el caso del Secretario de Justicia como posible objeto de una investigación. En dicha situación, le correspondía al Contralor, al Director de la Oficina de Ética Gubernamental o a un querellante particular someter la información pertinente directamente al Panel, para que realizara su función evaluadora y decidiera si procedía asignar el caso a un fiscal especial independiente. De esta manera se salvaba el evidente e insostenible conflicto de intereses del Secretario como investigador e investigado, que tampoco quedaba superado con asignar dicha encomienda a un subalterno suyo o al Procurador General, cuya Oficina es una dependencia del Departamento de Justicia.

Cabe destacar que la intervención del Contralor y el Director de la Oficina de Ética Gubernamental no se limitaba a los casos en que el Secretario de Justicia estuviera de por medio, sino que su función de «frenos y contrapesos» se extendía a la negativa del Secretario a referir al Panel sobre el FEI una situación investigada con respecto a otro funcionario. Incluso, de la otra parte, el funcionario investigado tenía derecho a solicitarle al Panel que no confirmara la recomendación del Secretario de que se designara un fiscal especial independiente. De esta forma se incorporaban otros criterios profesionales que, a manera de filtro, evitaran fracasos de la justicia, bien por incuria o por equivocado y extremado celo.

Una situación adicional quedó también atendida por la ley del Panel sobre el FEI. En lo tocante a funcionarios o empleados actuales o anteriores no incluidos en las categorías de la ley, existe la posibilidad de que, por alguna circunstancia, su investigación por parte del Secretario de Justicia presente un conflicto de intereses, en cuyo caso el estatuto dispuso que el Secretario solicitara al Panel sobre el FEI el nombramiento de un fiscal especial independiente. En todos los demás casos, por supuesto, es al Departamento de Justicia al que le corresponde investigar y acusar a funcionarios sospechosos de cometer delito.

Como se sabe, el Secretario, así como los miembros del Ministerio Público, tienen una discreción sumamente amplia para acusar, pero

esa facultad no es absoluta ni irrestricta. En el contexto de la investigación y posible encausamiento a tenor con los estatutos anticorrupción, esa discreción tiene parámetros para su mejor ejercicio. Es así como, además de los elementos generales que se sopesan a la hora de decidir si se debe proceder con un caso, la ley dispuso originalmente que serían «causa suficiente» para investigar los informes del Contralor y de la Oficina de Ética Gubernamental que recomendaran la presentación de cargos criminales contra funcionarios sobre los cuales se tenga jurisdicción, en virtud de la ley del Panel sobre el FEI.

La discreción del Secretario con respecto a investigar a los funcionarios a los que que aplica la ley también queda limitada por el requisito de notificar al Panel de la querella y la investigación que se ha de hacer. De esta manera, se evita la posibilidad de manejar estos asuntos secretamente y disponer de ellos por razones espurias, en detrimento de la más pulcra administración de la justicia penal, pues el Panel podrá revisar la decisión del Secretario y ordenar que se proceda a investigar o a no investigar, según sea el caso y corresponda. Igualmente, el Secretario puede reinvestigar por iniciativa propia, a base de nueva información, y entonces concluir que deba recomendarle al Panel la designación de un fiscal especial independiente.

Conviene puntualizar que en el curso de una investigación preliminar, el Secretario está impedido de conceder inmunidad —excepto en los casos en que se trate de un autor o coautor que se convierta en testigo de El Pueblo— o negociar una alegación, pues ello podría afectar de manera importante el desarrollo del caso cuando pase a manos del Panel y, posteriormente, a un fiscal especial independiente. Por supuesto, en los casos en que, concluida la investigación, pueda asumir legítimamente su jurisdicción de manera exclusiva, conservará la autoridad para, a su discreción, conceder tales beneficios a los acusados, bajo su entera y única responsabilidad.

Esa investigación preliminar por parte del Secretario de Justicia —precisamente por no ser de índole definitiva— quedó sujeta a un plazo relativamente breve, pero que se estimó suficiente para el descargo responsable de esa encomienda. De ahí que, en un principio, se estableciera el término inicial de 90 días, con la posibilidad de prorrogarlo

por 90 días adicionales por decisión del Panel, a solicitud del Secretario. De incumplirse con el término inicial o el prorrogado, el Secretario perdería la jurisdicción sobre el asunto, y este pasaría a manos del Panel, para la disposición que procediera.

Obviamente, la encomienda de pasar juicio sobre las investigaciones preliminares y la suficiencia de la prueba con la que se cuenta es una en extremo delicada en Derecho, y exige un alto grado de conocimiento técnico y pericia. En esencia, se trata de una labor muy parecida a la adjudicativa. Por ello, se consideró necesario que el Panel estuviera constituido por tres exjueces en propiedad y dos alternos, que podrían provenir de todas las instancias judiciales, es decir, del Tribunal Supremo, del de Apelaciones o del de Primera Instancia. Aunque en un principio se llegó a considerar que fueran jueces en funciones, ello se descartó por la evidente posibilidad de un conflicto de intereses.

Reconociendo la importancia del proceso de nombramiento de dichos exjueces, se dispuso que la designación por el gobernador contara con la aprobación mayoritaria no solo del Senado —como es lo usual—, sino de la Cámara de Representantes, lo mismo que se requiere para los cargos del Contralor y del director de la Oficina de Ética Gubernamental. En sus inicios, se entendió prudente que el término de incumbencia de los miembros fuera de tres años, prorrogable por tres años adicionales. Más tarde se ampliarían dichos términos, para darle mayor continuidad al desarrollo de las iniciativas institucionales y uniformar el término de incumbencia de los miembros del Panel con otras instrumentalidades del gobierno que ejercen funciones fiscalizadoras.



The image is a composite of two photographs. The top photograph shows a close-up of wooden bookshelves filled with numerous old, leather-bound books. The lighting is warm and focused on the spines of the books. The bottom photograph shows an open, antique book with marbled paper lying on a dark wooden surface. In the background, a closed book with a highly decorative, gold-tooled leather cover is visible, resting against a bookshelf. The overall atmosphere is one of a quiet, historical library.

CAPÍTULO IV

Trasfondo histórico de la figura del Fiscal Especial Independiente

4.1. La experiencia en Estados Unidos y su efecto en Puerto Rico

La presentación de la historia del Panel sobre el FEI nos obliga a examinar la historia de la corrupción, que, como sabemos, es tan vieja como la Historia misma. Así, igualmente la de su combate. Conviene un repaso —parcial, para no ser prolijos— de algunas instancias, con el fin de buscar claves para el entendimiento del presente y la proyección del porvenir. Por evidentes razones histórico-políticas, los ejemplos de Estados Unidos nos son más pertinentes y relevantes en el examen de estos temas. Aleccionadores, por cuanto es esa democracia la que ha servido de modelo a la nuestra y buena parte de las del resto del mundo. De ahí que su experiencia, buena y mala, resulte útil.

La joven república norteamericana apenas tenía unos cuarenta años cuando la presidencia de Andrew Jackson —signada por la consigna «*To the victors belong the spoils*»— inauguró una era de patronazgo político y corrupción sin precedentes. Más de 900 funcionarios fueron sustituidos de un plumazo, por consideraciones puramente partidistas, sin atención al principio de mérito, y remplazados con personas sin la preparación ni la experiencia necesarias para desempeñar sus funciones en el gobierno. Fue una era que tuvo como punto culminante que Caleb J. McNulty, Secretario de la Cámara de Representantes, fuera acusado de desfalco de ese cuerpo legislativo.

Ni siquiera Abraham Lincoln, con toda su grandeza, se sustrajo al ejercicio intenso del patronazgo político. «Honest Abe», en los cuatro años y un mes en que ocupó el cargo, sustituyó a 1,457 de 1,639 funcionarios, admitiendo en 1862 que su administración «*distributed to its party friends as nearly all the civil patronage as any administration ever did*». Fue una época en la cual, por su don de gentes y popularidad, la

gente lo asedió en busca de beneficios que él no siempre pudo, quiso o supo denegar, con lo que contribuyó a consolidar una tradición malsana de un favoritismo que debilitó el servicio público en medio de la Guerra Civil.

El apogeo de la corrupción norteamericana hasta ese momento se produjo durante la presidencia del «héroe de Appomattox», Ulysses S. Grant, comandante de las tropas de la Unión, devenido en Comandante en Jefe en virtud de su elección. Es en esos dos términos presidenciales que se disparó la corrupción a niveles inauditos. El asunto llegó a tal punto que el propio Grant, cediendo a la indignación popular, sometió al Congreso la creación de la Civil Service Commission en 1871. Aunque se implantaron algunas recomendaciones de dicha entidad, ya para 1875, significativamente, el Congreso le negó fondos para su funcionamiento.

Curiosamente, durante la presidencia de Grant se produjo un suceso que presagiaría un aspecto de Watergate un siglo después, demostrativo de la razón por la cual la investigación de la corrupción a los más altos niveles debe ser totalmente independiente. Ante el escándalo conocido como *Whiskey Ring* —conspiración para defraudar al gobierno del pago de arbitrios sobre este licor, en la cual estaban involucrados allegados al Presidente—, Grant nombró al general John Brooks Henderson como fiscal especial para investigar este asunto. Algún tiempo después, lo despidió ante la resistencia de este a la interferencia del presidente en la investigación.

La insatisfacción pública con este sistema de prebendas continuó en aumento hasta que en 1883 se aprobó la Ley Pendleton, para establecer una Comisión de Servicio Civil de naturaleza bipartidista. El estatuto tuvo un alcance limitado en un principio, pues la mayor parte de los puestos gubernamentales no quedaban cobijados por sus disposiciones. No obstante, según se fueron sucediendo en el poder ambos partidos, aumentaron la aplicación de la ley para proteger a sus adeptos nombrados durante su incumbencia. Fue así como, para 1900, casi todos los puestos federales quedaban protegidos por ley.

Mientras tanto, al nivel estatal y municipal, se registraban escándalos que son emblemáticos de la corrupción gubernamental en Estados Unidos y referentes para la posteridad. «*Tammany Hall*» resume una

historia de corrupción —patronazgo político y pago de favores políticos— en la ciudad y el estado de Nueva York, que se prolongó por cerca de ochenta años. El *Teapot Dome Scandal*, de 1920 a 1923, fue para su época el escándalo de soborno político más grande de la historia de Estados Unidos. Este caso estaba relacionado con concesiones petroleras irregulares en terrenos federales, el presidente Calvin Coolidge nombró a dos fiscales especiales —uno demócrata y otro republicano— para que investigaran dichos manejos bajo la presidencia de Harding, quien había muerto súbitamente. De esa investigación resultó la condena del Secretario del Interior, Albert Fall, el primer miembro del gabinete presidencial en ir preso.

La sucesión de escándalos en el gobierno federal y en los gobiernos estatales, de condados y municipales generó una opinión pública adversa que provocó, entre otras medidas, la aprobación de la Ley Hatch de 1939, para prohibir la actividad política de los empleados federales, origen de mucha corrupción.

La presidencia de Harry Truman trajo consigo otro ejemplo de los problemas de dejar las investigaciones sobre corrupción gubernamental en manos del propio gobierno. Con un trasfondo congresional como presidente de la Comisión Truman —que durante la Segunda Guerra Mundial destapó el dispendio en varios renglones de gastos militares—, a Truman lo persiguió el escándalo en la Casa Blanca, objeto de la famosa investigación del senador Estes Kefauver. Cuando J. Howard McGrath, el *Attorney General* de Truman, despidió al fiscal independiente Newbold Morris por ser demasiado incisivo, Truman se vio obligado a deshacerse de McGrath.

Por sus consecuencias, el escándalo de Watergate entre 1972 y 1974 marcó un hito en la corrupción política estadounidense y mundial. Sus distintas vertientes revelaron una compleja y extensa madeja de infracciones a la ley orquestada desde la presidencia de la Nación. Dado el alto rango de las personas involucradas en los actos de corrupción, se hizo necesario proveer un mecanismo alterno al del ministerio público, para investigar y procesar a los culpables. De ahí surgió la figura del «fiscal especial», cuya eficacia se vio prontamente neutralizada por la intervención directa del presidente Richard Nixon, temeroso de que se descubriera su culpa.

Pero ya no habría marcha atrás. A pesar de todos los intentos de manipular los mecanismos oficiales a su favor, una por una fueron cayendo las defensas de Nixon ante el embate decidido del fiscal especial Leon Jaworski, quien logró que se reconociera su derecho a demandar al Presidente y a obtener las pruebas en su poder, que demostraron la culpabilidad de Nixon. Ese resonante triunfo jurídico sentó las bases de un sistema de investigación y encausamiento independiente y vigoroso, validado judicialmente y popularmente como el idóneo para sanear la administración pública a los más altos niveles gubernamentales.

De ese convulso periodo, que puso en entredicho la institución presidencial y el Poder Ejecutivo en Estados Unidos, surgió en 1978 la *Ethics in Government Act*. Dicho estatuto requería la divulgación de la situación financiera y del historial de empleo de los funcionarios públicos y su familia inmediata, limitaba las actividades de cabildeo luego de dejar el servicio público y creaba la Oficina del Fiscal Independiente. De acuerdo con el esquema de la ley, el fiscal independiente sería nombrado por un panel de jueces del Tribunal de Circuito de Apelaciones del Distrito de Columbia, y solo podría ser despedido por «justa causa» por el *Attorney General*. La vigencia de las disposiciones relativas al Fiscal Especial Independiente era de cinco años, por lo cual expiraban en 1983.

Con el afán legítimo de adecentar la administración pública en Estados Unidos, entre 1978 y 1982, la figura del Fiscal Especial Independiente fue invocada en once ocasiones, aunque solo en tres de ellas se llegó a designar uno. En dos de esos casos se imputaba uso de drogas a funcionarios de alto rango; en el otro, vínculos con el crimen organizado. Ninguno de los casos produjo acusaciones. No fue hasta 1987 cuando se produjo la primera condena, la de Michael Deaver, exasesor del presidente Ronald Reagan, por perjurio en investigaciones acerca de sus actividades como cabildero y conflictos de interés.

Ya en 1983 se había aprobado la extensión de la figura del Fiscal Independiente por cinco años, pero con un radio de acción más limitado y una mayor discreción del *Attorney General* para referirle asuntos y despedirlo.

Cabe destacar que, a partir de 1987 y hasta 1991, se registraron once condenas de los funcionarios involucrados en el escándalo que ha pasado a la historia como el caso Irán-Contra, la venta ilegal de armas a Irán para financiar la ayuda a los contrarrevolucionarios en Nicaragua. Por la naturaleza del caso, los participantes, su duración y la televisación de las audiencias congresionales al respecto, este caso tuvo una gran repercusión nacional e internacional, y sirvió para demostrar la utilidad de la figura del Fiscal Especial Independiente, aunque ya desde 1983 no se le llamara así, sino *Independent Counsel*.

No obstante, el estatuto no gozó de aceptación total, y fue combatido jurídica y políticamente, por considerársele, por un lado, contrario al orden constitucional, y por otro lado, demasiado amplio y riguroso en sus exigencias. Por ello fue enmendado varias veces en años subsiguientes, y superó el cuestionamiento constitucional en el Tribunal Supremo de Estados Unidos en una decisión 7-1 en el caso *Morrison v. Olson*, 487 US 654, de 1988. Las enmiendas de 1987, con el título de *Independent Counsel Reauthorization Act*, sirvieron de base definitiva para la legislación de 1988 que creó el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente en Puerto Rico, que se venía cuajando desde 1982, con un proyecto para crear la Oficina del Procurador Especial.

Si bien esa pieza legislativa no fue aprobada, estuvo inspirada parcialmente en una nueva realidad jurídica: el Código Penal de 1974 había tipificado como delito una serie de conductas contrarias a la mejor administración pública. Bajo el acápite de «delitos contra la función pública» figuraban el enriquecimiento ilícito; el aprovechamiento de trabajos o servicios públicos; la negociación incompatible con el ejercicio del cargo; la intervención indebida en contratación, subasta u operaciones del gobierno; las certificaciones falsas; el soborno; la influencia indebida; la omisión en el cumplimiento del deber; y la negligencia en el cumplimiento del deber. Igualmente, como «delitos contra el erario público» [sic], se incluían los delitos contra los fondos públicos; la compra por el colector de bienes vendidos para pagar contribuciones; la venta ilegal de bienes; y no permitir la inspección de libros y documentos. Finalmente, en los «delitos contra la función judicial» se tipificaban la promesa de rendir determinado veredicto o la decisión y el ocultar algún vínculo con un jurado.

Obviamente, ante un catálogo de delitos de esta naturaleza, se imponía el fortalecimiento de los mecanismos del Estado para investigar y encausar a los infractores de la ley en el ámbito público y, a la vez, la búsqueda de otros recursos con el mismo fin, tarea nada fácil, habida cuenta de la resistencia natural de los elementos políticos a crear entidades fiscalizadoras de su desempeño, y a las dudas que todavía subsistían acerca de la constitucionalidad del fiscal especial independiente y su funcionalidad práctica dentro del esquema de la administración de la justicia penal, concretamente, frente al Ministerio Público y el Departamento de Justicia.

4.2. La experiencia en otras partes del mundo

Conviene en este punto examinar brevemente algo de lo que se ha hecho en otras partes del mundo en su lucha contra la corrupción. Es parte de, incluso, la cultura popular el conocimiento sobre «la mordida» en México y otros países latinoamericanos, el sistema «Padrino» en Filipinas y la mafia en Rusia, como elementos casi institucionales de la corrupción. Las respuestas a estas situaciones se han dado a distintos niveles, dentro y fuera de esas y muchas otras naciones, con grados apreciables de corrupción. En ellas hay ejemplos de medidas que, ajustadas a la realidad particular, pueden servir como modelos en todo el mundo.

La presión externa es una fuerza que se deja sentir sobre los países en los que se registra un cierto grado de corrupción. No solo se trata de reclamos de gobierno a gobierno en su trato bilateral, sino de señalamientos concretos de entidades internacionales de gran peso en la vida económica de las naciones. Así, apuntamientos y exigencias del Banco Mundial, el Banco Internacional de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional sobre una salud fiscal nacional aquejada por la corrupción tienen una importancia capital, pues se condicionan ayudas y préstamos a no solo la solvencia económica, sino a la solvencia moral de los gobiernos.

En este respecto, la reputación de los países, en lo que atañe a la pulcritud de su manejo de la cosa pública, es un activo de mucha importancia

para el clima de inversión y la responsabilidad con acreedores y bonistas del exterior. Por ello, los gobiernos suelen esmerarse en conservar una buena imagen y en tomar medidas para adecuar su funcionamiento sobre el particular. De ahí que se produzcan pronunciamientos públicos, del más alto nivel jerárquico, de «cero tolerancia» a la corrupción, como parte de una política pública al respecto, con miras a sentar la tónica o las pautas en el desempeño de los subalternos gubernamentales.

Por supuesto, esos compromisos o declaraciones públicas han venido acompañados de acciones concretas en el orden estructural y de funcionamiento. De ahí que se hayan creado cuerpos o entidades con la encomienda de combatir la corrupción, algunas dentro del ente gubernamental y otras de manera adjunta, formadas por ciudadanos en su carácter particular. Oficinas de auditoría o contraloría, la figura del *Ombudsman* y comisiones ciudadanas son ejemplos de lo anterior en gobiernos de todo el mundo. Hay, pues, sistemas de vigilancia interna y externa, que intentan, por un lado, atajar el asomo de las prácticas corruptas y, por otro, sancionarlas.

Un aspecto importante de esa vigilancia es la rendición de cuentas de los patrimonios personales de los funcionarios, sobre todo de los que ostentan poderes decisoriales. La obligación por ley de revelar los detalles de la situación económica antes de, durante y al momento de salir del servicio público permite que se tenga un cuadro claro y completo de los posibles conflictos de interés y de cambios de fortuna inexplicables e inusitados, que podrían deberse a actos ilegales o contrarios a la ética gubernamental. Las cifras y los nombres en informes económicos y planillas contributivas son parte de lo que se ha llamado el *money trail* que va dejando el corrupto, y que sirve para apresarlos.

Ciertamente, la fiscalización legislativa o parlamentaria, sobre todo de la oposición política, ha sido un elemento crucial en la lucha contra la corrupción. Hay comisiones legislativas con funciones de supervisión de agencias y asuntos gubernamentales, cuyos poderes investigativos se hacen sentir regularmente con requerimientos de comparecencias personales y de documentos. El mecanismo de la interpelación, surgido en el Reino Unido, se utiliza en otros países europeos como España y Francia, y en América, Canadá, Estados Unidos, Chile, Perú y Puerto

Rico, entre otros. Se trata de una citación parlamentaria a un funcionario, para interrogarlo y pedirle cuentas acerca de su gestión oficial.

De esa intervención legislativa han surgido ajustes a los procesos gubernamentales, con el fin de hacerlos menos vulnerables al efecto corrosivo de la corrupción. Leyes y reglamentos dificultan la manipulación de procedimientos como los de compras y subastas, para favorecer indebidamente a ciertos contratistas y suplidores, renglones en los que se manifiestan preponderantemente las prácticas corruptas. Una mayor formalidad y uniformidad en los procesos reduce la subjetividad que da lugar a la concesión o adjudicación de oportunidades de negocio con el gobierno por razones ajenas a la calidad, el mérito o el precio.

Indudablemente, un proceso más impersonal y colectivo reduce significativamente la posibilidad de que una sola persona lo controle con fines contrarios a las prácticas más sanas de la administración pública. En la medida en que los países más desarrollados han montado un andamiaje gerencial de mayor profesionalismo y rigurosidad, se han fortalecido los mecanismos internos para, de una parte, reducir la incidencia de la corrupción y, de otra, detectarla y sancionarla. Con el apoyo y el aval de gobiernos y organizaciones no gubernamentales, estas prácticas se han ido difundiendo a lo largo del mundo, alcanzando países en desarrollo económico y político.

Con el correr del tiempo, tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico se fueron revisando las leyes que crearon las entidades que luchan contra la corrupción. Los cambios en las circunstancias así lo dictan siempre. Por un lado, las formas de burlar la ley se sofistican con el surgimiento de nuevos esquemas y tecnologías. Por otro lado, la sociedad se sensibiliza de manera más aguda a los abusos de la confianza depositada en los hombres y las mujeres que elige para gobernar y los que forman parte de los cuadros directivos en el sector gubernamental. Hay, entonces, una mayor intolerancia hacia las faltas contra el buen gobierno.

Es en este contexto que se debe examinar con cierto detenimiento el armazón oficial que atiende, de una forma u otra, la corrupción gubernamental. Ello debe hacerse para tener claro su alcance, sus fortalezas y debilidades, y las razones de política pública y de orden práctico

que han aconsejado aumentar el elenco de actores institucionales en el drama de la lucha esforzada de nuestro pueblo contra la corrupción. Esa lucha hay que renovarla con cada generación, para estar a la altura de los tiempos y de la madurez democrática y de gobernanza que exigen el progreso y la evolución de una sociedad regida por el imperio de la Ley.



CAPÍTULO V



Andamiaje jurídico para combatir la corrupción gubernamental: alcance y limitaciones

5.1. En tiempos de España

No empecé lo antes reseñado, precisa que hagamos constar que, desde sus orígenes, el Gobierno de Puerto Rico ha contado con mecanismos oficiales para combatir los desmanes que, en mayor o menor grado, se producían en su ámbito. El régimen español tuvo, siglos atrás, un sistema de corregidores, oidores, veedores y visitadores que, junto con los procesos de residenciamiento, constituían un ordenamiento oficial para supervisar el desempeño de los funcionarios de gobierno. Aun dentro de los límites jurídicos y políticos que suponían la monarquía y el sistema colonial de los siglos XVI, XVII y XVIII, debe consignarse la existencia de un ordenamiento que sancionaba los abusos de poder y el enriquecimiento ilícito en el gobierno.

Como puede verse de la referencia anterior, el Derecho Indiano disponía de unos funcionarios que, durante la incumbencia de, en nuestro caso, un gobernador y todos los miembros de su gobierno —incluidos alcaldes y alguaciles—, con las considerables limitaciones de distancia y tiempo de aquellas épocas, realizaban indagaciones e inspecciones dirigidas a comprobar el cumplimiento cabal de las responsabilidades oficiales. A ello se sumaba el juicio de residencia, proceso riguroso al término del mandato, con la particularidad de que el funcionario investigado no podía abandonar el territorio hasta que concluyera, algo que podía tomar hasta seis meses.

Con los avatares de la política española y su efecto en la situación de las colonias, en el siglo XIX, el Derecho Indiano devino en el Derecho Ultramarino, instrumentado a través del Ministerio de Ultramar. Los asuntos que aquí se tratan estaban a cargo de la sección de Gracia y Justicia. Debe destacarse que dentro del ordenamiento jurídico-admi-

nistrativo se encontraba el Tribunal Mayor de Cuentas, órgano fiscalizador de la hacienda pública, cuyo origen se remonta al siglo xv. La legislación española contenía disposiciones detalladas sobre controles administrativos sobre el funcionamiento de cabildos y concejos, que se hicieron extensivas a Cuba, Filipinas y Puerto Rico.

También hay que puntualizar que la Audiencia Territorial —antecesora del Tribunal Supremo— establecida desde 1831, tenía, en lo penal, jurisdicción primaria sobre los delitos cometidos por los diputados provinciales, los concejales de los ayuntamientos y las autoridades administrativas, así como por los delitos cometidos por los auxiliares del Ministerio Fiscal. Como puede verse, aun dentro de los estrechos márgenes del régimen colonial español, el país no estaba huérfano de unas protecciones sustantivas y procesales básicas ante los abusos de poder de naturaleza delictiva.

Con ese trasfondo, se aprueba la Carta Autonómica de 1897, cuyo Gabinete incluía la Secretaría de Gracia y Justicia, ocupada por Luis Muñoz Rivera. Obviamente, la nomenclatura del nuevo gobierno insular correspondía a la administración gubernamental peninsular, y la secretaria aludida tendría la encomienda oficial de instrumentar el estado de derecho español con vigencia en ultramar. La cortísima duración del régimen autonómico no permitió que se pusieran en práctica de manera apreciable las disposiciones del nuevo gobierno. La Guerra Hispanoamericana tronchó ese desarrollo político, dejando en el plano especulativo sus efectos reales.

5.2. Una nueva forma de hacer las cosas: del Attorney General al Secretario de Justicia

El cambio de 1898 fue abrupto y drástico; borrón y cuenta nueva en todos los órdenes. Todo lo español fue rápidamente suplantado o sustituido por los esquemas o modelos estadounidenses. El Derecho y sus modos, así como el gobierno, ahora responderían a la cultura jurídica y política anglosajona por vía de la experiencia de Estados Unidos. Para principios de 1899, se crearon los cuatro departamentos del nuevo gobierno, uno de los cuales era el de Justicia, para el cual el

gobernador militar Guy V. Henry nombró como Secretario a Herminio Díaz Navarro, iniciando con ello una era de cambiante subordinación.

En medio de la rápida sucesión de gobiernos militares —hubo cuatro en dos años— en 1899 se reorganizó el Departamento de Justicia, sustituyendo a Díaz Navarro con Juan Hernández López, y se creó una Junta Judicial, compuesta por cinco abogados, para dirigir el Departamento, a manera del «poder detrás del trono». Se eliminó el cargo de Secretario, sustituyéndolo con el de Procurador General o, mejor dicho, *Solicitor General*, con nombramiento directo del presidente de Estados Unidos. En dicha reforma, que buscaba asemejar el Departamento de Justicia a los de Estados Unidos, se consigna entre sus atribuciones la de «procesar a los funcionarios del Gobierno Insular por delincuencias en el desempeño de sus cargos».

La subordinación directa del Departamento de Justicia al poder político en Washington, a través del gobernador —funcionario también nombrado por el presidente de Estados Unidos— se puso de manifiesto dramáticamente con sucesos ocurridos en la década de 1930. Con el precedente de impunidad oficial de la Masacre de Río Piedras en 1935, dos años después ocurrió la Masacre de Ponce. En ambos casos, el gobernador Blanton Winship intervino directamente para dirigir la investigación de los sucesos, con miras a disculpar a la Policía por las matanzas. En el caso de Ponce, obviando al Procurador General Benigno Fernández García, le ordenó al fiscal de Ponce, Rafael Pérez Marchand, que modificara su informe inculpatario de los policías, lo cual motivó la renuncia de éste. Luego, el sucesor de Pérez Marchand en el cargo, Pedro Rodríguez Serra, rindió el informe exigido por Winship.

Como se sabe, la indignación general fue tal que hizo necesaria la creación de una comisión investigadora independiente integrada por puertorriqueños de gran solvencia moral y presidida por Arthur Garfield Hays, un abogado norteamericano asociado con la American Civil Liberties Union. El informe de dicha comisión reivindicó a Pérez Marchand, al concluir que la Policía era la autora de la masacre. La integridad del Departamento de Justicia quedaba seriamente comprometida y desacreditada, al prestarse para realizar una investigación y presentar un claro informe de encargo, respondiendo, no a su ministerio, sino a una exigencia política.

La legislación de 1948, que ha pasado a la historia como la «Ley de la Mordaza», puso en evidencia el carácter sumiso del Departamento de Justicia ante el poder político, pues, lejos de combatir los estatutos que criminalizaron el independentismo, se plegaron a ellos, facilitando la persecución ideológica y el abuso de los derechos civiles de incontables ciudadanos. Esto se ha considerado una traición del ministerio de hacer justicia, para instrumentar unas medidas, de su faz, inconstitucionales y opresivas, que en 1957 se tuvieron que derogar, al declarárseles como tales.

Fue otro suceso de sustrato ideológico el que volvió a poner en dramático entredicho la capacidad institucional del Departamento de Justicia para desempeñar idóneamente su ministerio. Los sucesos del 25 de julio de 1978 en el Cerro Maravilla y el posterior encubrimiento por parte de la Policía, con participación de la Fiscalía al más alto nivel, asestaron un rudo golpe a la confianza pública en esa institución y mancillaron grandemente su imagen. Una vez más, el Ministerio Público fallaba gravemente en su encomienda oficial.

Cerca de una década después, otro escándalo político con matices jurídicos salpicaría al Departamento de Justicia, al revelarse la práctica del «carpeteo» con motivos ideológicos llevada a cabo en el gobierno de Puerto Rico durante décadas, principalmente por la Policía de Puerto Rico, pero con la participación del Negociado de Investigaciones Especiales del Departamento de Justicia. Nuevamente, se trataba de unos actos claramente ilegales e inconstitucionales que involucraban precisamente a la agencia gubernamental encargada de sostener el orden jurídico en el país como «abogada del Pueblo de Puerto Rico» y consejera jurídica del Estado.

En *Noriega v. Gobernador*, 130 DPR 919 (1992), nuestro Tribunal Supremo, por voz del juez asociado Negrón García, catalogó el carpeo como:

...una rutina investigativa gubernamental y pervertida que por décadas causó en el país un eclipse constitucional, devaluó valores comunitarios y produjo una madeja jurídica que estamos obligados a desenredar para la tranquilidad espiritual de la presente generación y las fu-

turas. El Estado, aprovechando —más que las diferencias legítimas ciudadanas— las aprehensiones, los temores, la ignorancia, la intolerancia e incluso la histeria en determinados momentos, elevó a categoría oficial la práctica de fichar y mantener listas y expedientes de quienes profesaban la ideología independentista, como si ello fuera un delito.

Este repaso somero de ciertas ejecutorias del Departamento de Justicia a lo largo de su historia revela un problema recurrente: la visión institucional de que, más que ser «abogado del Pueblo de Puerto Rico», se es abogado del gobernador y del Gobierno de turno, dado el hecho de que el Secretario es subalterno cercano y directo del Primer Ejecutivo. Es entendible, pues, que se confundan los roles y que, en ocasiones, se haya subordinado el criterio estrictamente jurídico al de la inmediatez política, sin distinguir el deber de instrumentar jurídicamente una política pública cualquiera como obligación ministerial, de asentir a lo impermisible legal o moralmente.

Hay que reconocer la dualidad de funciones principales del Secretario de Justicia. Por un lado, es el «representante legal del Gobierno de Puerto Rico, de sus agencias y del Pueblo de Puerto Rico». Ello quiere decir que debe defender a los funcionarios o empleados del Poder Ejecutivo demandados por actos en el desempeño de sus cargos, cobija que podría extenderse a los del Poder Legislativo y el Poder Judicial. Esa función defensora va acompañada de la investigativa y acusatoria general, que incluye, ciertamente, a quienes ocupan cargos o puestos en todo el Gobierno. Esta situación puede propiciar una confusión anímica y práctica entre ambos roles institucionales.

Ciertamente, la posición del Secretario de Justicia, mucho más que las de otras carteras de gobierno, está sujeta a situaciones que podrían resultar conflictivas en el ámbito de la administración pública, desde el punto de vista ético y legal. Este alto funcionario es, como cuestión de realidad, el abogado del Gobernador y su principal asesor y consejero en asuntos jurídicos en relación con lo que se puede o no se puede hacer, con base en la Constitución —en nuestro caso, la nuestra y la de Estados Unidos—, las leyes y la jurisprudencia. Es

innegable la presión de instrumentar los deseos del gobernante, frente a lo que podrían dictar el Derecho y la conciencia rectamente formada.

Como se ha visto, frecuentemente, lo político ha primado sobre lo correcto en Derecho o en Justicia. La falibilidad, o capacidad de fallar de la condición humana, se ha hecho presente en el dilema entre la obediencia jerárquica y la primacía de la noción de lo justo. El espinazo y las rodillas, en ocasiones, han cedido al fuerte requerimiento del superior. De ahí que, desde hace mucho tiempo, se haya propagado la desafortunada imagen de «sastre jurídico» que algunos desempeños cuestionables han fomentado. Ello ha conllevado que la imagen de ese Departamento haya quedado un tanto maltrecha por desatinos que han minado su credibilidad.

Hay además una situación que incide de manera importante sobre el desempeño oficial del Ministerio Público, en lo que respecta a su intervención con figuras de cierto relieve en la vida pública. Como se sabe, los fiscales y procuradores son nombrados por el gobernador y confirmados por el Senado. Ello significa que hay en dichos funcionarios una natural aprensión acerca de la tenencia y permanencia en el cargo, por la intervención directa de los dos poderes políticos del Estado, que puede matizar el descargo de sus reponsabilidades investigativas y acusatorias, a favor de quienes tienen en sus manos su futuro profesional.

No se puede pasar por alto que el Ministerio Público goza de un amplísimo margen de discreción en su desempeño. En el Derecho hay incontables instancias en las que entran en juego la «apreciación de la prueba» y otras formas de la subjetividad, para determinar si se configura un delito, si hay «causa», si la prueba es «suficiente en Derecho», si un testimonio es creíble y un larguísimo etcétera. Se trata de situaciones que pueden dar lugar a que la decisión se tome por consideraciones que podrían aparentar ser convenientes, frente a los intereses partidistas o personales de ciertos miembros del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo con facultades de nombramiento y confirmación.

Tampoco se puede ignorar que muchos miembros del Ministerio Público tienen justas aspiraciones de ascenso dentro de éste o de nombramientos judiciales, que, correcta o incorrectamente, estiman

que pueden verse tronchadas por alguna decisión suya que le resulte antipática o inconveniente al poder nominador o de confirmación. Se trata de una realidad resultante del esquema constitucional imperante. Sea como fuere, son factores que pesan sobre el ánimo de esos funcionarios en su proceso decisonal.

Hay otros factores que pueden afectar la atención de los asuntos en manos del Ministerio Público, incluidos los que surgen del ámbito administrativo con visos de corrupción. No hace falta insistir mucho en el efecto de la creciente actividad criminal en el volumen de trabajo de las agencias del sistema que administra la justicia penal en nuestro país. La sobrecarga de trabajo de fiscales e investigadores tiene un efecto ineludible en el resultado de sus gestiones. Sin duda, en el universo de la criminalidad, los delitos de armas, drogas y violencia en todas sus manifestaciones reclaman prioridad en asignación de recursos de todas clases.

Es natural que, ante el cuadro urgente de la criminalidad que atenta contra la seguridad física, quede en algo rezagada la atención a aquellas otras violaciones de ley que, aunque importantes, no representan un peligro inminente para la sociedad. La crisis presupuestaria del gobierno ha supuesto reducciones de recursos de todo tipo, lo cual obliga a las agencias a «hacer más con menos». Lógicamente, los menguados recursos estarán dirigidos a ocuparse de las tareas de mayor urgencia en lo penal, quedando en segundo plano otras actividades delictivas como los delitos de corrupción y «cuello blanco», cuya atención requieren más recursos y tiempo.

Es de tener en cuenta la amplísima encomienda del Departamento de Justicia. Si bien lo que más trasciende al público general es su vertiente penal, la realidad es que los asuntos civiles son de variada naturaleza, numerosos, complejos y de una gran importancia para el Estado, por lo que ameritan también esmerada atención. Por lo tanto, no se debe ser injusto al valorar su trabajo, haciendo abstracción de esa realidad administrativa y gerencial. Una realidad que ha exigido una mayor división de trabajo y especialización en procurar mejores resultados investigativos y de encausamiento, en respuesta a los cambios del entorno institucional.

Está claro que, desde el principio del Departamento de Justicia en la época de la jurisdicción de Estados Unidos en Puerto Rico, el Secretario —entonces llamado *Attorney General*— tenía la encomienda de combatir la corrupción gubernamental. Así surge claramente del artículo 74 del Código Político de 1902, en el que se lee:

El *Attorney General* preparará y presentará a la Corte Suprema, por conducto del fiscal de ésta, acusaciones contra cualquier juez o fiscal del tribunal insular (excepto magistrados de la Corte Suprema) que le fuese denunciado, por cohecho, faltas graves en el ejercicio de sus funciones, o por conducta inmoral y viciosa, impropia de su posición, siempre que a su juicio fueren fundados los cargos y por su naturaleza justificaren tal proceder; en el caso de mala conducta oficial por parte de cualquier otro funcionario o empleado del Gobierno Insular, presentará y llevará adelante la oportuna acusación ante el respectivo tribunal. Se encargará de instruir el proceso de dichas acusaciones personalmente o por medio del *Attorney General* Auxiliar, pudiendo, si fuere necesario, nombrar abogado especial.

Como puede verse, se trataba de un deber ministerial que, dada su naturaleza, debía descargarse personalmente o a través de un auxiliar. Significativamente, se admitía la posibilidad de hacerlo aprovechando los servicios de un «abogado especial», seguramente, recogiendo la tradición ya reseñada de los fiscales especiales o *independent counsels* en el siglo XIX. Ese artículo 74 quedó fortalecido posteriormente en 1964 con una disposición que obliga a las agencias y a los municipios a notificar oportunamente tanto al Secretario de Justicia como al Contralor cuando se percaten de desfalcos, y a realizar una investigación preliminar al respecto.

De ello puede verse que en esta materia se parte de un enfoque colaborativo entre la agencia o el municipio, la Oficina del Contralor y el Departamento de Justicia. En primera instancia, es la agencia la llamada a atender el asunto, tomando las medidas de rigor, pero, de no ser efectivas, entra en escena Justicia, para que se logre su cumplimiento

o cuando se trate de un acto delictivo y no un mero error administrativo o contable. Esa colaboración queda completada con la intervención de la Oficina de Ética Gubernamental, la cual está facultada para imponer multas a los funcionarios agenciales o municipales que incumplan su deber de notificar estos desfalcos.

Dada la naturaleza de muchos de los delitos de los que se trata en el ámbito de la corrupción gubernamental, con el paso del tiempo se hizo evidente que era necesario contar en el Departamento de Justicia con una oficina dedicada exclusivamente a atender los referidos hechos por la Oficina del Contralor sobre la base de sus auditorías. Fue así como, en 1973, se estableció la Oficina de Asuntos del Contralor, con fiscales e investigadores que pudieran no solamente evaluar dichos informes, sino proceder directamente en los tribunales por los delitos y las faltas surgidas de los hallazgos informados por la Oficina del Contralor.

Debe tenerse en cuenta que su ámbito de acción oficial incluye todas las agencias del Poder Ejecutivo, las corporaciones públicas y los municipios, lo cual supone un volumen de trabajo considerable. Se trata de docenas de informes y miles de páginas que todos los años deben escudriñarse a la luz de las disposiciones legales pertinentes, para luego someter lo encontrado al crisol de los requisitos del derecho de la prueba y de las consideraciones prácticas de la litigación, tanto en lo civil como en lo penal, lo cual entraña investigación adicional en busca de pruebas que fortalezcan los casos, con miras a su procesamiento.

Dentro del esquema organizativo del Departamento de Justicia, la División de Integridad Pública, Delitos Económicos y oficina de Asuntos del Contralor, así como el Negociado de Investigaciones Especiales, complementa la labor de combatir la corrupción gubernamental.

De las cifras oficiales de los casos de corrupción que llegan a presentarse en los tribunales surge un número relativamente pequeño

«El objetivo del mecanismo establecido en la Ley Núm. 2, supra, es que la investigación y procesamiento de funcionarios públicos se conduzca bajo criterios objetivos e imparciales, sin que medien favoritismos ni persecuciones por razones partidistas». (2008)

*Hon. Federico Hernández Denton
Exjuez Presidente, Tribunal Supremo*

de violaciones, con un porcentaje alto de condenas. No es posible precisar si ello se debe a que el problema es menor que el supuesto, o que hay fallas investigativas que impiden que se presenten acusaciones en un mayor número de casos meritorios. No obstante lo anterior, el criterio principal no es uno numérico, sino el del efecto que los actos impropios tienen en el funcionamiento del gobierno y, sobre todo, en la confianza ciudadana en sus instituciones. Un puñado de casos puede resultar demasiado en este contexto.

«Con dicha ley, “... el legislador quiso proveer un foro neutral e independiente para dilucidar supuestos o reales actos indebidos atribuidos a funcionarios gubernamentales». (2008)

*Hon. Federico Hernández Denton
Exjuez Presidente, Tribunal Supremo*

La exigencia de la mayor pureza de los procedimientos y la necesidad de, en lo posible, despejar toda duda de parcialidad en la investigación y el encausamiento de funcionarios por delitos de corrupción motivó el que en 1988, con la creación del

Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, se excluyeran de la jurisdicción del Departamento de Justicia los casos en los cuales estuvieran de por medio el gobernador y sus ayudantes y asesores; los secretarios, subsecretarios, jefes y subjefes agenciales; los directores ejecutivos de corporaciones públicas, los alcaldes, legisladores y jueces, tanto en funciones como anteriores incumbentes. Esto último, limitado a que la designación de un FEI se haga dentro de los cuatro años siguientes al cese en el cargo, lo cual en nada altera el término prescriptivo del delito. Expirado el plazo de cuatro años, la jurisdicción para procesar al funcionario se transfiere automáticamente al Departamento de Justicia.

Como hemos visto, el propósito era reservar para un órgano independiente el ocuparse de la plana mayor del gobierno, toda vez que el Secretario de Justicia y sus fiscales de toda denominación están demasiado cerca de las altas esferas del poder político, y ello puede proyectar la sombra de la duda sobre su compromiso y el ejercicio más libre de su criterio jurídico en torno a esas figuras de alto relieve gubernamental. No solo se trata de lo que podría ocurrir realmente, sino de la apariencia al respecto.

Debe consignarse que el Secretario de Justicia no quedó totalmente excluido del proceso, pues se le reconoció la facultad de realizar una investigación preliminar en estos casos, habida cuenta de su experiencia institucional, pericia y recursos. La diferencia con los demás casos estriba en que, en este nuevo ordenamiento, este funcionario no tendrá la última palabra en cuanto a la decisión de procesar. Por supuesto, no se trata de que el juicio del Secretario se descarte o se tome livianamente; es solo que se ha estimado prudente remitirlo a una institución de naturaleza y trasfondo adjudicativo con independencia de criterio.

La legitimidad de las instituciones y de los procesos públicos no reside totalmente en el ordenamiento jurídico que les sirve de soporte, sino en la confianza en su pulcritud y el respeto a los funcionarios que los instrumentan. De ahí la importancia del diseño y la estructuración del entramado oficial para hacer justicia en la delicadísima tarea de combatir la corrupción gubernamental.

5.3. Cuentas claras con el Contralor

Consciente de la importancia de mantener su figura lo más protegida posible de la influencia directa del Poder Ejecutivo y de vaivenes políticos, se le confirió rango constitucional, se le ubicó en el Poder Legislativo y se le concedió un término de incumbencia de diez años, con salario no sujeto a reducción e inamovible excepto por residenciamiento.

No estamos frente a un mero auditor de cuentas, sino a un funcionario que «fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley». La caracterización que hace la Constitución no es casual: «fiscalizar» significa «hacer el oficio de fiscal; criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien». Como puede verse, no se trata de un rol pasivo de examinar cifras en documentos, sino de uno muy activo, de investigar vigorosamente y enjuiciar el desempeño oficial en el manejo de los fondos públicos.

Tanto es así que la disposición constitucional lo autoriza a «tomar juramentos y declaraciones y para obligar, bajo apercibimiento de desacato, a la comparecencia de testigos y a la producción de libros, car-

tas, documentos, papeles, expedientes y todos los demás objetos para un completo conocimiento del asunto bajo investigación». Resulta clara la intención de nuestros constituyentes de dotar al Contralor de un amplio poder investigativo muy similar al del Ministerio Público, aunque conservando éste la facultad de acusar y procesar en los tribunales a los señalados por delitos relacionados con los fondos públicos.

La legislación posterior a la Constitución fortaleció la capacidad institucional del Contralor para realizar su encomienda. Unos 20 años después, se dispuso que dicho funcionario tuviera la facultad para requerir de cualquier entidad del Gobierno de Puerto Rico, incluidos los municipios, la asignación temporal de personal profesional y técnico que considere necesario para llevar a cabo su labor de fiscalización, petición que debe ser atendida con el debido espíritu de colaboración. A eso se le añadió la facultad de contratar el personal pericial privado que también se estime necesario para el mejor descargo de la encomienda oficial.

Un desarrollo importante, de más reciente cuño, de particular utilidad en la lucha contra la corrupción por parte de la Oficina del Contralor es la «Ley para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de alegados actos constitutivos de corrupción», aprobada en el 2000. El estatuto prohíbe ampliamente cualquier acto de represalia contra una persona en el servicio público que, de alguna manera, traiga legítimamente a la atención de las autoridades «actos impropios o ilegales en el uso de la propiedad y fondos públicos o actos constitutivos de corrupción». Igual protección se había legislado en 1991 para los empleados del sector privado mediante la «Ley de represalias contra empleado por ofrecer testimonio y causa de acción», salvaguarda importante, toda vez que, en la inmensa mayoría de los casos de corrupción gubernamental, hay participación de alguien del sector privado, de la cual podría dar parte un empleado de la persona natural o jurídica en cuestión. Para 2001, se afinaron estas protecciones con la aprobación de la «Ley de protección y compensación a personas que denuncien actos de corrupción contra fondos y propiedad pública», ampliando su alcance y los remedios civiles y penales para los denunciante de la corrupción.

Como puede verse, la gestión investigativa de la Oficina del Contralor ha quedado respaldada de forma decisiva, facilitando la cooperación tanto de empleados públicos como de ciudadanos particulares que puedan tener información pertinente y relevante a las pesquisas de la jurisdicción de dicha Oficina. Así también, y como un elemento adicional que la fortalece, una Opinión del Secretario de Justicia, de 1991, validó el requerimiento de información confidencial a clientes de una agencia gubernamental relacionada con sus investigaciones, siempre que se tomen las medidas cautelares para proteger dicha información, evitando su conocimiento y difusión fuera de los canales oficiales, a menos que se cuente con la autorización de la parte afectada.

No obstante todo ese repertorio de facultades y medidas para combatir la corrupción, la Oficina del Contralor tiene limitaciones importantes en esa tarea. La primera y más obvia es el volumen de trabajo. Auditar de continuo a todo el aparato gubernamental es una faena gigantesca, por el número de unidades que lo componen, así como, de aspectos y transacciones que es menester atender en cada una de ellas. Debe tenerse en cuenta que el Contralor no solo realiza auditorías de naturaleza estrictamente fiscal, sino que entra en aspectos operacionales relevantes. Por lo tanto, su examen es mucho más abarcador, exhaustivo y minucioso que una mera auditoría contable. De ahí que las docenas de informes rendidos anualmente representen una carga de trabajo considerable.

Ese peso administrativo resulta en una limitación apreciable en la efectividad de su trabajo que ocasiona dilación en informar las irregularidades encontradas. Adviértase que, invariablemente, los periodos auditados son de tres o cuatro años, y los informes, en ocasiones, se producen uno, dos o tres años después de la última fecha auditada. Es decir que se da la situación de que se informe de hechos ocurridos hasta seis años antes, un periodo que podría resultar extremadamente largo para fijar responsabilidades administrativas o iniciar procedimientos legales al respecto. Independientemente de que los posibles delitos hayan prescrito o no, lo cierto es que investigarlos tanto tiempo después se dificulta grandemente.

Debe consignarse, no obstante, que el Contralor tiene la facultad de exigir que la agencia auditada formule y cumpla con un plan de acción correctiva, elemento de seguimiento de los señalamientos hechos. En otras palabras, la fiscalización no se queda en la etapa de informe, sino que continúa hasta lograr que se corrijan los errores y faltas descubiertas en las auditorías, lo cual supone un proceso por etapas que puede tomar algún tiempo, y del cual los funcionarios en cuestión deben informar periódicamente.

Por supuesto, la encomienda institucional de la Oficina del Contralor tiene otras vertientes importantes, como la de la educación y la prevención. Hay un programa de adiestramientos, orientaciones y seminarios a los empleados y funcionarios, tanto del gobierno central como a los de los gobiernos municipales, incluidos los electos a cualquier cargo, para dar a conocer sus deberes y responsabilidades, y evitar que, por desconocimiento o descuido, incurran en prácticas lesivas a la administración pública. Algunas de estas orientaciones se ofrecen en conjunto con la Oficina de Ética Gubernamental, para cubrir ese aspecto de la función pública. Ese enfoque preventivo queda complementado con un mecanismo de consulta legal al Contralor por parte de las agencias gubernamentales, incluso por *fax* o correo electrónico. El Contralor también emite cartas circulares, tanto a los funcionarios del gobierno central como a los alcaldes, sobre el cumplimiento con la normativa vigente, en procura de que se observe rigurosamente.

Como puede verse, hay en la Oficina del Contralor un ánimo de combatir la corrupción, que trasciende el enfoque punitivo, dedicando tiempo y recursos a tratar de evitar o reducir la ocurrencia de prácticas impropias en el servicio público, mediante la educación y el apoyo cotidiano a quienes quieren realizar el trabajo gubernamental de acuerdo con las más sanas normas administrativas y éticas.

5.4. El ordenamiento jurídico de la ética gubernamental

La corrupción —ya se ha dicho— es, en su raíz, un problema de moral pública, es decir, de moral personal. Por lo tanto, hay una fuerte dimensión ética en ello, que debe ser atenderse prioritariamente y con los recursos necesarios. Fue partiendo de ese convencimiento que, en

1985, se aprobó la ley que creó la Oficina de Ética Gubernamental. Se trató de una ley con un gran alcance dentro del personal gubernamental y fuertes salvaguardas de la independencia de criterio y acción de los funcionarios de la oficina que se establecía. De manera similar al Contralor, el director ejecutivo de la OEG sería nombrado por diez años, y solo podría destituírsele por causas muy graves en un procedimiento ante el Tribunal Supremo.

El enfoque de la gestión de la OEG era uno de principios de ética general como «integridad, honestidad, responsabilidad y veracidad» aplicados específicamente al servicio público, con base en las tareas que en éste se realizan, y de que «los intereses personales no sustituirán los intereses públicos». Al igual que la Oficina del Contralor, ésta tenía un componente educativo y orientador de los servidores públicos, con el fin de crearles conciencia de los conflictos de intereses y otras situaciones comprometedoras de la idoneidad de su desempeño. No obstante, la OEG tenía un poder inferior a la del Contralor, pues debía acudir al tribunal para que se expidieran citaciones personales y sobre documentos.

Por otro lado, a la OEG se le facultó con el poder para imponer medidas administrativas, disciplinarias o civiles, así como multas administrativas por el incumplimiento de sus órdenes. Ese poder quedó fortalecido con la facultad de emitir órdenes de retención y descuento al Departamento de Hacienda, los Sistemas de Retiro del Gobierno, la Asociación de Empleados del Gobierno y a la autoridad nominadora de empleados y exempleados contra los fondos acumulados por éstos que incumplan con una multa administrativa final y firme, elemento nuevo y poderoso para vindicar el poder de la OEG.

Esta legislación introdujo el elemento importante de los informes financieros que ciertos funcionarios y empleados gubernamentales debían rendir, como mecanismo para detectar posibles conflictos de intereses o circunstancias sospechosas en su patrimonio o reveladoras de actuaciones cuestionables o impropias, reñidas con la probidad en el servicio público. Quedaba también establecida formalmente la colaboración con el Secretario de Justicia y el Contralor, mediante referidos, de los asuntos pertinentes a esas dos agencias, con el fin de cerrar el cerco de los violadores de la confianza pública en todas sus manifestaciones.

Desde el principio, la ley de la OEG le procuró una autonomía o independencia administrativa que evitara o redujera al mínimo la subordinación o supeditación a otras agencias gubernamentales. Con ello se buscaba asegurar, hasta donde fuera posible, que su delicada función fiscalizadora se realizara de la forma más libre, sin temor —fundado o no— a que los investigados tuvieran la manera de, en el ejercicio de su particular ámbito oficial, tomar medidas contrarias a los mejores intereses del desempeño del ente regulador de la ética gubernamental. Una treintena de leyes enmendatorias de ese estatuto original, en menos de 30 años, ha continuado solidificando la posición de atalaya de la OEG en este respecto.

Por supuesto, la *pièce de résistance* o «plato fuerte» de la ley de la OEG fue el «Código de Ética para los Funcionarios y Empleados de la Rama Ejecutiva; Restricciones para las Actuaciones de Exservidores Públicos; Disposiciones Relativas a los Funcionarios y Empleados de las Ramas Judicial y Legislativa». El título da un atisbo de la amplitud y magnitud del alcance de este cuerpo normativo del desenvolvimiento de quienes desempeñan o se han desempeñado en el servicio público puertorriqueño. Con un alto grado de especificidad, el Código estableció prohibiciones claras y terminantes en los distintos renglones de la gestión oficial, dirigidas a eliminar las ocasiones u oportunidades de obrar en detrimento de la pulcritud moral gubernamental.

Como se sabe, la ética es mucho más amplia y rigurosa que la ley, y no está constreñida por estrechas consideraciones técnicas, sino que abarca modos de funcionar objetables desde el punto de vista de las buenas costumbres, la decencia, la equidad y la moral. Aunque en la ética no opera el *dictum* de que «lo que no está prohibido está permitido», conviene establecer de manera explícita e inequívoca su *desiderata*, a fin de que aun los moralmente obtusos queden avisados de lo que es inaceptable en una sociedad civilizada que quiere darse un gobierno limpio, sin los amiguismos, los favoritismos y las influencias indebidas que con frecuencia se manifiestan en las esferas del poder político y la administración pública.

Reconociendo la necesidad de alguna discreción y flexibilidad en la aplicación de las normas éticas, la ley dejó espacio para que la Direc-

ción Ejecutiva tuviera margen para considerar casos con «circunstancias excepcionales» en los ámbitos de contratación y nombramientos relacionados con parientes, y otorgara dispensas al respecto. Además, dispuso que, observadas ciertas salvaguardas provistas por otras leyes de Puerto Rico y de Estados Unidos, no le aplicaría la prohibición general para estos casos. También hay que consignar que algunas de estas prohibiciones relacionadas con contratos, empleos y negocios tienen una vigencia de dos años, por lo que el servidor público podría aprovechar su posición para beneficiarse en un periodo relativamente corto.

Cabe destacar que, en algunos casos, la ley de la OEG condiciona su aplicación a la existencia de un «interés pecuniario» en la transacción éticamente objetable, lo cual admite la posibilidad de que intereses de otra naturaleza igualmente rechazables estén de por medio, pero queden fuera del alcance de la ley. Ciertamente, se trata de una inadvertencia u omisión que debe corregirse, para cubrir todas las posibilidades de aprovechamiento indebido de una facultad gubernamental. Aun en la nueva ley de 2011, que actualizó el estatuto original de 1985, aunque se incorporaron varios elementos para fortalecerlo, se pasó por alto ese aspecto, que podría ser objeto de abuso o aprovechamiento para burlar el propósito general de la ley.

Un desarrollo de la Ley de la OEG que amerita mención es el agravamiento de las sanciones y penalidades a quienes violen las prohibiciones de naturaleza ética. En lo fundamental, se eliminó la prescripción en las violaciones tipificadas como delitos, haciendo posible su persecución y encausamiento, sin el apremio de un periodo límite. Igualmente importante, la condena por algunas de las principales violaciones éticas no admiten el beneficio de la sentencia suspendida. Finalmente, los términos de reclusión han sido alargados significativamente, con penas mayores y fijas, y las de multas también se han multiplicado grandemente. En suma, se le han puesto «garras» grandes y fuertes a las sanciones éticas.

En el aspecto civil, la OEG sigue estando facultada para solicitar del tribunal un interdicto contra cualquier violación ética y el cobro de las sanciones administrativas impuestas. También tiene en su repertorio de acciones punitivas la de triple daño, es decir, el pago de tres veces la

suma del beneficio económico recibido indebidamente por el funcionario o empleado en cuestión.

Las acciones administrativas a mano de la OEG son varias y de una gran contundencia. Por ejemplo, se cuenta con la facultad de declarar nulos contratos y nombramientos que se hayan hecho en contravención de las normas éticas, en cuyos casos los funcionarios que los autorizaron responden personalmente de lo pagado como resultado de esos contratos y nombramientos indebidos, algo que puede lograrse mediante descuento de nómina. También es posible ordenar otro tipo de restitución, en los casos apropiados.

Hasta aquí este cuadro sinóptico de los recursos fiscalizadores, investigativos y encausadores del Estado contra la corrupción gubernamental en sus múltiples manifestaciones. Ahora, completémoslo con una pieza clave.

CAPÍTULO VI



El Panel sobre el Fiscal Especial Independiente: un «juicio en su fondo»

«Para mantener y garantizar la más absoluta objetividad en las investigaciones por alegado comportamiento delictivo o indebido de los altos funcionarios, empleados del Gobierno y otras personas, la ley adoptó el mecanismo del F.E.I». (1992)

*Hon. Rafael Alonso Alonso
Exjuez Asociado, Tribunal Supremo*

6.1. Creación y desarrollo

En los capítulos anteriores hemos reseñado los orígenes del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente. Corresponde ahora, por un lado, analizar de forma integral la ley orgánica de esta institución —Ley 2 de 1988—, sus enmiendas, jurisprudencia interpretativa y desarrollo, así como su aportación a la lucha contra la corrupción gubernamental y la influencia y acceso al poder de altos funcionarios gubernamentales que han incurrido en alguna conducta constitutiva de delito. Por otro lado, considerar su crecimiento hacia otras funciones, según fueron delegadas mediante el Plan de Reorganización 1-2012, acuerdos de colaboración con universidades, para que la institución sea un centro de práctica para estudiantes de Derecho y de Justicia Criminal y sus logros más significativos.

El nombre del nuevo órgano estableció claramente la jerarquía institucional. La preposición «sobre» indicaba que el cargo de Fiscal Especial Independiente quedaba subordinado al Panel de exjueces. La designación de un FEI y de la persona que se desempeñaría como tal quedaban a discreción del Panel, por supuesto, sujeto a que se cum-



Luego de su investigación, la Fiscal Especial Independiente presenta los cargos ante el Tribunal de Justicia.

pliera con los requisitos de ley al respecto, en términos de experiencia profesional y solvencia moral. Obviamente, quien fuera a hacerse cargo de una tarea tan delicada tenía que poseer el talento jurídico para ello, y no debía ser vulnerable a una impugnación de carácter ético o moral que lo descalificara o debilitara la necesaria fuerza de su autoridad para conducir las investigaciones y el encausamiento de los funcionarios gubernamentales de alto nivel.

Ese FEI solo procederá ser nombrado cuando haya una base de cierta solidez para ello. En primer lugar, porque se trate de una información creíble, por lo detallada, y, en segundo lugar, porque provenga de una fuente de entero crédito, que establezca la probabilidad de que se haya cometido uno de los delitos dentro de la jurisdicción pertinente al Panel. Dicho de otra manera, no puede tratarse de un infundio esquemático y anónimo sobre una conducta que, aunque reprochable, no caiga dentro del ámbito de acción de la ley del Panel sobre el FEI. No hay, pues, cabida para «cacerías de brujas» ni «expediciones de pesca» para ver qué se encuentra, sino para un trabajo profesional serio enfocado en unos asuntos rigurosamente delimitados.

Como era natural e indispensable, al FEI se le reconocieron todas las facultades investigativas y procesales de un miembro regular del Ministerio Público, para que pudiera llevar a cabo su labor de manera ventajosa frente a funcionarios de alta jerarquía gubernamental y a los defensores de alto calibre que invariablemente se procuran. Cabe destacar que, incluso, se le facultó para requerir la colaboración de otras agencias gubernamentales, no solamente proveyendo la información que se le solicitara, sino personal de apoyo que estimara necesario en el descargo de su encomienda.

La celeridad con la que el FEI debía realizar su labor fue objeto de atención en el estatuto. Como cuestión práctica, no es saludable mantener en vilo a un funcionario cuyo desempeño esté en entredicho por imputaciones de ilegalidad. El servicio público se resiente también de tener a alguien bajo la sombra de la sospecha durante un lapso prolongado. Tampoco es deseable que ello ocurra, pues una situación así lacera la confianza ciudadana y da margen a especulaciones maliciosas acerca de la honradez con la que se conducen estos procesos. Por

las consideraciones anteriores, se dispuso un término de 90 días para que el FEI completara su investigación, prorrogable por justa causa por un término máximo de 90 días, entendiéndose que ello no incidía en el término prescriptivo de los delitos.

En su función supervisora del desempeño del FEI, el Panel le ha de requerir a los fiscales que cumplan con los términos aludidos y que sometan informes periódicos sobre el progreso de su trabajo. Con el fin de que haya la mayor transparencia sobre su labor, al final de ésta rendirá un informe que será público, detallando las razones por las cuales no procedió a presentar cargos en los casos en que así ocurrió. Asimismo, el Panel se asegurará de que, en los casos en que, a su juicio, haya base para iniciar un proceso de residenciamiento o expulsión, el FEI cumpla con su obligación de someter la información correspondiente a la Asamblea Legislativa, poder constitucional con autoridad para ello, y a los tribunales.

Como cuestión de hechos, en la década de 1990 se suscitaron varios casos de corrupción protagonizados por prominentes legisladores que el Panel sobre el FEI encausó exitosamente a través de la licenciada Lydia Lizarríbar, primera persona en ser nombrada fiscal especial independiente. Esa labor ayudó a establecer la credibilidad institucional del Panel sobre el FEI como ente fiscalizador. Entre ellos, cabe mencionar el del exsenador Mariano Ríos por 68 acusaciones, cuya alegación preacordada de culpabilidad produjo la restitución de \$20,000; el del exalcalde de Humacao conocido por Juan M. Higgins por 91 cargos, cuyo veredicto de culpabilidad desembocó en la restitución de \$77,000; y el del exsenador Américo Martínez por cinco cargos, cuya alegación preacordada de culpabilidad significó una restitución de \$80,000. Véase la tabla que recoge esos y algunos de los casos más notables hasta nuestros días en el apéndice 7.

Como era de esperar, funcionarios de la naturaleza del FEI estuvieron desde el principio sometidos a un escrutinio ético muy estricto. En este sentido, las causas de destitución eran las usuales de ilegalidad grave, inmoralidad y abuso de su cargo. Se entendió necesario, además, añadir limitaciones relacionadas con la participación activa y notoria en la política partidista, incluida la aportación económica a

campañas y candidaturas, pues, dado el vínculo tan estrecho con el proceso político de los funcionarios que estarían bajo investigación, resultaba inadmisibles que quienes los investigaran tuvieran una ligazón con ese mismo proceso, más allá de ejercer su derecho al voto.

Por cuestiones entendibles de pulcritud moral, el FEI, al igual que los miembros del Panel, tampoco puede ocupar otros cargos públicos ni ocuparse de asuntos que en modo alguno comprometan su libertad de conciencia para dedicarse plenamente a atender las situaciones que tenga ante sí o que, razonablemente, puedan serle encomendadas. La prohibición de asumir otro cargo público se extiende hasta un año luego de cesar como FEI. Esta medida establece un justo balance entre la protección del interés público en la imparcialidad del proceso investigativo y el derecho de un abogado de desenvolverse libremente y buscar su bienestar en el ejercicio profesional, aceptando un cargo o puesto en la administración pública.

La tan necesaria independencia del Panel sobre el FEI no quedaba completa sin la independencia presupuestaria, algo que se concretó en la Ley 19-1990, que le reconoció la facultad de solicitar a la Asamblea Legislativa los fondos que le fueran necesarios para su funcionamiento, sin tener que hacerlo a través de la Oficina de Presupuesto y Gerencia, como es el trámite usual. Igualmente, en el manejo de sus fondos, no tendría que someterse a los procesos del Departamento de Hacienda, ya que contaría con sus propios mecanismos internos para su administración y con auditorías externas.

Los cuestionamientos judiciales y legislativos iniciales sobre las facultades del Panel sobre el FEI se produjeron unos pocos años después en dos casos de 1995; *Silva Iglecia v. PFEI*, 137 DPR 821, y *Pueblo v. Navarro Alicea*, 138 DPR 511, surgidos de unas investigaciones sobre dos legisladores, Rolando Silva y Jorge Navarro, quienes solicitaron una vista administrativa para tener la oportunidad de defenderse del proceso investigativo. Curiosamente, Silva había participado de la aprobación de la ley, votándole a favor, pero, al aplicársele, la impugnó. En ambos casos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico aclaró que no hay ni puede haber tal derecho a la vista administrativa, y sostuvo la importancia de la confidencialidad del proceso investigativo, haciendo

hincapié en que los funcionarios sujetos a la jurisdicción del FEI no pueden tener más derecho que un ciudadano común y corriente en la etapa investigativa en su contra.

Derrotadas esas pretensiones en el foro judicial, se intentó hacerlas valer mediante legislación, con el P. de la C. 2097, de 22 de agosto de 1995, al que se opuso exitosamente el Panel sobre el FEI, aludiendo a las dos expresiones del Tribunal Supremo de solo unos meses antes.

Ciertamente, en el Derecho, así como en otras disciplinas del saber humano, la preparación y experiencia práctica especializada producen los mejores resultados. Por ello, con la Ley 276-1998, basada en la experiencia acumulada de una década, se enmendó el estatuto del Panel sobre el FEI para precisar que los exjueces debían tener experiencia en el campo de derecho penal, habida cuenta de que los casos que tendrían ante su consideración eran de esa naturaleza jurídica. En esa ocasión se aprovechó, además, para hacerle un poco de justicia económica a estos servidores públicos, aumentando, por primera vez en diez años, la dieta por los días de trabajo, de \$100 a \$150 diarios por jornada completa, y no por las reuniones a las que asistieran.

La realidad de muchos casos criminales es que se hace necesario que el acusado acepte su culpabilidad. Por la incertidumbre de un resultado por juicio ante jurado o ante un juez, un aplastante volumen de casos en los tribunales y en las fiscalías, y una prueba de culpabilidad que podría resultar no muy definitiva, se opta por asegurar una condena, aunque no sea la que verdaderamente corresponda en Derecho al delito cometido. Es, como se ha dicho muchas veces, un «mal necesario», o el menor de dos males. Mas como «mal» al fin, debe ser limitado, para evitar que no se haga justicia. Por lo tanto, la decisión de aceptar u ofrecer una alegación, por lo delicada, no debe ser una individual, sino institucional.

Ello, que es así en cualquier caso del Ministerio Público, lo es más en los de un FEI, por tratarse los acusados de funcionarios de alto relieve a los que acompaña la sospecha de favoritismo en una determinación que les resulte ventajosa. Tomando conocimiento de esta realidad, inaugurando el 2003, con la Ley 40 se enmendó la Ley del Panel sobre el FEI, para disponer que toda negociación de alegación por parte de un FEI tendría que constar por escrito, con expresión de su alcance y

efectos, y ser presentada al Panel. Éste, a su vez, debía consignar también por escrito su aprobación, en el brevísimo término de cinco días. De no hacerlo, se entendería rechazada. Así se eliminaba la sospecha de tratos indebidos en «cuartos oscuros».

Por esos días de principios de 2003, se produjo una decisión de nuestro Tribunal Supremo que aclararía una cuestión importante acerca de la autoridad del Panel para proceder a nombrar un FEI. En un caso de mucha resonancia pública como fue el del exalcalde de Vega Alta Juan M. Cruzado Laureano, 158 DPR 666, se planteó el asunto de si el Panel podía tener jurisdicción, habida cuenta de que la querella presentada por el Secretario del Partido Popular Democrático, Jorge Colberg Toro, no estuvo juramentada, como requería la ley al respecto. El Panel, haciendo una lectura estricta de ese requisito técnico, dado que el documento no estaba jurado, se negó a nombrar a un FEI, a pesar de que en la investigación preliminar figuraban varias declaraciones juradas que sostenían los hechos imputados; en ello contó con el respaldo jurídico del Tribunal de Apelaciones.

Mas el Tribunal Supremo, en su función esclarecedora de cuestiones jurídicas sobre las cuales hay pareceres debatibles muy diversos, dictaminó que la existencia de dichas declaraciones juradas superaba el defecto inicial de no haberse juramentado la querella. Se estableció, entonces, inequívocamente, que solo la ausencia total de declaraciones juradas era causa para rechazar un referido del Secretario de Justicia en el contexto de la ley del Panel sobre el FEI. Con ello se armonizaban las formalidades del derecho procesal penal y el propósito vital de proteger el interés público que anima el esquema investigativo del Panel sobre el FEI. Así, se evitaba un fracaso de la justicia en ese caso.

Como toda obra humana, la de combatir la corrupción gubernamental en general, y la específica a través de un ente como el Panel sobre el FEI, no son perfectas ni cuentan con todos los elementos necesarios desde el principio. Por ello, con el paso del tiempo, se hace necesario ajustarla, de acuerdo con nuevas circunstancias y modalidades del proceder delictivo, y respondiendo a una mayor sensibilidad acerca de la ética personal y profesional de quienes intervienen en esa lucha. En alguna medida, la gestión de actualizar y afinar los mecanismos de

control y fiscalización del Estado es un proceso continuo de corregir deficiencias y suplir insuficiencias sustantivas o procesales, para rendir el servicio óptimo de saneamiento de la administración pública.

Para 2005, se hizo evidente la incompatibilidad entre las labores del FEI y del Panel con las de atender otros asuntos profesionales que pusieran o parecieran poner en entredicho la imparcialidad y la integridad de los funcionarios encargados de investigar y encausar a servidores públicos que, precisamente, traicionan la confianza del pueblo. Fue así como se estableció, mediante la Ley 24-2005, que los miembros del Panel, mientras se desempeñen como tales, «no podrán intervenir en ningún otro asunto, de naturaleza civil, administrativa o criminal, que tenga elementos comunes o similares a, o que presenten o aparenten presentar un conflicto de interés con cualquier asunto que sea o pudiera ser objeto de su mandato». No podía ser de otra manera, pues, en gran medida, la razón de ser de la creación del Panel sobre el FEI era precisamente contar con un mecanismo que inspirara confianza en la pulcritud de sus decisiones sobre asuntos muy delicados en un ambiente matizado por consideraciones políticas y de otra índole. La independencia a la que se aspiraba tenía que darse no solo en el marco institucional, sino en el personal de cada uno de los integrantes del Panel. Permitir vínculos aparte con cuestiones relacionadas con su ministerio, que pudieran ser o parecer de intereses conflictivos, hubiera sido mancharlo.

En ese continuo mejoramiento de las condiciones del Panel sobre el FEI para ejercer su ministerio, en 2005 se aprobó la Ley 110-2005 para requerir una cierta experiencia profesional para desempeñarse como FEI, entendiéndose que seis años de ejercer la abogacía era un término adecuado y razonable para que un fiscal especial independiente pueda desempeñarse bien frente a un buen abogado defensor en un caso complicado. La desigualdad de fuerzas en la contienda judicial, a menudo, produce resultados injustos. Por ello, es esencial que se cuente con las destrezas de litigación que solo el tiempo de ejercicio práctico intenso puede brindarle a los abogados, sea esta experiencia desde el podio de abogados defensores o fiscales o ya desde el estrado de primera o de segunda instancia, o una combinación de estas.

Aun entre profesionales experimentados, hay discrepancias que llevan a cursos de acción distintos que, al fin y al cabo, producen resultados que tienen o carecen del aval judicial en alguna de sus instancias. El Derecho es cambiante, dinámico, debatible, discutible; nada hay inmutable o permanente. En ese mismo año 2005 se produjo una decisión judicial que, a fin de cuentas, fortaleció la posición institucional del Panel sobre el FEI. En el caso del senador Julio Rodríguez Gómez, imputado de agredir a una persona mayor de 60 años, el Panel sobre el FEI asumió jurisdicción, y luego el FEI designado pretendió renunciarla, cuando el tribunal rebajó la calificación del delito a menos grave, colocándolo fuera de su jurisdicción institucional.

Luego de que el Tribunal de Primera Instancia acogiera esa solicitud del FEI, el de Apelaciones la rechazó, dictaminando que, una vez asumida la jurisdicción, ésta no se perdía por alguna incidencia procesal (*Pueblo v. Rodríguez Gómez*, 2005 TA KLCE0501480). Con esta decisión quedó establecida inequívocamente la autoridad del Panel sobre el FEI para llevar sus casos de principio a fin, independientemente de cualquier decisión posterior que pudiera cambiar la situación jurídica del asunto en cuestión. Al conservar su potestad sobre el caso, y evitar con ello que pasara a manos del Departamento de Justicia, se mantienen, por un lado, una continuidad procesal muy ventajosa y, por otro, la separación institucional dictada por la política pública enunciada en 1988.

Continuando con la exigencia ética en todos los aspectos del Panel sobre el FEI, con la enmienda de la Ley 202-2006 a su estatuto orgánico, se extendió a los miembros del Panel la causa de destitución por activismo político y por utilizar su cargo para adelantar agendas políticas personales, que ya aplicaba a los fiscales especiales independientes como tales. De esta manera se completaba la muy necesaria uniformidad en el rechazo y sanción de la intromisión político-partidista en la delicada encomienda de este órgano creado, precisamente, para, entre otras cosas, ponerle coto a esa lacra en el servicio público. Lo cierto es que, a pesar de que, en la práctica, a ningún miembro del Panel se le hicieron imputaciones de esta índole, no debió haber nunca una distinción entre los fiscales especiales independientes y los miembros del panel de exjueces en este respecto, por lo que esta rectificación legislativa fue muy apropiada.

Los cuestionamientos e impugnaciones de las decisiones del Panel sobre el FEI son parte de su vida institucional. Es natural que ciertos abogados de defensa recurran a toda clase de argumentos para adelantar las causas de sus representados. Afortunadamente, los tribunales han sabido aquilatar dichos planteamientos, validando la sustancia de los procesos por encima de las argucias y los tecnicismos que buscan resultados que burlan la ley, en perjuicio del interés público. Eso fue lo que ocurrió en el caso *Pueblo v. Torres Santiago*, 175 DPR 116 (2008), en el que, por renuncia de uno de los miembros del Panel, la decisión de nombrar un FEI la tomaron los otros dos miembros por mayoría simple. Debe consignarse que, aunque dichos miembros no habían sido confirmados en sus puestos ni había miembros alternos que pudiesen actuar, ante la ausencia de un requisito de quórum en la ley, prevaleció el alto interés público —junto al sentido común— de no dejar al descubierto una situación que resultaría en la impunidad de un funcionario. De esa forma, se salvó la jurisdicción del Panel sobre el FEI ante una disputa de orden político-partidista en las cámaras legislativas y se le daba un espaldarazo general a la labor del Panel sobre el FEI.

6.2. Las reformas de 2012

La experiencia acumulada en casi un cuarto de siglo de la existencia del Panel sobre el FEI y el efecto normativo de la jurisprudencia dictaron en 2012 la necesidad de unas enmiendas amplias a su estatuto habilitador. En primer término, con la Ley 2-2012 se corrigió una inadvertencia tocante a los funcionarios que están sujetos a la jurisdicción investigativa y encausadora del Panel sobre el FEI, inclusive los fiscales, procuradores de relaciones de familia y de menores, y los registradores de la propiedad, todos ellos subalternos del Secretario de Justicia y, como tales, sujetos activos del conflicto de intereses que se pretendió evitar con la Ley de 1988. De esta forma, se logró una mayor coherencia entre la política pública de saneamiento gubernamental y la pulcritud de las instancias y los procesos para lograrlo.

Esa misma pieza legislativa recogió el dictamen en el caso de Cruzado Laureano, a los fines de aclarar que lo esencial para validar una investigación preliminar por parte del Secretario de Justicia es que en

alguna etapa de ese proceso se cuente con declaraciones juradas pertinentes al asunto. Es decir que no es indispensable que sea desde el principio ni de parte del querellante —cosas que ocurren en ocasiones—, pero que no deben ser impedimento para que se pueda iniciar y proceder con una investigación que dé base al proceso de referido al Panel sobre el FEI. Como se ha señalado, es a partir de ese referido que se desarrolla una indagación más profunda y definitiva, dirigida a fijar responsabilidades por hechos lesivos a la administración pública que no deben quedar impunes por tecnicismos de ley.

Esta ley también se ocupó de atender una deficiencia que, a veces, podía dar lugar a problemas en el trámite entre el Secretario de Justicia y el Panel sobre el FEI. Como ha quedado dicho, desde el principio, la ley le concedió al Secretario 90 días, prorrogable por igual lapso por justa causa, para realizar la investigación preliminar que precede al referido al Panel sobre el FEI. Pero había quedado en el tintero disponer un plazo para que el Secretario le notificara al Panel sobre el FEI sobre el hecho de haber recibido la información, el informe o la querella que motivaba la investigación del Departamento de Justicia, de suerte que el Panel pudiera monitorear el cumplimiento de los plazos de 90 días y su prórroga. Por ello, una de las enmiendas de la Ley 2-2012 dispuso un término de 15 días laborables para que el Secretario efectúe dicha notificación.

Otro aspecto que requirió atención en estas enmiendas de la citada ley fue el de las causas que, por sí solas, justifican que tanto el Secretario de Justicia como el Panel activen su poder investigativo. Hasta ese momento, los informes referidos por la Oficina del Contralor o la Oficina de Ética Gubernamental al Secretario de Justicia hacían mandatorio que éste iniciara una investigación preliminar, de modo que esos informes terminaban siempre en un referido del Secretario al Panel. El resultado práctico era que se hacían tres investigaciones en todos los casos: dos previas a referir el caso al Panel sobre el FEI, que eran la de la agencia en cuestión y la del Secretario (ambas muchas veces con declaraciones juradas de los mismos testigos), y la tercera, que era la investigación a fondo del FEI.

Fue por ello que, en virtud de otra de las enmiendas de la Ley 2-2012, se les concedió la opción a la Oficina del Contralor y la Oficina

de Ética Gubernamental para que refieran directamente sus informes al Panel sobre el FEI, sin necesidad del derroche de fondos y recursos que implicaba antes la investigación preliminar del Secretario de Justicia. Tratamiento similar le concedió esa misma enmienda a otras entidades públicas del Gobierno de Puerto Rico y del de Estados Unidos, cuyas investigaciones deben ser suficientes para activar el mecanismo de una investigación preliminar. En el caso de las agencias federales, se trata de darle una especie de «*full faith and credit*» a ese trabajo investigativo que muchas veces cuenta con el respaldo de un conocimiento pericial o métodos y recursos de avanzada cuyos resultados gozan de un alto grado de confiabilidad.

En fin, es así como, a partir de esta enmienda, el Secretario de Justicia o el Panel sobre el FEI llevará a cabo una investigación preliminar cuando reciba un informe final o parcial de investigación aprobado por la Cámara de Representantes o el Senado de Puerto Rico referido por su respectivo presidente o presidenta, o referido por cualquier agencia federal, en el cual se detallen los actos que imputen la posible comisión de delitos por algunos de los funcionarios a los que aplica la ley del Panel sobre el FEI.

El recuento histórico recogido sucintamente en páginas anteriores de este libro es muestra elocuente del importante trabajo investigativo que con frecuencia realizan las comisiones legislativas en Puerto Rico y en Estados Unidos, destapando esquemas gubernamentales del Poder Ejecutivo contrarios a los mejores intereses del pueblo. La Historia es clara y no hace falta insistir en ella. Por eso, una de las enmiendas dispuso que un informe legislativo parcial o final remitido oficialmente por la presidencia de la Cámara de Representantes o del Senado sea causa suficiente para que tanto el Secretario de Justicia o el Panel —ahora autorizado a recibirlo directamente— procedan con la investigación preliminar de los hallazgos o señalamientos pertinentes a corrupción gubernamental contenidos en dicho documento.

La preocupación genuina por la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales ha llevado a las autoridades a establecer términos que propicien resultados que, además de justos y económicos, se produzcan con una rapidez razonable. De ahí la importancia de que

los procedimientos estén regulados estrictamente, para evitar dilaciones que, además de los inconvenientes y las molestias que naturalmente producen, incluso, afecten las resoluciones en su fondo. Por ello, en el contexto de imputaciones contra el Secretario de Justicia —de altísimo interés público—, en esta ley de principios de 2012 se dispuso un término de cinco días laborables para que de ese Departamento se notifique de ello al Panel sobre el FEI.

Otros procesos que carecían de términos definitivos fueron suplidos con unos de relativa brevedad. En el caso del reinicio de una investigación por parte del Secretario, por haberse recibido información nueva que dé lugar a reabrir una pesquisa a base de la cual el Secretario no recomendó que se designara un FEI, se dispuso un término de 10 días laborables desde haber recibido dicha información, para notificar de ello al Panel. Con el fin de mantener al Panel oportunamente enterado de las decisiones del Secretario, se enmendó la ley para que la decisión afirmativa producto de la reinvestigación deba ser notificada en un plazo máximo de 10 días, luego de vencidos los 90 días para completar la investigación preliminar o los 180 días en caso de haberse concedido la prórroga dispuesta por la Ley 2.

En las situaciones en que la imputación sea contra empleados o funcionarios actuales o anteriores distintos de los de mayor jerarquía señalados en la ley, se cubrió la omisión de un término para que el Secretario notificara de ello al Panel, disponiendo el de 15 días laborables para decidir si procede iniciar la investigación preliminar. De esta manera se evita que una denuncia de corrupción o conducta impropia quede desatendida por un tiempo prolongado, dando lugar a especulaciones lesivas al buen nombre de funcionarios y a la imagen de las instituciones de ley y orden, así como a la indignación legítima de quienes tienen motivos fundados para creer que se ha cometido una falta grave contra la administración pública.

Otro aspecto importante de la investigación y el posterior encausamiento de los funcionarios, a tenor con la ley del Panel sobre el FEI, quedó atendido con la disposición acerca de la concesión de inmunidad por parte del Secretario de Justicia durante la investigación preliminar. Aunque se mantuvo la prohibición general, como excepción se recono-

ció la necesidad y utilidad de la inmunidad cuando el autor o coautor se convierte en testigo de cargo, pues ello facilita su cooperación con las autoridades. Por ello, se le concedió esa facultad al Secretario, para que pudiera procurarse un recurso que, en muchas ocasiones, resulta indispensable para conocer bien unos hechos y evitar la impunidad absoluta de quienes con su silencio los ocultan.

Finalmente, esta ley de 2012 le puso un término a la obligación del Secretario de remitir al Panel el expediente de un asunto sobre el cual no actúe, cumplidos los plazos de 90 o 180 días, según sea el caso, fijando para ello el de un máximo de diez días. Nuevamente, se trata de completar un esquema de apremio al Secretario, con el fin de que despliegue el máximo de diligencia posible para atender responsablemente asuntos en los que, por un lado, está de por medio la integridad de la gestión pública y, por el otro, el buen nombre y la reputación de funcionarios de alto relieve. En uno y otro caso, debe actuarse con sentido de urgencia, para evitar dilaciones que resultan negativas para el país, desde todo punto de vista.

La realidad de cómo suelen ocurrir los delitos de corrupción gubernamental obligó a realizar un ajuste importante a la facultad investigativa, tanto del Secretario de Justicia como del Panel sobre el FEI. Como se sabe, casi siempre estos manejos se dan en combinación entre varios sujetos, bien sea dentro o fuera del ámbito gubernamental a distintos niveles jerárquicos. Es entonces que surge la dificultad procesal de escoger la forma más prudente de proceder contra todos los participantes en el esquema delictivo. En ello hay múltiples y difíciles consideraciones de orden técnico que, si no se atienden adecuadamente, pueden dar al traste con el encausamiento más eficaz de los confabulados contra la sana administración pública.

Algo de ello ocurría en los casos en que, por un lado, el Panel sobre el FEI tenía a su cargo procesar a un funcionario de alto nivel y, por otro, los fiscales del Departamento de Justicia hacían lo propio con su coautor de menor rango sobre el cual el FEI, por ley, no tenía jurisdicción. Resultaba, pues, esencial una coordinación procesal entre ambas partes, que no siempre es posible, dadas las naturales diferencias de criterio profesional acerca de estrategias de litigación y apreciaciones de

orden jurídico y práctico entre abogados postulantes de experiencia. En vista de esas dificultades, en la Ley 3-2012 se dispuso que, en casos de coautoría de delitos contra la función pública o el erario, sea el Panel quien determine si asume jurisdicción sobre todos los involucrados bajo su jurisdicción, si lo refiere al Departamento de Justicia para su procesamiento o si deja fuera a alguno, en cuyo caso esa decisión será final y firme, impidiendo que se presenten cargos contra esa persona.

Como es natural, el paso del tiempo aconseja ajustes y cambios en toda empresa humana, para responder más adecuadamente a lo ocurrido y a lo que se vislumbra que habrá de ocurrir. En el caso del Panel sobre el FEI, con el beneficio de 24 años de funcionamiento, se entendió necesario efectuar varios cambios institucionales para darle más estabilidad, independencia y solidez en varios renglones de su desempeño a favor de la pulcritud gubernamental. Si bien la trayectoria de la entidad arrojaba un balance eminentemente positivo, también era cierto que reflejaba algunas carencias, insuficiencias y limitaciones que debían atenderse para afinar aun más su capacidad de funcionar con la mayor eficacia y productividad en su delicado ministerio.

Hacia esos fines, las enmiendas contenidas en la Ley 4-2012 comenzaron por ampliar y profundizar la declaración de política pública que es base de la creación del Panel sobre el FEI, articulándola de forma más coherente y completa, e incorporando de manera más lógica la preeminencia del Panel en el esquema organizativo de la función general del FEI. Así, quedó consignada explícitamente la «autonomía administrativa, funcional y fiscal» de la entidad, condición que resulta indispensable para evitar intervenciones de funcionarios que, en el curso normal de los trámites de gobierno, tengan injerencia en el órgano que los haya investigado, los esté investigando o puedan llegar a hacerlo, situación claramente indeseable desde todo punto de vista.

Distinto del estatuto original, en el que la creación del cargo de Fiscal Especial Independiente precedía a la del Panel, en la revisión de 2012, se colocó correctamente al superior jerárquico primero, no como un mero detalle, sino como un reconocimiento de la primacía administrativa y jurídica del cuerpo colegiado sobre el funcionario subordinado. En este mismo tenor, se consigna por primera vez en las definiciones

la figura del presidente o la presidenta del Panel, con unas funciones ejecutivas que más adelante se detallan, para destacar la autoridad administrativa ampliada por esta ley, cuestión que había quedado un tanto relegada hasta el momento, pero cuya atención no admitía más aplazamientos.

Consecuente con lo anterior, la ley detalla las amplias facultades administrativas y gerenciales del presidente o la presidenta del Panel, encaminadas a que de manera autónoma pueda tomar todas las decisiones pertinentes al mejor funcionamiento interno de la entidad. Entre estas acciones figuran asuntos como los de nombramientos y demás acciones de personal, contrataciones, compras, y transacciones de bienes muebles e inmuebles, sujetas, claro está, a reglamentos aprobados por el propio órgano gubernamental. No obstante la superioridad jerárquica en lo administrativo, quedó claro que la del cargo de presidente o presidenta del Panel no implica mayor peso alguno sobre los demás integrantes del Panel en lo que es la esencia de ese cargo: la función deliberativa y adjudicativa como parte del cuerpo colegiado.

La estabilidad de una entidad depende, en gran medida, de la permanencia de funcionarios y empleados en sus cargos durante un tiempo razonablemente prolongado. Cambios frecuentes de personal provocan interrupciones en el servicio, modificaciones en modos de hacer las cosas e incertidumbre general en cuanto al futuro de la institución. La experiencia habida en el Panel sobre el FEI hasta 2012 en este respecto no fue del todo feliz. Hubo periodos en los que fue necesario funcionar con solo uno o dos miembros del Panel, debido a vacantes por renunciaciones que tomó algún tiempo llenar. Incluso, durante un lapso de poco más de seis meses, el Panel estuvo inoperante de facto, por no contar con miembro alguno.

No es posible ignorar el hecho cierto de que, a través del tiempo, los procesos de nombramiento y confirmación de los miembros del Panel han estado sujetos a consideraciones y cuestionamientos de variada índole, que resultaron en el retiro de algunos candidatos y el rechazo de otros, con la consecuencia anteriormente apuntada. Se trata, claro está, del proceso constitucional y político de nuestro sistema de gobierno, aunque a veces desvirtuado por la toma en cuenta de factores

ajenos de ciertos elementos que inclinan la balanza a favor o en contra de un candidato a integrar el Panel, todo lo cual ha desalentado a algunos miembros potenciales a someterse a ese proceso. Cabe destacar que tanto el nombramiento de los tres miembros del Panel como el de los dos alternos tiene que contar con la aprobación de ambos cuerpos legislativos, cedazo igual que el aplicado al Contralor y al Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental. El resultado de ese cernimiento queda recogido en la gráfica que aparece en el apéndice 6.

Así las cosas, y aquilatando adecuadamente la figura de miembro del Panel, se decidió que su nombramiento sea por diez años, al igual que el Contralor, el Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental, el Procurador del Ciudadano y otros procuradores que ejercen funciones fiscalizadoras públicas. De esta manera, se le brinda seguridad en el cargo frente a vaivenes políticos, y se propicia la muy necesaria continuidad en los trabajos institucionales. No obstante, con el fin de evitar el continuismo y la entronización que de suyo trae otros males, se dispuso que los miembros del Panel no podrán ser nombrados por periodos consecutivos, es decir que, una vez agotado el término de diez años, no pueden ser renominados para continuar en el cargo por diez años más, aunque en teoría podrían ser nombrados nuevamente luego de esa interrupción de diez años.

El fortalecimiento y la protección del Panel sobre el FEI requerían, además, de un elemento cónsono con la naturaleza adjudicativa de sus funciones. Resultaba lógico que los exjueces miembros del Panel gozaran de la misma inmunidad que los cobijaba cuando se desempeñaban en la judicatura. Fue por eso que se dispuso que tengan inmunidad cuasijudicial e igual a los miembros del gabinete ejecutivo. No podía ser de otra manera. Lo delicado y la trascendencia de sus decisiones los exponen a ataques basados en una alegada responsabilidad civil por daños, de la cual es imprescindible sustraerlos, a fin de que puedan desempeñarse sin el temor de represalias ni de lesión a su patrimonio personal.

Los nuevos términos de incumbencia de los miembros del Panel hicieron necesario buscar un balance entre un debido recato profesional y un encastillamiento irrazonable. De ahí que se hilara fino para, por una parte, prohibirles mantener compromisos profesionales que impliquen

litigar contra el Estado y, por otra, permitirles dedicarse al ejercicio profesional en el ámbito académico, administrativo, de asesoramiento y consultoría, de arbitraje y mediación ante agencias gubernamentales o en el sector privado. Lo fundamental, por supuesto, es que nada de ello suponga o siquiera dé la impresión de un conflicto de intereses con su ministerio como miembro del Panel sobre el FEI, su principal obligación profesional. Se trata de una enmienda avalada y muy bien recibida por los miembros del Panel y cuya sabiduría está fuera de duda.

Del mismo modo, en lo que respecta a la independencia administrativa y funcional del Panel sobre el FEI, se dio un paso hacia delante en el proceso de gestionar la dispensa para que los miembros del Panel puedan contratar dentro de los límites establecidos de la ley. Anteriormente, la dispensa se le solicitaba al Secretario de Estado, quien a su vez, consultaba sobre el particular al de Hacienda y al de Justicia, funcionarios que, igualmente, están sujetos a la jurisdicción del Panel sobre el FEI. Eso provocaba que el miembro del Panel que se hubiese visto obligado a solicitar tal dispensa se viera compelido a inhibirse no solo en los casos de la agencia de gobierno con la que contrataba, sino también en los de los departamentos de Justicia, Estado y Hacienda, es decir, quedaba excluido simultáneamente de la consideración de casos de cuatro agencias. La enmienda de la Ley 2-2012 tuvo el propósito de salvar esa situación potencialmente conflictiva desde el punto de vista ético. Ese mecanismo quedó modificado a los fines de que la dispensa se tramite ante la directora de la Oficina de Ética Gubernamental únicamente, que es, después de todo, la agencia con la experticia en materia de asuntos éticos del personal del Gobierno de Puerto Rico.

Otro aspecto de la consolidación de la autoridad del Panel que esas enmiendas de 2012 atendieron tuvo que ver con un control más estricto de la discreción del fiscal especial independiente. En este sentido, por ejemplo, se dispuso que dicho funcionario tenga que solicitarle al Panel que éste contrate servicios profesionales, consultivos o de otra índole. Igualmente, se le requirió obtener la autorización del Panel para conceder inmunidad a testigos en cualquier foro, solicitar al Panel el referido de asuntos relacionados con su encomienda y que tramite el destaque de personal de otras agencias necesario para llevar a cabo la investigación que tenga a su cargo. En fin, el estatuto dejó claramente

establecida la subordinación del fiscal especial independiente al Panel como ente rector de los procesos que se realizan.

La experiencia dictaba que el término para llevar a cabo la investigación de un asunto, aun con la prórroga de 90 días adicionales, a veces no es suficiente, resultando en una camisa de fuerza para la autoridad del Panel sobre el FEI para realizar su labor en pro de un gobierno honrado e íntegro. Es por el alto interés público de por medio que, en casos en que los delitos no hayan prescrito, se le reconoció al Panel la facultad discrecional de requerir que se amplíe una investigación. Con la Ley 4-2012, se concedió un término máximo de 30 días adicionales para que se amplíe una investigación con respecto a un aspecto que se considere ambiguo, incierto o poco claro, de modo que se evite un fracaso de la justicia, quedando con ello impunes unos hechos delictivos, por el incumplimiento con un término de ley que es de cumplimiento estricto, es decir, después del cual no se puede proceder, salvo por justa causa.

Finalmente, para redondear el fortalecimiento de la autonomía o independencia administrativa del Panel sobre el FEI, se le excluyó expresamente de la aplicación de una decena de leyes relacionadas con asuntos de personal, contabilidad, servicios generales, pruebas de detección de uso de sustancias controladas, registro único de licitadores, relaciones del trabajo, administración de documentos públicos, contratación de financiamiento y arrendamiento de bienes muebles, asuntos de gerencia y presupuesto, y de las estadísticas oficiales. Con ello se hizo constar de forma indubitada lo que siempre fue de este modo. El propio Panel sobre el FEI es el que siempre, mediante normas y reglamentos internos, se ocupa de ello, sin estar sujeto a la jurisdicción de otras agencias gubernamentales, a funcionarios a los cuales les podría tocar investigar y procesar, y por eso, estar sujeto a conflictos de intereses y represalias de su parte.

6.3. La Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario

Esa reforma amplia de la estructura y el funcionamiento del Panel sobre el FEI a principios de 2012 tuvo otra vertiente muy importante:

la de los gobiernos municipales en la persona de los alcaldes y funcionarios municipales electos. Como es de conocimiento general, a nivel municipal se suscitan frecuentes y graves desviaciones de las más sanas prácticas de administración pública, que no siempre quedaban atendidas satisfactoriamente por los mecanismos con jurisdicción para ello, principalmente por la Comisión para Ventilar Querellas Municipales. Por supuesto, ya el Panel sobre el FEI tenía jurisdicción sobre los alcaldes en casos penales referidos por el Secretario de Justicia, pero se entendió necesario crear un mecanismo dentro del organismo del Panel sobre el FEI dedicado exclusivamente a atender este renglón de la administración pública, el cual será sobre los funcionarios municipales electos (alcaldes y legisladores municipales).

Fue así como, en virtud del Plan de Reorganización 1-2012, se estableció la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD), adscrita al Panel sobre el FEI, con la encomienda de recomendarle al Panel, en un término de 20 días, el curso de acción a seguir en los casos en que los primeros ejecutivos municipales sean imputados formalmente de delitos graves, delitos contra la función pública y el erario, y delitos menos graves que impliquen depravación moral, tanto en el foro estatal como en el federal. En estos casos, el Panel decidirá si considera necesario suspender al alcalde de sus funciones, mientras se ventila su proceso penal. Si así fuera, ese procedimiento administrativo lo llevara a cabo la UPAD, refrendado por el Panel.

En el análisis que debe hacerse en estos casos, tanto la UPAD como el Panel vienen obligados a sopesar criterios generales como los de la gravedad de los cargos, la credibilidad de los testigos y la suficiencia de la prueba, y otros particulares, como la trayectoria del alcalde, la notoriedad de su conducta irregular, y la urgencia de tomar medidas para evitar males mayores, en vista del efecto de lo imputado en el manejo de la administración pública municipal. Con base en todo ello, la UPAD hará su recomendación, y el Panel tendrá el brevísimo plazo de cinco días para resolver si procede la suspensión de empleo del alcalde en cuestión. Este sentido de urgencia se refleja en los otros plazos dispuestos en este contexto procesal.

Como es natural, al alcalde se le reconoce el derecho a solicitar que el Tribunal de Apelaciones revise la decisión de suspenderlo de

empleo, trámite que debe completarse en un máximo de diez días laborables, a partir del archivo en autos —es decir, en el expediente del caso— de la notificación de la resolución. Ese mismo plazo hay para que el Panel conteste dicha solicitud, y en apenas veinte días luego de la contestación del Panel, el Tribunal de Apelaciones debe decidir sobre la solicitud de revisión. Si se recurre en *certiorari* de esa decisión al Tribunal Supremo, éste, a su vez, tendrá ese mismo término de 20 días para emitir un dictamen. De haber una sentencia penal final y firme, en todas las instancias apelativas aplican todos los términos aludidos.

En atención a que algunos alcaldes incurren en otras conductas contrarias a los mejores intereses municipales —además de los comportamientos ya señalados, como inmoralidad, abandono o negligencia inexcusables en su desempeño—, se dispuso que el Panel pueda suspenderlo o destituirlo del cargo. Los términos apelativos son los mismos de las situaciones procesales anteriormente reseñadas.

Como puede verse, el diseño procesal resulta ágil y diligente, reconociendo el gran interés público de que se diluciden prontamente los casos que ponen en entredicho la pulcritud moral de los alcaldes, sobre todo, en el uso de los recursos municipales. Por un lado, resulta indeseable que permanezca en la poltrona municipal una persona que se ha aprovechado indebidamente de su cargo y, por el otro, que un funcionario honrado tenga que funcionar bajo la sombra de una sospecha de ilicitud o impropiedad. La reforma legislada fue precisamente diseñada para evitar ambas situaciones, produciendo un resultado correcto, confiable y oportuno, en defensa de los mejores intereses del pueblo y de los incumbentes.

Esta reforma ha dejado claros los criterios y parámetros jurídicos que permean el funcionamiento de la nueva estructura para atender los actos impropios en el contexto del gobierno municipal. En lo que se refiere a la prueba necesaria para sostener unos cargos, se adopta el de «clara, robusta y convincente». No hay, pues, lugar para infundios ni casos frágiles, toda vez que se trata de procesos que pueden desembocar en la eliminación de un funcionario electo democráticamente por la voluntad del pueblo. Anular esa decisión ciudadana no puede hacerse livianamente, por lo que tiene que ser por motivos graves y estar basada en prueba sólida. Esto queda complementado con la dis-

posición de que la frivolidad de una querella acarrea el pago de todos los costos de los procedimientos realizados.

Es importante resaltar la amplitud de acceso a la justicia en este contexto. En este sentido, se admiten como querellantes al Gobernador, la Legislatura Municipal, el Contralor, el Comisionado de Asuntos Municipales, el Director de la Oficina de Ética Gubernamental, un funcionario del Gobierno de Estados Unidos o cualquier ciudadano particular. En cuanto a este último, con ciertos requerimientos formales que minimicen el riesgo de querellas frívolas o infundadas. Como puede verse, todas las partes con posibles injerencia e interés en la buena administración pública municipal tienen el foro del Panel para denunciar responsablemente cualquier acto ilegal o impropio cometido por el alcalde o la alcaldesa, que afecte significativa o sustancialmente el funcionamiento del gobierno municipal y sea contrario al interés público.

Ese mismo interés público en que el gobierno municipal funcione adecuadamente reclama una armonía razonable entre el alcalde y la legislatura municipal, situación que no siempre se da en el contexto político partidista. Habida cuenta de ello, esta reforma dispuso que la fricción extrema entre los dos poderes públicos a nivel municipal que produzca un serio disloque en la atención de la cosa pública sea atendida por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM).

Aunque el texto de estas leyes relacionadas con el buen gobierno municipal enfatiza en la figura del alcalde o de la alcaldesa, igualmente aplica a los miembros de la legislatura municipal, representando ellos el otro poder político de ese gobierno, y no estando ellos exentos de incurrir en prácticas lesivas al interés público en el ejercicio de sus funciones. Por ello, se dispuso claramente que lo relacionado con la suspensión de empleo, sueldo o ambos, y la destitución de los alcaldes y alcaldesas, cubra también a los legisladores municipales. De esta manera no se favorece ni se privilegia a funcionario alguno en la fiscalización de su desempeño oficial, exigiendo de todos el mismo desempeño íntegro, y sancionándolos igualmente por sus faltas a ello.

El cambio estructural que se produjo en esos primeros días de enero de 2012 tuvo su prueba de fuego en marzo de ese año con el asunto del alcalde de Cidra, Ángel Malavé Zayas. Ocurría que desde diciem-

bre de 2010, el FEI había acusado a Malavé Zayas por actos lascivos e impúdicos contra unas empleadas municipales. Debido a que estaba inoperante, el caso no se presentó ante la Comisión para Ventilar Querellas Municipales, para que ejerciera su jurisdicción administrativa al respecto. Por lo tanto, no fue hasta marzo de 2012, a tenor con el nuevo estado de derecho, que el Panel sobre el FEI suspendió sumariamente a Malavé Zayas de su cargo como alcalde de Cidra. Poco tiempo después, actuando a base de confidencias, el Panel sobre el FEI lo apercibió de que desistiera de visitar la casa alcaldía y para tratar de influir en las decisiones de administración municipal y, posiblemente, obstruir la justicia tratando de presionar a los empleados de dicho municipio. Fue entonces que, en abril de 2012, su representación legal presentó una demanda de sentencia declaratoria en la que invocó la inconstitucionalidad del nuevo esquema legal y solicitó que se paralizaran los procedimientos ante el Panel sobre el FEI.

El Tribunal de Primera Instancia, en *Malavé Zayas v. ELA*, K PE 2012-1456, no acogió las pretensiones de Malavé Zayas, dictaminando que no procedía el remedio solicitado, pues no puede dictarse un interdicto para impedir que se ponga en vigor una ley que se presume constitucionalmente válida, y que el demandante tenía derecho de invocar ante el Panel sobre el FEI su derecho a no inculparse, si así lo consideraba conveniente. Apelada dicha sentencia ante el Tribunal de Apelaciones, quedó confirmada a favor del FEI. Precisa destacarse que, en el ámbito penal, con la televisación de la lectura de sentencia —la primera en el país— este caso tuvo una gran difusión y resaltó la importancia de la labor del Panel sobre el FEI.

6.4. La lucha hasta nuestros días

Hasta aquí el recuento del historial legislativo y jurisprudencial más relevante con respecto al Panel sobre el FEI. Pero la historia no acaba en 2012, sino que continúa hasta nuestros días con unas iniciativas legislativas no del todo positivas para el futuro de la institución, que merecen reseñarse y comentarse.

Para el 2013 se presentó el Proyecto de la Cámara 1326 que, por un lado, ampliaba la prohibición de que los miembros del Panel tuvie-

ran contratos externos, para incluir a todo el sector público, excepto los de enseñanza en la Universidad de Puerto Rico. De esta manera —se aseguraba— se eliminaba toda posibilidad de conflicto de intereses o siquiera su apariencia, según el espíritu de la ley original y sus enmiendas. A ello, la respuesta institucional del Panel sobre el FEI fue reconocer la prerrogativa legislativa sobre el particular, consignando, sin embargo, la preocupación de que una prohibición tan amplia podría dificultar significativamente el reclutamiento del mejor talento disponible para ocupar los puestos de miembros del Panel sobre el FEI.

El segundo asunto tratado en dicho proyecto de ley fue el de disponer que al Panel sobre el FEI le aplicara la ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. El Panel sobre el FEI nunca antes había recopilado ni informado estadísticas sobre su gestión; no estaba incluido en la ley del Instituto y eso no estaba previsto en ninguna otra ley. Igualmente, el Panel sobre el FEI reconoció la potestad legislativa para cambiar el estado de derecho a este respecto, aunque apuntó que la información sobre su gestión que no fuera estrictamente confidencial estaba disponible tanto en sus oficinas como a través de su página electrónica.

En la consideración de esa medida, el exrepresentante Víctor García San Inocencio, testificando en su carácter personal, con singular perspicacia, trajo a colación un asunto que subyacía parte de la actividad legislativa respecto al Panel sobre el FEI, al afirmar: «La historia de esta entidad se ha debatido por casi tres décadas entre sus detractores, algunos de los cuales promueven su supresión, y entre aquellos que han ido enmendando la ley con miras a fortalecer aspectos de su independencia». Más adelante, apostilló: «Está claro que determinados funcionarios de alto nivel resientan tener que defenderse de fiscales especializados, con recursos abundantes, tiempo de sobra y que no son objeto de las presiones políticas típicas de la designación y prestación de consejo y consentimiento, ni están sometidos a la supervisión del Secretario de Justicia».

Estas expresiones de García San Inocencio quedaron comprobadas con la presentación del Proyecto del Senado 691, que, con vigencia inmediata, derogaba la ley del Panel sobre el FEI. Ante ese ataque frontal, el Panel asumió la defensa de la institución, señalando las pre-

misas equivocadas de las cuales se partía para tal propuesta drástica. Se apuntó correctamente que los «fracasos» que se le adjudicaban al Panel sobre el FEI en algunos casos notorios, como el del Dr. José Molinelli, no eran tales, pues, por un lado, no había estado ante la consideración del Panel debido a que no se tenía jurisdicción sobre la persona. En otros, como ocurrió en los casos del alcalde de Humacao y la directora del Programa de Comunidades Especiales, y el de la alcaldesa de San Juan, estos no se llevaron al tribunal, pues el Fiscal Especial Independiente, luego de hacer su propia investigación, decidió no presentar acusaciones en su contra, por considerarlos inmeritorios. En dichas determinaciones el Panel sobre el FEI resaltaba el hecho de que no favorecían indebidamente a funcionarios de uno u otro partido de gobierno, sino que respondían a consideraciones de estricto derecho, algo que ha quedado demostrado con el procesamiento de funcionarios vinculados con los tres partidos políticos de mayoría.

El Panel sobre el FEI apuntó además a otros elementos de su larga hoja de servicios. La existencia misma durante poco más de un cuarto de siglo, frente a los vaivenes de la política partidista, ha convalidado su rol legítimo como ente fiscalizador de la gestión pública. En ello ha habido un reconocimiento tácito del valor de la institución.

Igualmente, se destacó la estabilidad interna de la institución, como una muestra del compromiso, la profesionalidad y la seriedad de su desempeño. El hecho de que el promedio de tiempo de servicio de su personal sea de dieciséis años es muestra del respeto al principio del mérito, la equidad en el proceder administrativo y la lealtad que ello ha inspirado en el personal. Como se sabe, la continuidad y la memoria histórica que un personal de mucho tiempo aporta a una institución son elementos clave para su éxito.

Pero la impugnación del Panel sobre el FEI en el foro legislativo no ha quedado ahí, sino que se ha manifestado en otra vertiente: la de su pretendida sustitución con otra entidad con una supuesta mayor eficacia, el «Procurador Contra Delitos a la [sic] Función Pública». La propuesta contenida en el Proyecto del Senado 990 partía de premisas cuestionables y erróneas, desconocía la razón de ser del Panel sobre el FEI, y representaba un retroceso significativo en la evolución de la lucha ins-

titucional contra la corrupción. El proyecto de ley descansaba en apreciaciones un tanto vagas, en generalidades y en frágiles fundamentos.

Si bien la experiencia ajena puede ser útil, no debe ser modelo a seguir inflexiblemente. La de Estados Unidos con el fiscal especial independiente, aunque atendible, no es enteramente aplicable a la situación puertorriqueña, pues el diseño y funcionamiento de las respectivas entidades fiscalizadoras tienen marcadas diferencias. Los «excesos de fiscalización» percibidos correcta o incorrectamente — que puedan haber ocurrido allá nada tienen que ver con la trayectoria del Panel sobre el FEI acá, por lo que resulta impertinente traerlo a colación en nuestro caso. No perdamos de vista que, en el caso de Puerto Rico, no puede hablarse de «excesos», puesto que los casos referidos al Panel sobre el FEI por el Departamento de Justicia vienen siempre acompañados de, al menos, una declaración jurada. Igual garantía circunstancial de confiabilidad tienen los referidos de las demás fuentes oficiales de Puerto Rico y de Estados Unidos.

Más importante aun, pretender poner en manos de un solo funcionario la autoridad para investigar y procesar servidores públicos de alto rango sería volver atrás más de 25 años en la discusión de política pública que, sabiamente, produjo el esquema de un cuerpo colegiado con experiencia judicial que dirigiera todo el proceso. Meras impresiones e insinuaciones infundadas no pueden pesar más que una larga experiencia de éxito.

Éxito que, si bien no debe medirse exclusivamente a base de unas estadísticas, surge claramente de la abrumadora cifra de convicciones obtenidas a lo largo de los años en las cerca de dos mil acusaciones presentadas por el Panel sobre el FEI contra una amplia gama de funcionarios.

A pesar de todo lo anterior, equivocadamente, han continuado las iniciativas legislativas para enmendar la base legal del Panel sobre el FEI, quitándole los atributos jurídicos y gerenciales que lo hacen un valioso e insustituible elemento en la lucha contra la corrupción gubernamental. El 26 de septiembre de 2014, se presentó el Proyecto Sustitutivo del Senado al P. del S. 691, P. del S. 990 y P. de la C. 1326, medida que, en su esencia, reitera los endebles fundamentos de los tres proyectos aludidos y susbsume el Panel dentro del Departamento

de Justicia, cercenando su independencia administrativa y jurídica, eliminando la oficina del Panel sobre el FEI, la UPAD, y en general, retrocediendo más de un cuarto de siglo en el estado de derecho que sirve de soporte a este ente anticorrupción.

Del informe positivo de once páginas presentado por la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos del Senado —sin el beneficio de vistas públicas ni de la posición del Panel sobre el FEI— surge una razón adicional subyacente a los cambios propuestos: una pretendida economía de los fondos públicos y la búsqueda de una mayor eficiencia en su desempeño. Ello y los demás argumentos infundados aducidos en el proyecto y el informe quedaron refutados en una bien documentada, razonada y contundente ponencia que recoge de manera resumida lo que se ha expuesto a lo largo de este libro y se incluye como apéndice 9, junto con otros documentos pertinentes.

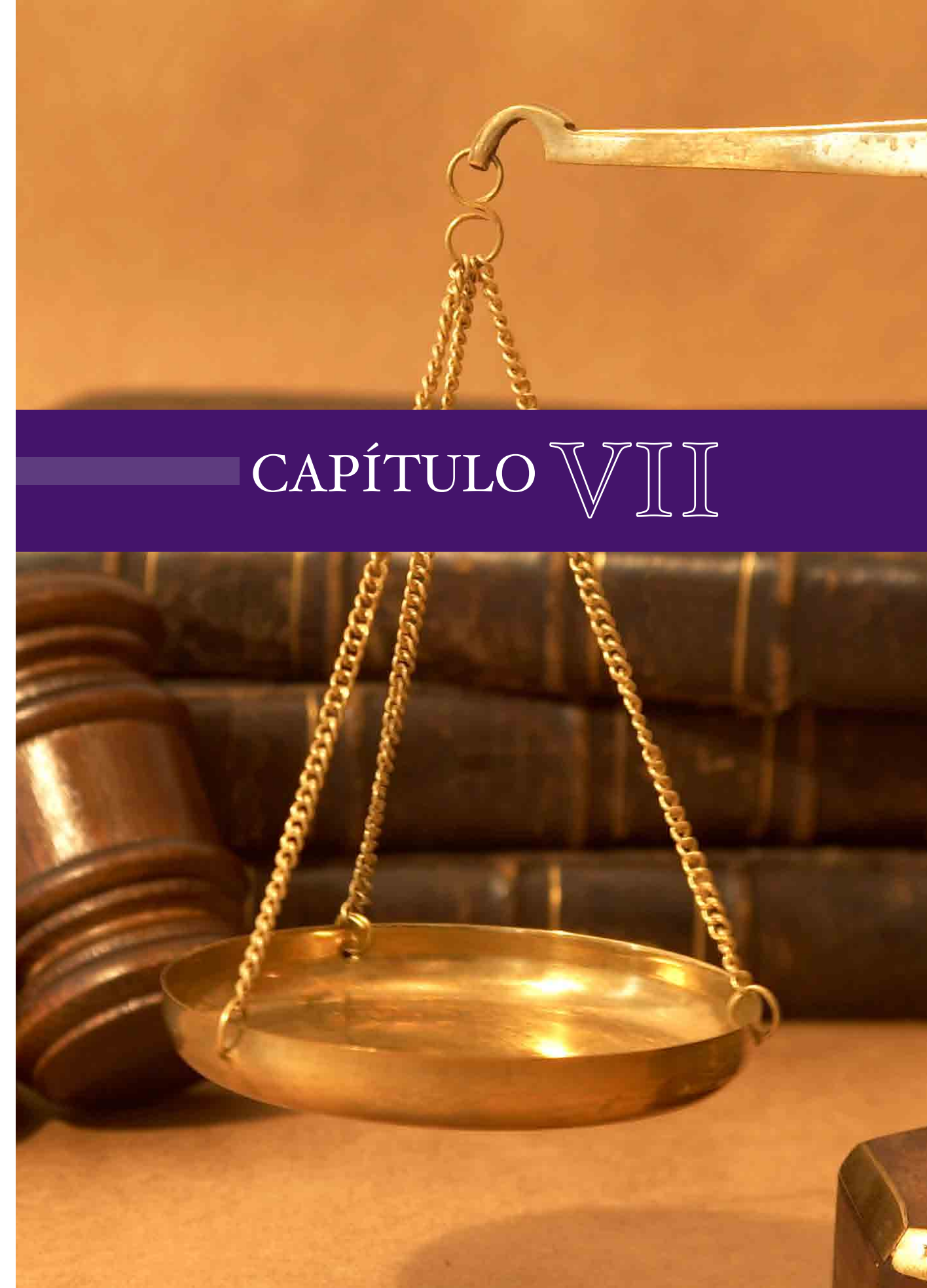
Sobre la impugnación general del Panel sobre el FEI, conviene resaltar las expresiones del decano Fontanet:

Debe también advertirse que muchas veces no se entiende bien la función del FEI porque las personas normalmente están acostumbradas a que se procese a personas por delitos cometidos *in fraganti* o por delitos violentos. Típicamente, los delitos que investiga el FEI son delitos económicos; no son delitos necesariamente violentos, pero que, evidentemente, son muy serios, pero la gente acostumbra a decir que un asesinato, un robo o un secuestro son los casos más importantes, y nos olvidamos de la importancia de los delitos económicos. Lo que pasa es que el económico muchas veces no tiene el dramatismo ni el sensacionalismo que uno asocia con los crímenes de violencia, y por eso a veces no se entiende la función del FEI, porque no persigue esos casos en particular porque esa no es la injerencia del FEI.

Por otro lado, hay que reconocer que los casos de delitos económicos, al no ser delitos cometidos *in fraganti*, requieren mucha investigación, y no existe en muchas instancias prueba directa, y por eso muchas veces no se

entiende el grado de dificultad al que se enfrentan los fiscales al tramitar este tipo de caso porque se cometen en «cuartos oscuros», a solas, en documentos, distinto de los otros casos, donde hay un testigo ocular, que hay una evidencia claramente palpable e identificable; por eso insisto en que no se entiende bien. Por otro lado, hay que reconocer que las penas para muchos delitos económicos tampoco comparan con las de los delitos violentos, y a veces se impone una pena de seis meses, un año, un año y medio, y se plantea ¿para qué tanta inversión? Bueno, es que esa es la pena provista para esos casos, y yo creo que esos dos elementos que he dicho anteriormente un poco producen, a veces, inquietud en la ciudadanía, por no entender la naturaleza de la jurisdicción del FEI o de la competencia del FEI.

A la fecha de terminarse este libro, la consideración del proyecto sustitutivo estaba detenida, habiendo la Comisión senatorial accedido a examinar más detenidamente la información fidedigna sobre el desempeño del Panel sobre el FEI y la defensa de su gestión, así como sopesar las razones de política pública que aconsejan mantener y fortalecer la institución conforme se concibió originalmente y desarrolló a lo largo de este cuarto de siglo. Ello, unido a los testimonios de defensa del Secretario de Justicia, el del licenciado Mark A. Bimbela, Presidente del Colegio de Abogados, y del decano Fontanet, el cual citamos anteriormente.



CAPÍTULO VII

Balance de una gestión

Para que se aprecie más correctamente el desempeño histórico del Panel sobre el FEI, conviene referirse a unas cifras claves. Hasta este año (2014), se han presentado 1,698 acusaciones, y se han logrado 1,484 condenas, lo que arroja un excelente promedio de 89.6% de éxito. De mayor relieve es el hecho de que 1,311 de esas condenas se lograron por juicio, y solo hubo 173 preacuerdos. Lo que ello quiere decir es que, en muy pocos casos, los acusados reconocieron su culpa, quedando entonces en manos del FEI probarla más allá de duda razonable.

1,698 Acusaciones presentadas ante los tribunales de justicia vis a vis condenas



Nota:

- 1,698 acusaciones presentadas ante los tribunales. De éstas están en proceso de juicio 42 cargos.
- 1,656 acusaciones adjudicadas por los tribunales vis a vis 1,484 condenas equivalen a un 89.6% de casos en que prevaleció la acusación presentada por el FEI.

En lo que respecta al universo de funcionarios a los que el Panel les ha designado un FEI, surge claramente que no ha habido contemplaciones ni exclusiones por consideraciones jerárquicas ni políticas. Véase que 38% de las designaciones se produjeron en el renglón combinado de exalcaldes y alcaldes, y 27.5% en casos de exlegisladores y legisladores. Otro 34.5% se dio en un variado renglón que incluye exfuncionarios y funcionarios del poder ejecutivo y del poder judicial. En fin, como puede verse, durante su larga incumbencia, el Panel sobre el FEI ha procesado judicialmente la corrupción gubernamental en todos sus ámbitos y a todos los niveles en los que se ha manifestado, sin distinciones de clase alguna.

En este sentido, su brazo ha alcanzado tanto a funcionarios electos o nombrados en época reciente como a los que se encuentran entronizados en los círculos de poder. Así surge claramente del hecho de que 31% de los procesados por el FEI estaban en su primer término en el servicio público, el 29% llevaba dos términos, el 16% iba por tres términos y un robusto 24% eran veteranos servidores públicos con un historial de cuatro términos o más. La estadística es harto elocuente: el Panel sobre el FEI no se ha amedrentado ante la natural influencia de quienes cuentan con el favor político-partidista o el de las masas votantes; ante los motivos fundados para ello, ha investigado y procesado a todos por igual.

Es este cuadro el que ha inspirado la confianza del país en la gestión general del Panel sobre el FEI. En una encuesta periodística realizada en 2011, en una escala ascendente de confiabilidad del 1 al 10, esta entidad alcanzó un respetable 6.14, solo superada por muy poco en asuntos de justicia criminal por la fiscalía federal, pero rebasando significativamente a otras agencias públicas y ramas del gobierno. En una encuesta parecida realizada en 2013, el Panel sobre el FEI volvió a situarse por encima de dichas agencias, empatando con la Oficina del Contralor en la percepción pública de credibilidad en la lucha contra la corrupción. Todo ello, a pesar de dos cosas: un ataque injustificado y frecuente al desempeño de la institución y un palpable desconocimiento general de los procesos que se llevan a cabo dentro del marco jurídico, lo cual genera incompreensión y expectativas irrazonables e irreales de sus resultados.



Lcdo. José L. Miranda de Hostos, Miembro Alterno del Panel, participando en un seminario ofrecido a los Fiscales Especiales Independientes.

Más allá de esta bien documentada gestión, hay otros indicadores cualitativos que merecen destacarse. En este sentido cabe mencionar la valoración muy positiva que el Panel sobre el FEI ha recibido de funcionarios de otros países de América Latina en la lucha contra la corrupción gubernamental, como es el caso de Bolivia y Perú. De este último, cabe mencionar que, para la celebración del 25^{to}. aniversario de la creación del Panel sobre el FEI, estuvo en la Isla el jurista peruano Dr. Luis G. Vargas Valdivia, miembro de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción y procurador facultado para interponer las acciones legales contra el expresidente peruano Alberto Fujimori y su exasesor Vladimiro Montesino Torres. El Dr. Vargas Valdivia ofreció la conferencia «Los desafíos y estrategias en la prevención e investigación de la corrupción gubernamental», en defensa de la institucionalización y estabilización de las democracias en este hemisferio.

De igual modo, cabe mencionarse el ya citado testimonio del exrepresentante García San Inocencio en defensa de la institución, en una audiencia legislativa relacionada con el P. de la C. 1326. Hay que destacar, además, el apoyo de la licenciada Crisanta González Seda, quien



Dr. Luis G. Vargas Valdivia ofrece una conferencia durante la conmemoración del 25^{to}. aniversario del Panel sobre el FEI.



Jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico con los Miembros del Panel sobre el FEI, durante su participación del 25^{to}. aniversario del PFEI. De izquierda a derecha: Hon. Roberto Feliberti Cintrón, Hon. Mildred G. Pabón Charneco, Lcdo. José L. Miranda de Hostos, Lcda. Nydia M. Cotto Vives, Hon. Federico Hernández Denton, Lcdo. Ismael Colón Birriel, Hon. Luis Estrella Martínez, Hon. Liana Fiol Matta y Lcdo. Rubén Vélez Torres.

con el gran conocimiento de causa, por haberse desempeñado como fiscal, como investigadora con el Fiscal Especial en el caso del Cerro Maravilla, juez del Tribunal de Primera Instancia y Presidenta del Panel sobre el FEI, avala el trabajo de la institución —cuyo propósito compara con el de defender la independencia judicial— y aboga por su permanencia.

Conviene puntualizar que el Panel sobre el FEI ha sido la primera agencia gubernamental en aprobar un protocolo para atender las quejas por represalias por comparecer a procesos ante sí. Como se sabe, existe legislación para proteger de cualquier acto de desquite a empleados gubernamentales que denuncien actos de corrupción. Se trata de las Leyes 115-1991, 426-2000 y 14-2001. Pero para su instrumentación eficaz, esas leyes necesitan que en cada agencia gubernamental haya un procedimiento específico sobre cómo se ha de extender o proporcionar dicha protección. Para ello, se aprobó el «Protocolo para Atender Quejas por Represalias por Colaborar en Procesos ante la Oficina del Panel del FEI».

El mejoramiento profesional del personal clave de la agencia ha recibido particular atención. Dada la complejidad de los delitos de corrupción, a partir del mes de diciembre de 2010, el Panel sobre el FEI estableció el Programa de Educación Jurídica para los fiscales especiales independientes, con especial énfasis en los delitos de corrupción.



Hon. Gustavo Gelpí, Juez del Tribunal de Distrito Federal, para el Distrito de Puerto Rico, ofrece seminarios a los miembros del Panel y a los fiscales especiales independientes.



Lcda. Nydia M. Cotto Vives, Presidenta del Panel, firma Acuerdo de Colaboración con el Lcdo. Ángel González Román, Decano de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.



Lcdo. Hiram R. Morales Lugo ofrece seminario a los alcaldes y funcionarios municipales electos sobre la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario.

Igualmente, se ha procurado especializar en ello a los agentes investigadores del Panel sobre el FEI, mediante adiestramiento y capacitación coordinada con la Policía de Puerto Rico y agencias federales del orden público.

Con ese mismo espíritu de colaboración, el Panel sobre el FEI ha tendido puentes hacia el mundo académico, proporcionando experiencias prácticas dentro de su ámbito a estudiantes universitarios. Ello se logró al suscribir Acuerdos de Colaboración Educativa, a partir de 2011 con los siguientes centros docentes:

- Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.
- Programa de Justicia Criminal de la Universidad del Turabo.
- Colegio Universitario de San Juan, Programa de Justicia Criminal.
- Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

En su empeño por rendir el mejor de los servicios, como parte de la modernización de sus operaciones, el Panel sobre el FEI se ha dotado de una unidad administrativa para la recopilación y el análisis de datos estadísticos, elemento esencial para tomar el pulso del desempeño de una gestión. Igualmente, ha digitalizado todos sus expedientes, algo que resulta indispensable, no solo en la administración pública o privada del siglo XXI, sino en la tramitación procesal de los asuntos jurídicos y judiciales de la actualidad.

La prevención es siempre preferible en cualquier quehacer humano. El esfuerzo educativo ha sido parte de la agenda institucional del Panel sobre el FEI. Habida cuenta de que, con cierta frecuencia, al nivel de los gobiernos municipales se producen situaciones que desembocan en casos que son de la jurisdicción del Panel, este se ha dado a la tarea de ofrecer seminarios de orientación a los alcaldes y a los legisladores municipales.

Esos puentes de colaboración han unido al Panel sobre el FEI también con otras entidades comprometidas con el saneamiento gubernamental. Es así como forma parte del Grupo Anticorrupción, integrado además por el Departamento de Justicia, la Oficina del Contralor, la Oficina de Ética

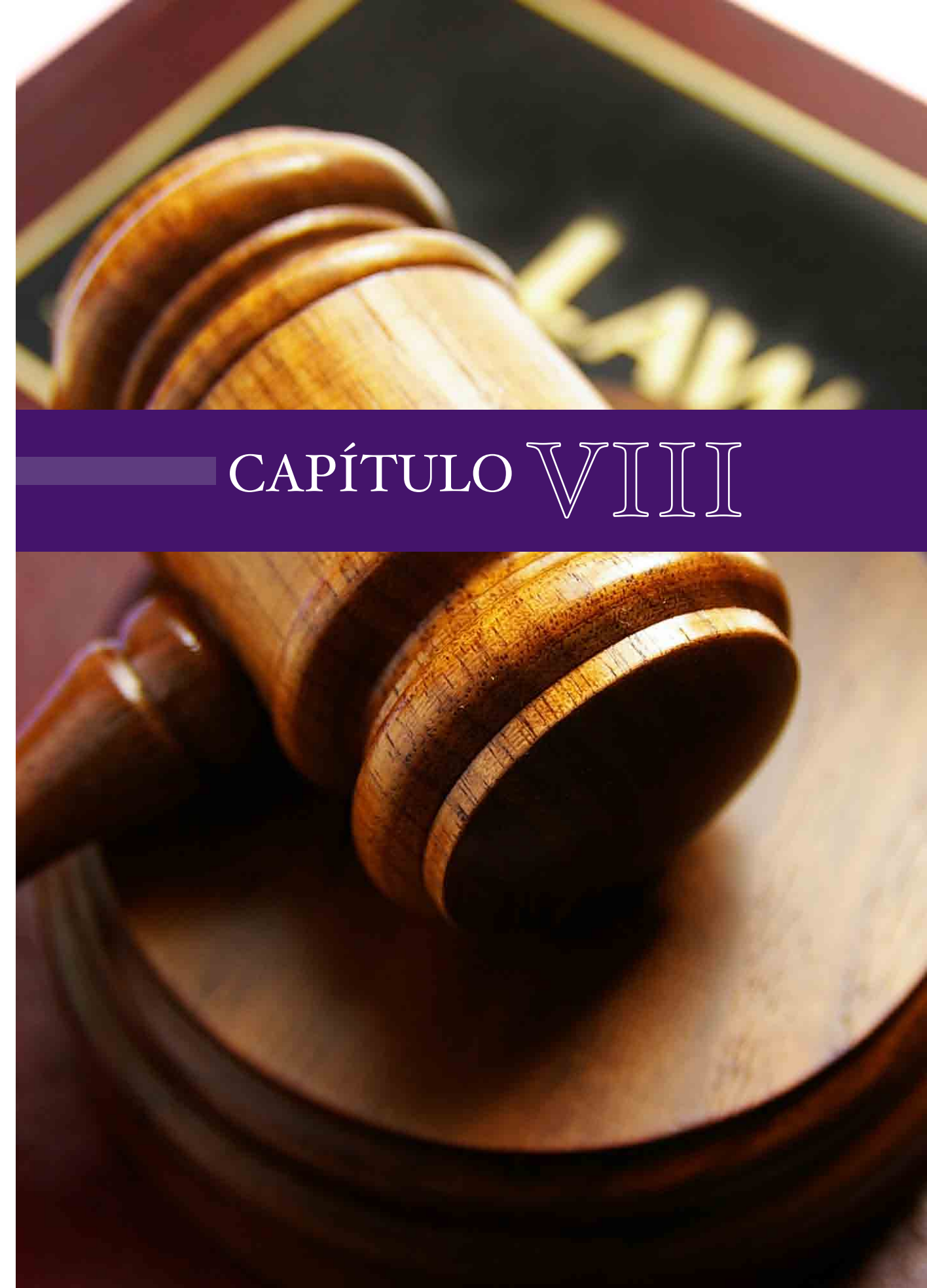
Gubernamental, la fiscalía federal y el FBI. Se trata de un frente unido que, respetando jurisdicciones y competencias, comparte información y estrategias para combatir más eficazmente la corrupción gubernamental.

La Contralora de Puerto Rico, Hon. Yesmín M. Valdivieso, resume la valoración positiva de un cuarto de siglo del Panel sobre el FEI de esta manera:

La Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente constituye un baluarte de inestimable valor del pueblo de Puerto Rico. En estos cinco lustros, este organismo ha demostrado su adhesión absoluta a la misión de preservar la integridad de los funcionarios e instituciones públicas. Además, se ha erigido como un foro neutral e independiente para resolver conductas delictivas atribuidas a los funcionarios. Celebremos su ilustre trayectoria y garanticemos su vocación judicial e investigativa, que fortalece la democracia puertorriqueña y la confianza del pueblo en sus instituciones.



Reunión de los Miembros del Grupo Anticorrupción. De derecha a izquierda: Yesmín M. Valdivieso, Contralora de Puerto Rico; César R. Miranda Rodríguez, Secretario de Justicia; Carlos Cases, Director del FBI; Nydia M. Cotto Vives, Presidenta del Panel sobre el FEI; Zulma R. Rosario Vega, Directora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental; Rosa E. Rodríguez, Jefa de la Fiscalía Federal; e Ismael Colón Birriel y Rubén Vélez Torres, Miembros del Panel sobre el FEI.



CAPÍTULO VIII

Hacia el futuro de la institución

Todo lo logrado no es suficiente; la deseada y necesaria permanencia del Panel sobre el FEI requiere mayores y mejores ajustes a su situación administrativa y jurídica dentro del esquema gubernamental, que el Panel sobre el FEI formula como propuestas al efecto. De capital importancia resulta asegurar la estabilidad presupuestaria mediante una fórmula parecida a la que se utiliza para la Universidad de Puerto Rico o a la de la Rama Judicial, de un porcentaje fijo de las rentas del Estado que no puede ser reducido. De esta manera se protege a la institución de la posibilidad de que se utilice «el poder de la bolsa», con el que tanto el Ejecutivo como el Legislativo, en ocasiones, podría negar, reducir o condicionar los fondos operacionales, para controlar indebidamente el desenvolvimiento de una entidad pública cuyo desempeño podría resultar contrario a sus intereses.

En lo que respecta a mantener la idoneidad de los exjueces que integren el Panel, se estima conveniente fijar el número de años de experiencia judicial mínima en ocho, con el fin de contar con una plantilla más avezada en la evaluación de los asuntos ante su consideración. Sin duda, un mayor trasfondo adjudicativo capacita mejor para apreciar las pruebas y calibrar más adecuadamente las probabilidades de prevalecer en una futura contienda judicial, ante un cuadro de hechos investigados preliminarmente, y adjudicar más acertadamente una recomendación de designación o no de un FEI, de una solicitud de inmunidad o de una alegación negociada que deba autorizarse a un FEI.

En la vertiente de la mayor pulcritud ética en torno de la figura de los miembros del Panel, una vez cesen en el cargo, conviene vedarle el servicio público durante el mismo cuatrienio durante el cual se han desempeñado como tales o hasta dos años posteriores, si faltare menos de este periodo para concluir el cuatrienio. La razón debe ser ob-

via. Es prudente disponer un tiempo razonable entre una función y otra para evitar la realidad o siquiera la mera apariencia de que el puesto posterior es consecuencia de decisiones tomadas en el anterior. Por supuesto, esa prohibición debe tener un límite, para, de un lado, evitar penalizar a un profesional en su desenvolvimiento profesional y, de otro, que el Estado se prive de sus servicios en otra capacidad por demasiado tiempo.

A pesar de todos los ajustes sustantivos y procesales efectuados a lo largo de los primeros 26 años de funcionamiento del Panel sobre el FEI, todavía quedan algunos detalles que afinar para lograr su desempeño óptimo. Por ejemplo, en el renglón de los referidos al Panel para tomar acción, debe corregirse la omisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico como fuente directa en aquellas investigaciones disciplinarias en las que haya de por medio actividad delictiva de un funcionario abogado de los que caen bajo la jurisdicción del Panel sobre el FEI, como es el caso de los jueces, los fiscales, los procuradores y los registradores. Ciertamente, si alguna institución debe tener ese acceso directo al Panel sobre el FEI es el más alto foro judicial del país.

De manera similar, la Policía de Puerto Rico debe notificar al Panel sobre el FEI de toda intervención con altos funcionarios, de manera que se pueda evaluar oportuna y tempranamente si se amerita poner en función los mecanismos investigativos propios de su jurisdicción. Es de conocimiento general que, en ocasiones, la policía tiene contacto con un empleado gubernamental o funcionario en circunstancias y con resultados que no quedan del todo claros, lo cual da base para especulaciones de favoritismos o de algún otro proceder indebido por consideraciones del cargo o puesto que dicha persona ocupa. Una notificación de estos incidentes al Panel sobre el FEI haría posible unas «cuentas claras» sobre sucesos que ponen en entredicho la imparcialidad del sistema que administra la justicia.

A tono con la política pública de un mayor acceso a la justicia, de la cual el Panel sobre el FEI participa, resulta necesario que se abra la puerta de manera prudente al ciudadano común y corriente para que le haga llegar directamente cualquier denuncia legítima de actos contra-

rios a la ley por parte de funcionarios bajo su jurisdicción. La existencia de otros foros o instancias no debe impedir que el ciudadano que así lo desee pueda acudir al Panel sobre el FEI para realizar su denuncia. Existe, por ejemplo, el precedente del proceso para querellarse de la conducta de los abogados, en el cual el perjudicado puede ir en primera instancia al Colegio de Abogados, a la Oficina del Procurador General o al Tribunal Supremo. El estado de derecho actual solo permite el acceso directo del ciudadano al Panel sobre el FEI cuando su queja es contra el Secretario de Justicia, por razones obvias. Por lo explicado, debe ampliarse dicho acceso directo, sujeto a las normas de presentación de querellas, entre ellas, la de que se haga bajo juramento.

En este proceso de darle mayor rigor a los trámites investigativos en el ámbito de la corrupción gubernamental, se hace necesario que el Panel sobre el FEI cuente con la información más completa posible para realizar su delicada encomienda. En este sentido, cuando el Secretario de Justicia no considere una queja sobre alguno de los funcionarios mencionados en el artículo 4 de la Ley 2, no solo debe informarlo al Panel explicando sus razones, sino que debe remitirle el expediente completo, para que este pueda ejercer su criterio independiente sobre el particular. Por ello es que hace falta cubrir la instancia de cuando el Secretario decide no ejercer su discreción en cuanto a si investiga preliminarmente o no.

Como ha quedado claro, hay en todos estos procesos un sentido de urgencia, por lo cual no debe quedar ningún resquicio que permita dilaciones que den al traste con la justicia rápida a la que se está comprometida. Por esta razón, como todo trámite tiene que contar con un término corto, el de que el FEI le requiera información adicional al Secretario de Justicia acerca de una investigación que lleva a cabo debe tener un plazo de 10 días, lapso de forzosa brevedad, habida cuenta de que no interrumpe el término de 90 días que tiene para concluir su investigación.

Por otra parte, la Rama Judicial debe hacer un esfuerzo por erradicar entre los jueces la noción de que al encausamiento penal promo-

vido por un FEI le aplican exigencias procesales mayores. Según lo ha formulado la ex FEI Lydia Lizarrívar:

...el Fiscal Especial Independiente se ha topado con un nuevo obstáculo al momento de la determinación de causa probable..., [pues] los jueces no están aplicando las mismas reglas para el FEI que para los otros casos criminales. Esto se visualiza en el hecho de que en los casos criminales, para determinar causa probable sólo es necesario un mínimo (*scintilla*) de evidencia. Sin embargo, muchos jueces le piden al FEI que pruebe más allá de duda razonable la causa probable. Este requerimiento tiene el efecto de imponerle al Ministerio Público el peso de prepararse para la vista de causa probable como si fuese un juicio. Lo que acontece entonces es un minijui- cio y tal situación desequipara la balanza, poniendo al FEI en una posición desventajosa, ya que la prueba que este tiene que presentar en la vista debe ser prácticamente la equivalente a la de un juicio en su fondo (luego del descubrimiento) y no a la necesaria para una vista de deter- minación de causa probable.

En este sentido, la Rama Judicial, por medio de los adiestramientos de la Academia Judicial, podría ser más asertiva en hacer conscientes a sus jueces de que no puede haber una «doble vara» en la aplicación de las Reglas de Procedimiento Criminal cuando se trate de casos del FEI. Si bien el FEI no espera trato preferente, tampoco merece trato desigual, aunque no haya de por medio ninguna intención malsana de favorecer a los funcionarios acusados.



CAPÍTULO IX

Últimas palabras

Tres importantes testimonios institucionales avalan la larga y fructífera gestión del Panel sobre el FEI. El Secretario de Justicia, Hon. César R. Miranda, expresa:

A lo largo del tiempo, ese compartir de responsabilidades entre el Departamento de Justicia y el Panel sobre el FEI ha fortalecido la confianza del pueblo, al igual que ha fortalecido la credibilidad e imagen del sistema de procesamiento criminal y las instituciones que lo componen. Esa confianza pública ha sido la mayor aportación del Panel sobre el FEI en estos 25 años. La integración ha sido positiva; el Departamento de Justicia continúa fortaleciéndose en la relación en la medida en que se garantiza la confianza de la ciudadanía.

Demás está decir: la revisión periódica de las instituciones siempre es deseable en cuanto el sistema de justicia del país se fortalezca. La subsistencia de procesos con garantía de independencia es fundamental a ese fortalecimiento. El Panel sobre el FEI es un complemento muy deseable al sentido de pulcritud procesal al que todos aspiramos.

El exrepresentante a la Cámara, Lcdo. Víctor García San Inocencio, apunta muy acertadamente:

Creo firmemente en la necesidad del Panel sobre el FEI, del mismo modo en que afirmo que su dependencia del aval del Secretario de Justicia mediante referido constituye un eslabón muy débil que ha impedido el procesamiento de muchos casos o los ha demorado hasta

borrar sus huellas evidenciarias. Debemos procurar para los próximos años que los tres elementos del Panel sobre el FEI se fortalezcan de modo que la fiscalización sea más fuerte sin sujeción a las trabas que introduce la dualidad de obligaciones del Secretario de Justicia y con un refinado modelo de selección de exjueces. Asimismo, que se enfatice en la especialidad de la función como se ha venido haciendo y, sobre todo, que se trabaje con la independencia de la figura del fiscal.

Finalmente, la Lcda. Zulma Rosario Vega, Directora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental, hace constar lo que son palabras muy significativas:

Enfrentar la corrupción es tarea de titanes y gladiadores. Aunque siempre han existido, los artífices de la maldad se han reinventado y, mediante esquemas sutiles, se las han ingeniado para intentar esquivar y rebasar las leyes y los postulados que protegen los asuntos públicos.

Las agencias que combatimos a los individuos y organizaciones que se dedican a la corrupción hemos aunado esfuerzos para, juntos, vencer la impunidad sobre la cual apuestan estos criminales. El Grupo Anticorrupción que componemos el Secretario de Justicia, la Contralora de Puerto Rico, los líderes que dirigen el Negociado de Investigaciones Federales y la fiscalía federal para el Distrito de Puerto Rico, así como la dirección ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental, hemos cerrado filas con y apoyamos la ingente labor del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, que durante más de un cuarto de siglo ha trabajado arduamente para dotar a nuestro país de un servicio público pulcro, ético y capaz de cumplir con el sagrado deber que delegó en nosotros el pueblo de Puerto Rico.

El Panel sobre el Fiscal Especial Independiente ha evolucionado, y con la ampliación de su jurisdicción sigue cosechando importantes logros en la lucha contra la

corrupción pública. Con la experiencia y la madurez en el camino recorrido, el Panel sobre el FEI seguirá protegiendo y enalteciendo el servicio público.

Con todo cuanto ha sido expuesto podemos atestiguar que la lucha contra la corrupción gubernamental tiene el mismo precio que el de la libertad: la vigilancia eterna. No hay descanso ni se puede desfallecer en ella, porque, como dijo Simón Bolívar, «más cuesta mantener el equilibrio de la libertad que soportar el peso de la tiranía». Lo que hace falta es la unión de voluntades y el compromiso inquebrantable de adecentar el gobierno por todos los medios. En ello, el país ha tenido, tiene y tendrá en el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente un vigía inexpugnable.



*«Lucha siempre por el progreso y el bienestar.
Nunca tolere la injusticia o la corrupción.
Dedícate siempre al bienestar público.
Nunca tengas miedo de atacar aquello que está mal».*

Joseph Pulitzer

Referencias bibliográficas

Decisiones judiciales citadas

Tribunal Supremo de Estados Unidos

Morrison v. Olson, 487 US 654 (1988)

Tribunal Supremo de Puerto Rico

Noriega v. Gobernador, 130 DPR 919 (1992)

Silva Iglecia v. Panel Fiscal Especial, 137 DPR 821 (1995)

Pueblo v. Navarro Alicea, 138 DPR 511 (1995)

Oficina de Ética v. Cordero Santiago y Rivera, 154 DPR 827 (2001)

Asunto Investigación de Cruzado Laureano, 158 DPR 666 (2003)

Pueblo v. Torres Santiago, 175 DPR 116 (2008)

Tribunal de Apelaciones

Pueblo v. Julio Rodríguez Gómez, KLCE0501480 (2005)

Malavé Zayas v. E.L.A. de P.R., KPE2012-1456 (2012); KLAN201201149

Estatutos citados

Puerto Rico

- Ley 115 de 22 de julio de 1974 (*derogada*)
- Ley 2 de 23 de febrero de 1988
- Ley 19 de 24 de julio de 1990
- Ley 115 de 20 de diciembre de 1991
- Ley 276 de 10 de noviembre de 1998
- Ley 426 de 7 de noviembre de 2000
- Ley 14 del 11 de abril de 2001
- Ley 84 de 18 de junio de 2002
- Ley 40 de 3 de enero de 2003
- Ley 24 de 19 de julio de 2005

- Ley 110 de 7 de septiembre de 2005
- Ley 202 de 21 de septiembre de 2006
- Ley 1 de 3 de enero de 2012
- Ley 1 de 3 de enero de 2012
- Ley 2 de 3 de enero de 2012
- Ley 3 de 3 de enero de 2012
- Ley 4 de 3 de enero de 2012
- Ley para establecer un Código Político para Puerto Rico, de 1 de marzo de 1902
- Plan de Reorganización 1 de 3 de enero de 2012

Estados Unidos

Ethics in Government Act, 5 USC app. 4 § 105, de 26 de octubre de 1978

Hatch Act, 5 USC §§ 7321-7326, de 2 de agosto de 1939, enm. julio de 1940

Independant Counsel Reauthorization Act of 1987 (101 Stat. 1293), de 15 de diciembre de 1987

Pendleton Civil Service Reform Act (ch. 27, 22 Stat. 403), de 16 de enero de 1883

Referencias generales

Acosta Lespier, Ivonne, *La Mordaza* (5ta ed. 2008).

Acosta Lespier, Ivonne, *La Ley de la Mordaza: un capítulo trágico en la historia de Puerto Rico*, La Voz del Centro, programa núm. 77, transmitido el 6 de junio de 2004: <http://www.vozdelcentro.org/2004/06/06/la-ley-de-la-mordaza-un-capitulo-tragico-en-la-historia-de-puerto-rico/>.

Arjona Trujillo, Ana María. «*La corrupción política: una revisión de la literatura*», Universidad Carlos III de Madrid, *Serie de Economía* 04, Documento de Trabajo 02-14, julio de 2002, p. 34.

[Audiencia Territorial de Puerto Rico]: www.encyclopediapr.org/esp/article

- Bennett, Leslie E. *One Lesson From History: Appointment of Special Counsel and the Investigation of the Teapot Dome Scandal* (1999): <http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/teapotdome.htm>
- [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción]: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/o4-56163_S.pdf.
- [Convención Interamericana contra la Corrupción]: www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html.
- Delgado Cintrón, Carmelo. *Derecho y colonialismo: la trayectoria histórica del derecho puertorriqueño*, Editorial Edil, España, 1988.
- González Alonso, Benjamín. *Los procedimientos de control y exigencia de responsabilidad de los oficiales regios en el antiguo régimen*: www.uam.es/otros/adfuam/pdf.
- Greenberg, Gerald S., editor (2000). *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations*: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/id/32/de021404.pdf/>.
- [Independent Counsel Reauthorization Act of 1987]: www.govtrackus/congress/bills/100/hr/2939/text.
- [Índice de Percepción de Corrupción 2013]: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- Masini Muñoz, Juan M. *Realidades de la oficina del Fiscal Especial Inteligente y de la ley que la estableció*, 62 Rev. Jur. U.P.R. 331 (1992).
- Mockhiber, Jim. *A brief history of the Independent Counsel Law*: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/history.html>.
- Negrón García, Antonio S. «La ética como resistencia a la corrupción», *Ethos Gubernamental*, Vol.1, Núm. 1, julio-diciembre 2003, pág. 16.
- [*Patronage* (el poder de dar trabajo o conceder ayudas o beneficios a personas como retribución por el respaldo político de éstas)]: abrahamlincolnclassroom.org/abraham-lincoln-depth/president-lincoln-and-patronage/.
- Quiñones Calderón, Antonio. *Corrupción e impunidad en Puerto Rico: La caída moral de líderes políticos y funcionarios públicos* (2014).
- Rivera Rivera, Ángel M. y Ángel Pérez Soler. «Masacre de Río Piedras: 77 años después», *Red Betances*: <http://www.redbetances.com/component/content/article/51-en-portada/1295-angel-m-rivera-rivera-y-angel-perez-soler-.html>.

Rosado, Marisa. «*Masacre de Ponce (1937)*», Enciclopedia de Puerto Rico (Fundación Puertorriqueña de las Humanidades): <http://www.encyclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=06102005>.

Teaching Eleanor Roosevelt Glossary: Tammany Hall: <http://www.gwu.edu/~erpapers/teaching/glossary/tammany-hall.cfm>.

Timoty Rives. «*Grant, Babcock, and the Whiskey Ring*», Prologue Magazine, Fall 2002, Vol 32 No. 3: <http://www.archives.gov/publications/prologue/2000/fall/whiskey-ring-1.html>.

United States Office of Special Counsel: <https://osc.gov/Pages/about.aspx>.

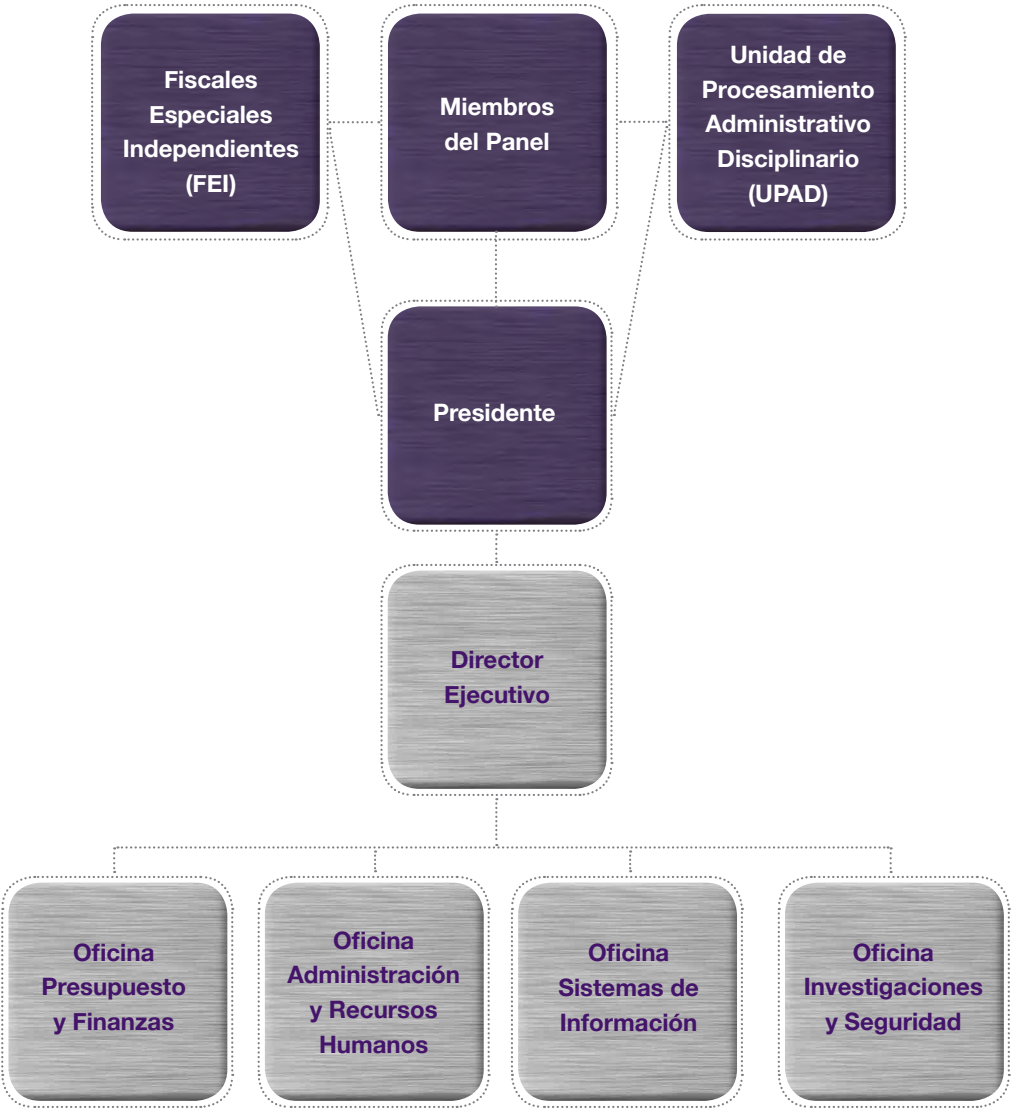
[Watergate Scandal]: <http://www.history.com/topics/watergate>.

Índice de los Apéndices

Apéndice 1	Organigrama institucional.....	118
Apéndice 2	Perfiles de los actuales miembros del Panel sobre el FEI.....	119
Apéndice 3	Tabla con los nombres y términos de incumbencia de los miembros del Panel sobre el FEI desde su creación	121
Apéndice 4	Lista de los actuales Fiscales Especiales Independientes y de los exfiscales	123
Apéndice 5	Gráfica representativa del término en que el PFEI ha procesado funcionarios	125
Apéndice 6	Gráfica sobre las designaciones de los miembros del Panel.....	126
Apéndice 7	Relación de los casos judiciales de mayor trascendencia, según los delitos, condena y penas de restitución	127
Apéndice 8	Gráfica representativa de los funcionarios a los cuales el Panel ha designado un FEI.....	131
Apéndice 9	Ponencia del Panel sobre el FEI ante la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico.....	132
Apéndice 10	Cobertura de prensa sobre el PFEI	165

Apéndice I

**Estructura organizacional
del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente**



Apéndice 2

Actuales miembros del Panel



Exjuez del Tribunal de Apelaciones. Antes de retirarse como juez del mencionado tribunal, laboró como Juez Superior. Se desempeñó, además, como Secretaria del Departamento de Corrección y Rehabilitación, en cuyas funciones tenía a su cargo dirigir seis agencias gubernamentales. Ejerció como Presidenta de la Junta de Libertad Bajo Palabra, entre otras muchas funciones durante una trayectoria dedicada al servicio público por más de 41 años, previo a ser designada como Miembro del Panel, en el cual ha laborado desde octubre de 2010 hasta el presente.



Exjuez del Tribunal de Apelaciones. Previamente se desempeñó como Subsecretario del Departamento de Justicia, Juez Superior, Director del Negociado de Investigaciones Especiales y Fiscal de Distrito en las regiones de Humacao y Arecibo, con una trayectoria de servicio público de 36 años. Actualmente, es Miembro de la Comisión de Evaluación Judicial del Tribunal Supremo. Ha laborado como Miembro del Panel desde diciembre de 2010 hasta el presente.



Exjuez del Tribunal Superior. Anteriormente se desempeñó como Fiscal Auxiliar y Fiscal de Distrito. Además, laboró en el Departamento de Hacienda, en el cual se desempeñó como Auditor de Contribuciones, Bienes Muebles, Herencia y Donaciones. Cuenta con una trayectoria de 30 años en el servicio público. Es Miembro del Panel desde junio de 2011 hasta el presente.



Exjuez del Tribunal de Apelaciones. Su trayectoria profesional se centra en la carrera judicial. Previamente se desempeñó como Juez del Tribunal Municipal, del Tribunal de Distrito y del Tribunal Superior con 33 años de servicio público. Actualmente, es Miembro de la Comisión de Disciplina Judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Es Miembro Alterno del Panel desde septiembre de 2012 hasta el presente.

Apéndice 3

Exmiembros en propiedad del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Enrique Rivera Santana

julio 1989 • noviembre 1995

José O. Garau Collazo

julio 1989 • noviembre 1995

Manuel Reyes Serrano

julio 1989 • noviembre 1995

Jorge Busigó Cifre

septiembre 1994 • junio 2002

Ángel D. Martínez Del Valle

noviembre 1995 • noviembre 2001

Crisanta González Seda

diciembre 2001 • junio 2005

Juan J. Ríos Martínez

diciembre 2001 • junio 2005

Ángel González Román

julio 2002 • julio 2004

Ramón E. Gómez Colón

julio 2002 • junio 2005

Carlos Maldonado Casillas

septiembre 2004 • junio 2005

Gloria M. Iagrossi Brenes

agosto 2006

Juan Ortiz Torrales

enero 2006 • julio 2006

Ricardo Negrón Rodríguez

enero 2006 • julio 2006

Manuel Díaz Morales

septiembre 2006 • septiembre 2010

Berta Mainardi Peralta

enero 2008 • octubre 2010

Ricardo Santana Ramos

junio 2009 • septiembre 2010

**Exmiembros alternos del
Panel sobre el Fiscal Especial Independiente**

José M. Aponte Jiménez

octubre 1991

Delia Lugo Bougal

noviembre 1991 • octubre 1993

Miguel Giménez Muñoz

noviembre 2000 • enero 2001

Ygrí Rivera de Martínez

diciembre 2002 • noviembre 2003

Roberto González Rivera

julio 2010 • noviembre 2011

Luis F. Navas de León

diciembre 2012 • julio 2013

Apéndice 4

Actuales Fiscales Especiales Independientes

	Fecha en que comenzaron a prestar labores como FEI
• Guillermo Garau Díaz	julio 1996
• Francisco San Miguel Fuxench	marzo 2006
• Iris Meléndez Rodríguez	febrero 2010
• Emilio E. Arill García	junio 2010
• Manuel Núñez Corrada	diciembre 2010
• Zulma Fúster Troche	marzo 2011
• Leticia Pabón Ortiz	julio 2012
• Ramón Mendoza Rosario	marzo 2013

Exfiscales Especiales Independientes

• Lydia Lizarríbar-Masini	octubre 1989 • agosto 1994
• Enrique G. Juliá Ramos	enero 1990 • junio 1991
• Reinaldo Arroyo Rivera	junio 1990 • diciembre 1992
• Brenda de León Suárez	junio 1991 • junio 1998
• Enrique García García	julio 1991 • enero 1993
• Diana Ortiz Vissepó	agosto 1991 • junio 1993
• Heriberto Alonso Rivera	agosto 1991 • junio 1993
• Efraín Meléndez Rodríguez	noviembre 1991 • febrero 1996

- **Federico Torres Jiménez**
- **Eric J. Berlingeri Vincenti**
- **Reinaldo Calderón Jiménez**
- **Gilberto Vilá Navarrete**
- **Gilberto Vilá Pérez**
- **César López Cintrón**
- **Luis I. Santiago González**
- **José E. González Velázquez**
- **Wally de la Rosa Vidal**
- **José M. de León Pérez**
- **Rubén Guzmán Torres**
- **Ana Paulina Cruz Vélez**
- **Héctor Montañez Reyes**
- **José Pérez Rodríguez, hijo**
- **José E. Sagardía de Jesús**
- **Ernie Cabán Santiago**
- **Pedro Oliver Covas**
- **Rubén E. Falú Allende**
- **Luz I. Burgos Santos**

agosto 1992 • noviembre 1995

mayo 1993 • agosto 1993

mayo 1993 • noviembre 1993

febrero 1996 • marzo 2002

febrero 1996 • abril 1999

mayo 1997 • agosto 2011

julio 1997 • enero 1998

agosto 1998 • julio 2002

julio 2000 • agosto 2002

agosto 2001 • agosto 2003

agosto 2002 • febrero 2006

agosto 2002 • diciembre 2004

enero 2003 • junio 2005

junio 2003 • abril 2009

julio 2003 • agosto 2006

agosto 2009 • febrero 2010

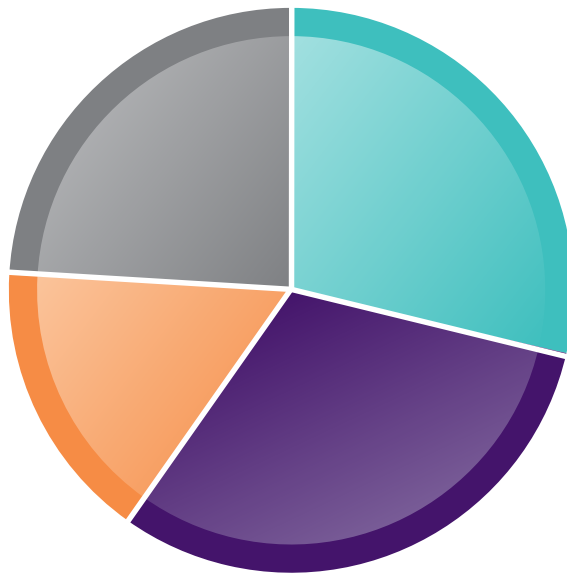
mayo 2010 • enero 2011

diciembre 2010 • julio 2013

julio 2012 • agosto 2013

Apéndice 5

**Término de incumbencia en los cuales —con mayor frecuencia—
los funcionarios electos incurren en
la comisión de delitos y son referidos al PFEI**



Rev. 31 de octubre de 2014

Nota:

- Se refiere al tiempo que el funcionario electo llevaba en su cargo.

Apéndice 6

Historial de las designaciones de los miembros del Panel

Miembros del Panel en propiedad al presente

3 

Miembro Alterno del Panel al presente

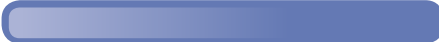
1 

6%  No completó el proceso.

6%  Asamblea Legislativa no tomó acción.

8%  Renunció como miembro alternativo del Panel.

8%  Cuerpo legislativo no prestó su consentimiento.

14%  Declinó designación.

22%  Venció término de nombramiento.

27%  Renunció como miembro en propiedad del Panel.

Apéndice 7

Relación de los casos judiciales de mayor trascendencia, según los delitos, condena y pena de restitución

Funcionario	Condena
Año fiscal 1989 • 1990	
José Mariano Ríos <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución de \$20,000
Año fiscal 1990 • 1991	
Juan M. Rodríguez Santana <i>C/P Juan M. Higgins</i> <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Humacao</i>	Culpable con pena de restitución de \$77,000
Año fiscal 1991 • 1992	
Miguel A. Deynes Soto <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución \$48,000
Joaquín Peña Peña <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución de \$60,677. Además, se le impuso multa de \$200.
Año fiscal 1992 • 1993	
Américo Martínez Cruz <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución de \$80,000
Rolando Silva Iglecia <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución de \$40,000
Fernando Tonos Florenzán <i>Exrepresentante</i>	Culpable con pena de restitución de \$103,268.38
Jorge Navarro Alicea <i>Exrepresentante</i>	Culpable
Gilberto Moreno Rodríguez <i>Exrepresentante</i>	Culpable con pena de restitución de \$31,659

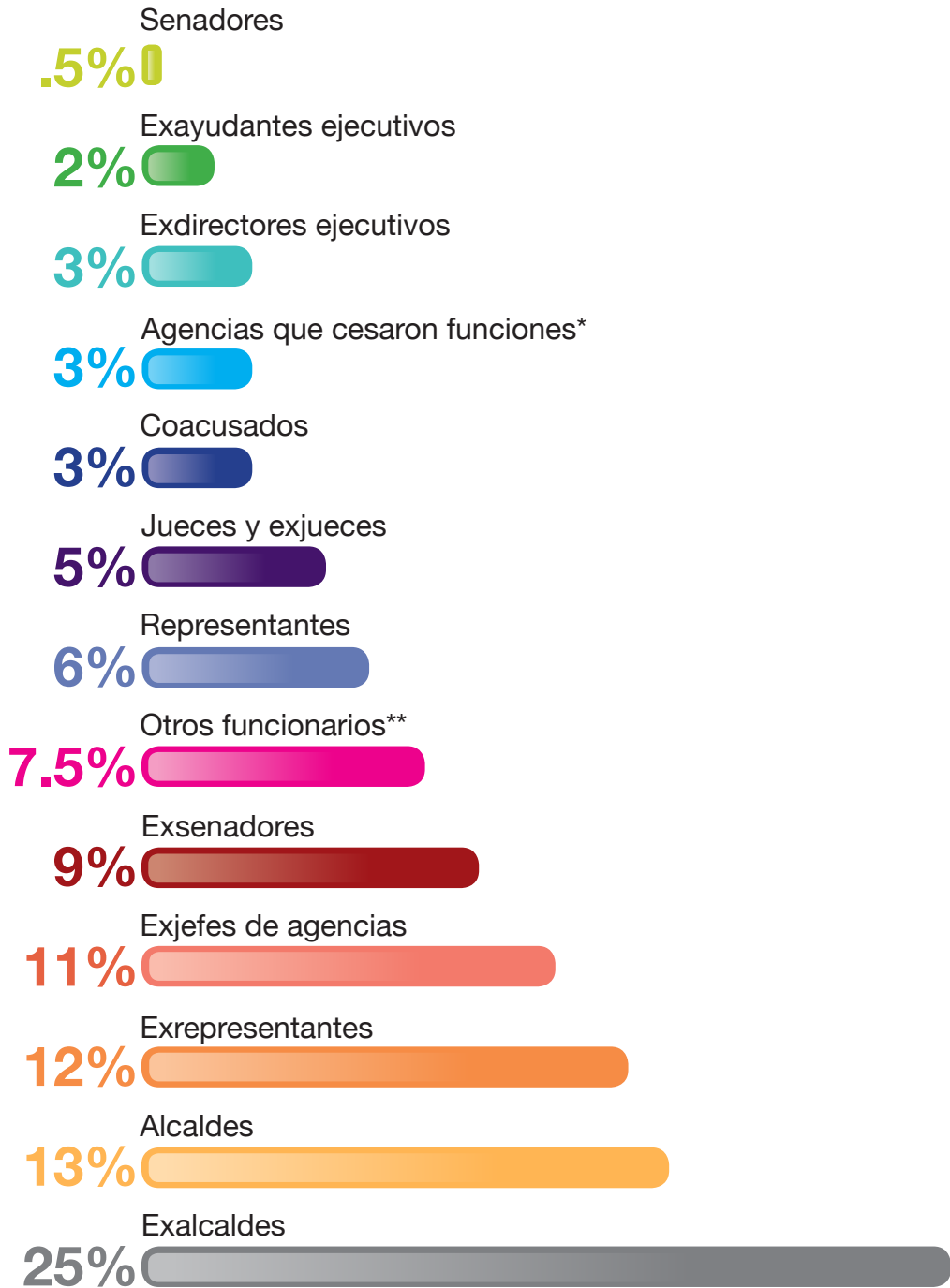
Año fiscal 1993 • 1994	
Juan Aubín Cruz Manzano <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Manatí</i>	Culpable con pena de restitución de \$20,000
Rafael Pérez Santaliz <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Quebradillas</i>	Culpable con pena de restitución de \$74,341.36
Año fiscal 1994 • 1995	
José R. Varela Fernández <i>Representante</i>	Culpable con pena de restitución de \$4,118.81. Además, se le impuso multa de \$1,500.
Año fiscal 1995 • 1996	
José M. del Valle López <i>Exrepresentante</i>	Culpable con pena de restitución de \$96,145.09
Año fiscal 1996 • 1997	
Carlos López Rivera <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Dorado</i>	Culpable con pena de restitución de \$23,414.44
Año fiscal 1997 • 1998	
Víctor Marrero Padilla <i>Exsenador</i>	Culpable con pena de restitución de \$600
Año fiscal 1999 • 2000	
Hermán Sulsona Nieves <i>Exdirector Ejecutivo</i> <i>Autoridad de los Puertos</i>	Culpable con pena de restitución de \$20,000
Año fiscal 2001 • 2002	
Víctor Fajardo Vélez <i>Exsecretario</i> <i>Departamento de Educación</i>	Culpable con pena de restitución de \$229,066.77
Eduardo Burgos Lebrón <i>Exdirector Ejecutivo</i> <i>Centro de Recaudación de Impuestos Municipales (CRIM)</i>	Culpable

Francisco J. Rivera Toro <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Hormigueros</i>	Culpable
Víctor M. Soto Santiago <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Toa Baja</i>	Culpable con pena de restitución de \$56,551.80. Además, se le impuso multa de \$10,000.
Edison Misla Aldarondo <i>Exrepresentante</i>	Culpable
César Méndez Otero <i>(Querella 2 y 3)</i> <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Río Grande</i>	Culpable con pena de restitución de \$5,000
Liborio R. Caro Muñiz <i>(Querella 2 y 3)</i> <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Rincón</i>	Culpable con pena de restitución de \$159,242
Bernardo Negrón Montalvo <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Villalba</i>	Culpable con pena de restitución de \$18,000. Además, se le impuso multa de \$5,400.
Jesús M. Valle Martínez <i>Exrepresentante</i>	Culpable
Año fiscal 2004 • 2005	
Roberto Vera Monroig <i>Exalcalde</i> <i>Municipio de Adjuntas</i>	Culpable
Año fiscal 2005 • 2006	
Francisco Báez Nazario <i>Juez</i>	Culpable con multa de \$500
Año fiscal 2007 • 2008	
Martín Vargas Morales <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Guánica</i>	Culpable con pena de restitución de \$794.60

Año Fiscal 2008 • 2009	
Wilson D. Soto Molina <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Cataño</i>	Culpable
Jorge de Castro Font <i>Exrepresentante</i>	Culpable
Edgar Santana Rivera <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Vega Baja</i>	Culpable
Año Fiscal 2009 • 2010	
Ángel Malavé Zayas <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Cidra</i>	Culpable
Año Fiscal 2010 • 2011	
Hiram Meléndez Rivera <i>Exdirector Ejecutivo</i> <i>Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles (ACCA)</i>	Culpable con pena de restitución de \$13,747
Iván Rodríguez Traverso <i>Representante</i>	Culpable
Nélida Martínez <i>Coacusada</i>	Culpable
Año Fiscal 2011 • 2012	
Sol Luis Fontanes Olivo <i>Alcalde</i> <i>Municipio de Barceloneta</i>	Culpable
Año Fiscal 2012 • 2013	
José L. Rivera Guerra <i>Representante</i>	Culpable con una multa de \$2,900

Apéndice 8

Funcionarios a los cuales el Panel ha designado un FEI



* Corporación Azucarera, Seguros Agrícolas, síndico C.R.U.V.

** Fiscal, vicealcalde, director ejecutivo, jefe de agencia, exgeneral de la Guardia Nacional

Apéndice 9

Ponencia del Panel sobre el FEI ante la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico



15 de octubre de 2014

Hon. Miguel A. Pereira Castillo
Presidente
Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Sustitutivo del Senado al P. del S. 691, P. del S. 990 y P. de la C. 1326: a los fines de reestructurar las funciones del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, modificar la figura del Fiscal Especial Independiente, eliminar la función administrativa de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, eliminar la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario; y para otros fines relacionados.

Estimado señor Presidente:

Le extendemos un saludo cordial de quienes integramos la oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (PFEI).

La semana pasada advinimos en conocimiento de la presentación de la medida de referencia y de su Informe recomendando su aprobación¹. Del Informe surge que el Proyecto Sustitutivo es una medida en respuesta a los proyectos P. de la C. 1326, P. del S. 691, P. del S. 990.

Procede señalar que el trámite de esta medida **no cuenta con el beneficio de vistas públicas, ni de la posición de esta Institución. Se trata de un proyecto a todas luces nuevo**, con un cambio sustancial de política pública en un área esencial para la sana

¹ Véase el Informe suscrito por la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos con fecha de 26 de septiembre de 2014.

administración pública: la prevención y procesamiento de la corrupción.

Ante el hecho de que el Informe del referido proyecto sustitutivo fue devuelto a la Comisión para ser corregido, limitaremos nuestros comentarios a aquellos aspectos que consideramos más sustanciales, sin que ello excluya la posibilidad de otra comparecencia para expresarnos sobre los cambios adicionales que puedan ser realizados por esta Comisión en el proceso de revisión de la medida sustitutiva y su informe.

I.

Objetivos y alcance de las medidas sobreseídas y el sustitutivo, según la Comisión Proponente

A.

Hacemos referencia a dichos proyectos según el orden en que fueron presentados y los objetivos de cada uno:

- P. de la C. 1326: enmendar el inciso (9) del Artículo 10 y el Artículo 21 de la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como “Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente”, para ampliar la prohibición de los miembros del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente de mantener contratos con Agencias, Municipios o las Ramas Legislativas y Judicial, y de restituir la obligación de la Oficina de recopilar y divulgar estadísticas, de conformidad a las disposiciones de la Ley 209-2003, según enmendada, conocida como “Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico”.
- P. del S. 691: derogar la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988 que creó el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente y el cargo del Fiscal Especial Independiente.
- P. del S. 990: crear la “Ley del Procurador Contra Delitos a la Función Pública”; establecer sus propósitos, deberes y facultades; derogar la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, la cual creó el mecanismo de Fiscal Especial Independiente bajo la supervisión de un Panel sobre el Fiscal Especial; y derogar el Plan de Reorganización Núm. 1-2012; entre otros fines.

De forma oportuna y diligente nuestra Institución compareció ante la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico para exponer su posición en cuanto a los proyectos antes mencionados. En dicha ocasión, y en apretada síntesis, asumimos las siguientes posturas:

- P. de la C. 1326: expresamos nuestra deferencia al cambio en la política pública dirigido a solo permitir que los miembros del Panel puedan servir como profesor o profesora en la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, con el efecto de prohibir cualquier otra actividad profesional, sea o no remunerada. Recomendamos que la relación con la Universidad de Puerto Rico no se limitara a una exclusivamente docente ya que tratándose de un mundo académico, donde la jurisdicción de esta Oficina es limitada, la aportación de ex jueces en otras facetas puede ser fundamental.
- P. del S. 691: Esta medida no fue endosada por el PFEI. En nuestra ponencia fundamentada con datos y estadísticas expresamos que el PFEI ha cumplido con la misión que el Estado le ha encomendado desde la aprobación de la Ley Núm. 2-1988. Reiteramos, a su vez, que el marco legal que respalda la institucionalidad (que está en armonía con la experiencia internacional en la materia) le ha permitido a esta Oficina ejercer la delicada función de procesar a aquellos funcionarios de alto nivel a quienes se les ha imputado conducta ilegal. Nos referimos en particular a la independencia fiscal, operacional y administrativa del PFEI; al sistema de pesos y contrapesos que tiene como actores al Secretario de Justicia, un Panel de ex jueces y un FEI; y a las estrictas normas de conducta dirigidas a evitar los conflictos de intereses y el abuso de la discreción. **Es decir, no encontramos en nuestra historia institucional un momento o actuación que sustente la eliminación del PFEI.**
- P. del S. 990: Esta medida no fue endosada por el PFEI. Un desapasionado estudio de esta medida nos permitió señalar que sus disposiciones resultaban contrarias al propósito enunciado en la exposición de motivos, a saber, establecer un mecanismo más ágil y eficiente que el que poseemos actualmente, y limitar los excesos de poder y los abusos en el ejercicio de éste. En esencia, dicha medida sustituye el andamiaje institucional de la PFEI por tres (3) figuras denominadas Procurador Contra Delitos a la Función Pública, Procurador Investigador y un Consejo

Evaluar. Surge que la persona que ocupe el cargo único de Procurador Contra Delitos a la Función Pública ostentaría mayor poder que el Secretario de Justicia, ya que se le concede la facultad para procesar a todo funcionario electo y funcionarios públicos que ocupen un puesto regular, de confianza, de carrera y por contrato en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **También alertamos que esta medida, de ser aprobada, privaría de jurisdicción inmediata al Departamento de Justicia, al Panel y a los FEI, sobre todo asunto o investigación que se estuvieran llevando a cabo.** Esto, sin considerar dinámicas propias de los procesos investigativos relacionadas con la recopilación de pruebas, derechos procesales y sustantivos reconocidos bajo las leyes vigentes para los sujetos objeto de investigación, y el impacto en el interés público de que estos casos se tramiten de manera expedita y eficaz.

B.

El Proyecto Sustitutivo de referencia persigue, según indica la Comisión Legislativa proponente, los siguientes objetivos:

- 1) ***Se disuelve la oficina del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente y su personal administrativo de carrera se transfiere al Departamento de Justicia.***
- 2) *Se mantiene la estructura del Panel, el cual, luego de ser convocado por el Secretario de Justicia, evaluará el informe de la investigación preliminar y las recomendaciones de éste y asignará un Fiscal Especial si así lo estima necesario.*
- 3) *Se mantiene la figura del Fiscal Especial, el cual será seleccionado por el Panel entre los fiscales en funciones del Departamento de Justicia.*
- 4) *El fiscal designado como Fiscal Especial tendrá total independencia desde el momento de su designación y tendrá todos los poderes y responsabilidades otorgados por la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988. El Fiscal Especial tendrá la obligación de rendir al Panel los informes establecidos en la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988. Una vez completada la investigación, el Fiscal Especial tendrá la facultad de radicar en los tribunales los cargos que estime pertinentes.*

5) Se elimina la UPAD y sus funciones son transferidas directamente al Panel, el cual será convocado por el Secretario de Justicia cuando se reciba una querrela contra un alcalde.

6) En casos disciplinarios de alcaldes, el Panel entregará un informe al Secretario de Justicia. El Secretario hará sus recomendaciones al Gobernador, quien será la única persona con facultad para destituir a un alcalde de su puesto.

7) Se incorpora a la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988 la prohibición de contratación por parte de los miembros del Panel con los municipios, las agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y las Ramas Legislativas y Judicial, con la excepción de contratación para propósitos académicos con la Universidad de Puerto Rico.

Énfasis suplido

C.

En esencia, el Proyecto de referencia concentra el poder de investigar bajo la estructura administrativa y operacional del Departamento de Justicia. Esta determinación deja sin efecto la política pública en que se sustentó por más de 26 años el andamiaje investigativo de los funcionarios de alto nivel bajo la creación del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, como un organismo independiente e imparcial en la gestión investigativa.

El efecto práctico de esta iniciativa legislativa es posicionar al Secretario de Justicia como la figura central y determinante en dos (2) dimensiones investigativas, a saber:

- Convocar al Panel, una vez culminada una investigación preliminar de naturaleza criminal, para que evalúe su informe sobre si procede o no la designación de un Fiscal Especial. Ante esta eventualidad el Panel, a su discreción, podrá nombrar como Fiscal Especial a cualquier **Fiscal Auxiliar actualmente en funciones en el Departamento de Justicia**. Se afirma que el Fiscal designado tendrá total independencia y ejercerá sus funciones desde la fecha de su designación. Pero, en el análisis que presentamos se podrá apreciar que no existirá tal independencia en el ejercicio de sus funciones.
- Convocar al Panel para que evalúe información que pueda activar un proceso disciplinario contra alcaldes. En los casos que bajo la

Ley proceda tomar medidas disciplinarias, el Gobernador, por recomendación del Secretario, ostentará la facultad para emitir una resolución suspendiendo o destituyendo del cargo a alcaldes. **Es menester señalar que las enmiendas propuestas excluyen de la competencia y jurisdicción a todo funcionario municipal electo (Legisladores Municipales).**

Para fundamentar la eliminación del PFEI, se expresa que *en muchos de los estados de Estados Unidos de América se ha eliminado la Oficina del Fiscal Especial Independiente, por entender que ésta, como fue constituida en sus orígenes, no es necesaria*². Sin embargo, el Congreso ha validado la existencia de una oficina de Fiscal Especial Independiente fuera de la jurisdicción del Departamento de Justicia, lo que evitará manipulaciones políticas y actuaciones en que pudieran incurrir fiscales de ese departamento.

De otra parte, en el informe se aduce que dada la situación fiscal del país y la reducción significativa de personas procesadas por el PFEI, es necesario reestructurar dicha oficina para que se convierta en un ente ágil y eficiente, el cual maximice el uso de los recursos asignados. El análisis que presentamos en este escrito demuestra todo lo contrario.

En consecuencia, la medida de referencia, **elimina la autonomía del Panel**, en su aspecto administrativo, funcional y fiscal³. En relación con los recursos fiscales necesarios para poner en vigor el propuesto andamiaje investigativo se establece que el Secretario solicitará los fondos necesarios para el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan al Departamento, al Panel y al Fiscal Especial Independiente, como parte del presupuesto anual que el Departamento le presenta a la Asamblea Legislativa.

II.

La Prevención e Investigación de la Corrupción Pública

Desde la adopción de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la creación de la Oficina del Contralor (1952), y posterior diseño de otros organismos responsables de la investigación y procesamiento de la corrupción tales como la Oficina de Ética Gubernamental creada en 1985, estructurada en 2012, la Oficina del

² Véase la Exposición de Motivos de la medida.

³ Véase los Artículos 1 y 16 de la medida.

Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (1988), se conceptualizó un **modelo organizacional basado en la independencia y autonomía de las instituciones para viabilizar el mayor éxito en dicha gestión. Este paradigma organizacional tiene hoy tanta vigencia como antes.** Su base teórica responde a eliminar la interferencia política en la gestión investigativa.

En lo que respecta a la Oficina del Contralor, su autonomía administrativa presupuestaria y fiscal constituye un elemento esencial para prevenir la interferencia indebida de factores ajenos a la función fiscalizadora de dicha Oficina, al evitar la utilización de la asignación del presupuesto como un instrumento de manipulación a favor o en contra de intereses particulares. De este modo, se logra mantener la función fiscalizadora de la Oficina del Contralor ajena de toda posible influencia externa que sobre ella puedan ejercer⁴.

De otra parte, el 24 de julio de 1985 se aprobó la Ley Núm. 12 con la cual se creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEGPR) y adoptó el Código de Ética de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva y los ex servidores de las tres Ramas Constitucionales del Gobierno. También estableció la obligación de ciertos y determinados funcionarios y empleados públicos de rendir informes sobre sus finanzas personales ante la OEG. Dicha Ley fue derogada por la Ley Núm. 1-2012, con similares propósitos a la citada Ley Núm. 12. En ambas Leyes se le concedió a la OEGPR plena autonomía e independencia, con el fin de que pudiese operar de forma continua, sin intervenciones externas, lo que le permite llevar a cabo su función ministerial, eficaz y efectivamente, aislada de cualquier influencia ejercida por algún servidor público sujeto a su jurisdicción. El legislador indicó que esta autonomía administrativa y fiscal es indispensable para ejercer la delicada función que tiene encomendada.

Respecto a la creación del PFEI el objetivo fue establecer una entidad neutral e independiente, **libre de presiones**, para la investigación y procesamiento criminal por actos ilegales realizados por altos funcionarios y ex funcionarios del Gobierno, y **aislar el funcionamiento de la justicia de las influencias indebidas subsanando posibles conflictos o apariencias de conflictos que**

⁴ Ley Núm. 58-2012.

existirían si el Secretario de Justicia tuviera que procesar altos funcionarios del aparato gubernamental del cual él es parte. El objetivo es que el procesamiento de los funcionarios públicos se conduzca bajo un crisol objetivo e imparcial, sin que medien favoritismos ni persecuciones por razones partidistas⁵.

Dicha política pública responde a estrategias de marcado reconocimiento internacional⁶. A manera ilustrativa la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*⁷ le recomienda a los Estados Partes que —de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico—, garanticen la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción **con la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida**. Asimismo, deben proporcionárseles los recursos, materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones⁸.

Por su parte, al estudiar los logros de algunos organismos de la Unión Europea en la lucha contra la corrupción se encontró que unos han sido más sostenibles que otros. Se indicó que entre los factores que afectan su éxito (temporal o a largo plazo) figuran: **las garantías de**

⁵ Pueblo v. Torres Santiago, 175 DPR 116 (2008).

⁶ La Relatoría de la ONU ha destacado la importancia de garantizar que las y los fiscales puedan llevar a cabo su propia labor de modo independiente, autónomo e imparcial. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.26. Véase, además, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5 de diciembre de 2013, (OEA documentos oficiales; OEA/Ser. L) ISBN 978-0-8270-6088-3, para la aplicación de los principios en adelante expuestos en la observación y la defensa de los derechos humanos en los Estados americanos y de las atribuciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este documento se establece como parte de los hallazgos que se ha observado que persisten aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de justicia que debilitan una actuación independiente, como lo son la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes; así como fuentes externas a las entidades de justicia que afectan la independencia de las y los operadores de justicia tales como la corrupción y la ausencia de protección frente a presiones provenientes sectores como el crimen organizado.

⁷ Este es el instrumento internacional más completo en materia de prevención y combate de la corrupción en la esfera pública y privada. Esta Convención fue ratificada por los Estados Unidos.

⁸ http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Independencia y la ausencia de interferencias políticas, la selección y promoción del personal basada en el mérito, la colaboración pluridisciplinaria entre equipos operativos y con otras instituciones, el rápido acceso a las bases de datos e información y el suministro de los recursos y cualificaciones necesarios⁹.

En el Informe de la Unión Europea se reafirma que las estrategias en torno a la lucha contra la corrupción dependen en gran medida de un contexto local, en función del grado y la naturaleza de la corrupción en el país, el marco jurídico y constitucional, las tradiciones, el vínculo con otras políticas nacionales, etc.¹⁰

Análisis de la medida bajo el crisol de las propuestas de la Administración Gubernamental respecto a la lucha contra la corrupción

Es norma conocida que los partidos políticos son considerados entes cuasi gubernamentales ya que estos desempeñan una función pública al presentar candidatos a puestos públicos y formular programas de administración¹¹. Estas organizaciones políticas son las que dirigen el debate sobre los asuntos públicos frente a las contiendas electorales, presentan sus respectivos programas de gobierno y nominan a candidatos para ocupar los cargos públicos principales en consonancia con esos programas¹². Es decir, las propuestas que un partido político le presenta al país en el curso de un proceso eleccionario se elevan a rango de política pública una vez el partido resulta favorecido mayoritariamente en la elección general.

En el marco de dicha teoría político-jurídica entendemos pertinente puntualizar que todos los partidos políticos se comprometieron a promover la prevención y procesamiento de la corrupción pública. De las propuestas presentadas se desprende **inequívocamente** el compromiso de promover mayor transparencia y

⁹ Informe de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, Informe sobre la Lucha contra la corrupción en los Estados miembros de la UE, Bruselas (2014).

¹⁰ Id.

¹¹ McClintock v. Rivera Schatz, 171 D.P.R. 584, 605 (2007); P.R.P. v. E.L.A., 115 D.P.R. 631, 638 (1984).

¹² P.R.P. v. E.L.A., supra, pág. 638; Fuster v. Busó, 102 D.P.R. 327, 347 (1974).

prudencia en la gestión pública para evitar la corrupción y aprovechar el conocimiento de las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, que ya han estudiado el problema de la corrupción, para implantar una estrategia a corto, mediano y largo plazo. **Entre las instituciones especializadas en el tema de la corrupción, figura el PFEI. Sin embargo, en la presentación y el trámite de esta medida no se ha tomado en consideración el peritaje y experiencia de esta Institución.**

Resulta pertinente puntualizar que en **ninguna de las propuestas revisadas o divulgadas públicamente por los partidos políticos se asumió el compromiso de eliminar la oficina del PFEI.**

Conclusión

Un sereno análisis de las diversas iniciativas dirigidas a eliminar el PFEI nos lleva a plantear la preocupación sobre las razones para proponer la eliminación de esta Institución. Al no constituir un compromiso programático de ningún partido político tenemos el deber ministerial de atender el mandato de la Ley Núm. 2. Más aun cuando se pretende supeditar los procesos investigativos en el ámbito criminal y disciplinario, de funcionarios de alto nivel, a la discreción de un funcionario que responde directamente al Gobernador y que, por mandato constitucional, asume la Gobernación de manera interina.

La naturaleza de dicho cargo quedó meridianamente explicada en la Opinión del Tribunal Supremo en el caso *In re Roberto Sánchez Ramos*, 174 DPR 453 (2008). En este caso, al examinar la conducta del Secretario de Justicia en el ámbito disciplinario bajo los cánones de ética profesional por expresiones contra el sistema de justicia, se indicó:

De hecho, en el pasado hemos reconocido que la complejidad del cargo de Secretario de Justicia y las funciones que éste realiza como integrante del Gabinete y segundo en sucesión al Gobernador, lo pueden llevar a involucrarse —directa o indirectamente— en asuntos públicos polarizados, impregnados o no de contenido político-partidista, que trascienden la visión tradicional del papel de principal abogado-asesor gubernamental. Cita omitida. Es por eso que, a veces, resulta difícil separar el pronunciamiento del Secretario de

Justicia como abogado-asesor de la Rama Ejecutiva, de aquel que emite como miembro del Gabinete, de una junta o como Gobernador interino. Cita omitida

*Evidentemente, la compleja gestión pública que desempeña el Secretario de Justicia lo coloca en una posición particular dentro de nuestro esquema de Gobierno. De hecho, se ha afirmado que la Oficina del Secretario de Justicia "se encuentra muy envuelta con la mayoría de los oficiales del Gobierno. Es una oficina susceptible de asumir muchos roles conflictivos". (traducción nuestra) W. Thompson, *Conflicts of Interest and the State Attorneys General*, 15 *Washburn L.J.* 15, 30 (1976).*

Apartándose de lo que es la tendencia contemporánea, y bajo un argumento de limitaciones de recursos fiscales, se pretende supeditar la implantación de la Ley Núm. 2 a **un sistema operacional y administrativo burocrático carente de autonomía y flexibilidad necesaria para expeditar los procesos investigativos y asegurar una verdadera independencia en el procesamiento por la comisión de delitos por parte de altos funcionarios que por su extensión, implicaciones y redes resultan complejos. Nos explicamos.**

En el proyecto sustitutivo, la facultad para designar fiscales independientes está predeterminada y limitada por Ley a aquellos fiscales auxiliares que integran el Departamento de Justicia. El proceso conducente a identificar el personal idóneo, disponible y competente para asumir las investigaciones y una litigación compleja, recae en el Secretario de Justicia. Ello, dado que los miembros del Panel, por la forma en que prestarán sus servicios, no tendrán el conocimiento necesario sobre los recursos humanos disponibles en el Departamento de Justicia para tal encomienda. Indefectiblemente, se dependerá de la intervención y recomendaciones del Secretario de Justicia en esta gestión. La denegatoria al Panel por parte del Secretario de Justicia de recursos suficientes para una investigación podrá ser suficiente para evitar que se realice la misma con eficiencia y hasta las últimas consecuencias.

El control de las investigaciones que se realicen por el FEI estarán en manos del Secretario de Justicia en dos aspectos, a saber: (1) la asignación de los recursos económicos y de apoyo necesarios para que se lleven a cabo las mismas con eficiencia; y (2), el nombramiento de

Fiscales Especiales, que serán Fiscales de Justicia y que en última instancia son sus subalternos, con aspiraciones legítimas de futuros nombramientos o renominaciones como tal, dependen de sus evaluaciones. El control sobre tales aspectos vitales para realizar una investigación independiente, estarán en manos del Secretario de Justicia y no del Panel.

Asimismo, procede advertir que la asignación de recursos también estará sujeta a determinaciones de otras Instituciones, tales como, la Oficina de Gerencia y Presupuesto¹³, bajo las amplias facultades que le confiere la Ley Núm. 66-2014, conocida como la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Esta realidad limitara dramáticamente la expectativa de agilidad a la que alude la medida.

En consonancia con lo expresado, los Fiscales bajo el Departamento de Justicia que atenderían los casos tendrán otras encomiendas que incidirán sobre la disponibilidad de horas y esfuerzo para manejar la complejidad de procesos investigativos encomendados bajo la Ley 2. **A su vez, la relación patronal y jerárquica conllevará un cuestionable nivel de lealtad y respuesta frente a la figura del Secretario de Justicia, quien tendrá autoridad para intervenir en procesos de renominación y apoyar o desaprobear otras aspiraciones personales o profesionales del fiscal especial, lo que le restará a los fiscales la independencia de criterio que la propia medida invoca.**

Por su parte, procede advertir que el éxito del proceso investigativo de los delitos relacionados con la función pública, por su complejidad, conlleva una asignación especial de recursos, tales como **investigadores, emplazadores, peritos, taquígrafos, personal administrativo de apoyo, etc.** Esos recursos son indispensables en un proceso bajo la dirección de cualquier agencia designada a esos fines. **En consecuencia, la conclusión de que bajo esta medida se producirán ahorros por razón de las limitaciones presupuestarias no se sostiene. Además, como cuestión de hecho, el salario o compensación de los fiscales del Departamento de Justicia es sustancialmente mayor en contraste con la compensación *pro tempore* asignada en la actualidad para los Fiscales Especiales Independientes y sus delegados, quienes por su relación**

¹³ Al presente, el presupuesto del PFEI es asignado por la Asamblea Legislativa.

contractual no ostentan beneficios marginales típicos de los servidores públicos¹⁴.

Es menester enfatizar que **el PFEI ha adoptado amplias medidas de control de gastos** en los que respecta a la contratación de personal y servicios, a tono con las exigencias de los tiempos que vivimos y en armonía con los principios que establece la Ley Núm. 66-2014. Nuestra posición institucional sobre la imperiosa necesidad de controlar los gastos antecedió la aprobación de la citada Ley Núm. 66.

Aun cuando las Órdenes Ejecutivas emitidas por el Gobernador, relacionadas con ajustes y restricciones presupuestarias, nos excluían de su cumplimiento, el PFEI en atención a la situación económica que atraviesa el País observó y continúa implantando todas las medidas impuestas en dichas Órdenes Ejecutivas, entre las que se destacan: reducción en el monto de los contratos y pago por hora de los servicios profesionales, la reserva del 10% en el presupuesto del año fiscal anterior y control y ajustes del presupuesto vigente a la luz de la reducción presupuestaria efectuada por la Asamblea Legislativa.

Tales medidas se adoptaron sin menoscabar los principios de autonomía e independencia en que se sustenta la misión de la Oficina para asegurar la calidad y la eficacia del servicio. **De hecho, las ejecutorias Institucionales han sido reconocidas por la Oficina del Contralor, tanto en los aspectos fiscales como operacionales.** Véase Carta Circular OC-15-06 de 17 de septiembre de 2014, de la cual se aneja copia.

De otra parte, sobre el alegado desuso en otras jurisdicciones reiteramos que ello no constituye un argumento persuasivo. Es un principio de derecho internacional fundamental que los mecanismos para prevenir y combatir están supeditados a la experiencia histórica, social, política, y el estado de derecho de cada jurisdicción. El contexto histórico y fundamentos de política pública que sustentaron la aprobación de la Ley 2-1988, están hoy vigentes. Ejemplo de ello lo constituye las expresiones del licenciado Jorge W. Burton Dorado en una columna del periódico El Deber en Bolivia refiriéndose a las cualidades de la oficina del PFEI.

¹⁴ Tales como. —vacaciones regulares, licencia por enfermedad, pagos de seguro social, bono navideño, aportación al plan médico, entre otros,

"Así es, Puerto Rico, no obstante ser un pueblo con un acervo envidiable por su tradición cultural y su inquebrantable compromiso con los principios fundamentales de convivencia democrática, aparte de creer que, como regla general, los órganos de gobierno cumplen con su responsabilidad conforme a las exigencias rigurosas de moralidad y excelencia, vio por necesario, a través de la Ley No. 2 del 23 de febrero de 1988, sancionar la Ley del Fiscal Especial Independiente.

Dicha Ley, cuya finalidad es la de promover y preservar la integridad de los funcionarios e instituciones públicas del Gobierno puertorriqueño, tiene la facultad de crear cargos de fiscales especiales independientes para investigar y procesar criminalmente a determinados funcionarios que incurran en conducta delictiva, es decir, servidores públicos que hacen abstracción de las sanas normas de moralidad y ética, ya sea en flagrante infracción a la ley o a través de acciones improcedentes de diversa índole.

Así pues -y como su propio nombre lo indica-, el carácter de la labor de esta clase de fiscales es especial, vale decir, para un tema específico y por un tiempo limitado, que usualmente es de 90 días. Tiempo suficiente, de existir este instrumento en Bolivia, para que el polémico y controvertido caso del video de 'El Viejo', que actualmente asombra a propios y extraños, fuera totalmente esclarecido, habida cuenta de que este fiscal tiene todo los poderes y facultades para escudriñar hasta el más mínimo detalle."

Ante lo expuesto, nos preguntamos, **¿acaso alguien duda hoy de la necesidad de contar con organismos independientes para combatir la corrupción para poder enfrentar las dinámicas de particulares que genera esta gestión en una administración pública socavada por décadas por la intervención de la política partidista?** Como afirmó el Dr. Elías Gutiérrez ante la pregunta sobre los principales retos que enfrentará la administración pública de Puerto Rico ante el nuevo siglo, *la centralización, el dominio burocrático, ejercido a través del control negativo de la información, la claudicación del servicio público ante la irrupción del partido político en los asuntos de la gerencia más rutinaria del gobierno, la confusión en cuanto a las líneas de autoridad y la erosión en la confianza del público en los sistemas de gobierno, amenazan con hacer inoperante al gobierno.*

Precisa consignar que la opinión del pueblo de Puerto Rico expresada en distintas encuestas periodísticas y sondeos de opinión

pública le adjudican la máxima credibilidad a la labor que realiza e PFEI sobre las demás agencias públicas y de justicia.

Finalmente, la determinación de revertir la jurisdicción y competencia del PFEI sobre los procesos disciplinarios contra los alcaldes, no se sustenta bajo los mismos principios antes discutidos. Devolverle al Gobernador el poder final para tomar determinaciones en este ámbito levantará suspicacias que terminarán menoscabando la legitimidad del proceso. El Gobernador es un funcionario electo y responde a un partido político. El filtro que se pretende crear con la intervención subsidiaria de un Panel no disipará los temores de influencias indebidas y posible abuso de poder. **Este escenario, históricamente, ya fue descartado.**

Hasta la adopción del Plan de Reorganización que derogó la Comisión para Ventilar Querellas Municipales (CVQM), la facultad para suspender a un Alcalde recaía en el Tribunal de Primera Instancia, a solicitud de dicho Organismo. Anteriormente, la facultad recaía en el Gobernador de Puerto Rico. **El cambio de política pública respondió a preocupaciones sobre si en efecto un Gobernador podía ejercer tan delicada responsabilidad sin incorporar al proceso intereses de carácter político partidista.**

En ocasión de la evaluación del P. de la C. 974, que tenía el propósito de enmendar el Artículo 18.006 de la Ley Núm. 81, citada, a fin de facultar al Gobernador o Gobernadora de Puerto Rico a suspender sumariamente a un Alcalde de sus funciones, mientras se ventilaba una querella en su contra ante la CVQM, la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes expuso un detallado análisis sobre el referido cambio de política pública. Por su pertinencia, reproducimos el mismo:

... la facultad del Gobernador del Estado Libre Asociado para suspender a un Alcalde de empleo y sueldo surgió de la Ley Núm. 142 de 21 de julio de 1960, según enmendada. Cuando se presentaba una querella contra un alcalde, mientras se dilucidara el asunto y si convenía a los mejores intereses del municipio, el Gobernador podía decretar la suspensión sumaria sin la celebración de una vista previa. La Ley previamente citada fue derogada por la Ley Núm. 146 de 18 de junio de 1980, que también disponía la misma facultad al Gobernador... [A] pesar de

la validez constitucional del estatuto, el Gobernador no tenía un poder absoluto, [ya] que la decisión debía favorecer a los mejores intereses del municipio y debía satisfacer las garantías del debido proceso de ley.

[...]

[Con la aprobación de la] Ley de Municipios Autónomos de 1991", según enmendada... [se] eliminó la facultad del Gobernador para suspender a un Alcalde. Se establece entonces un "Procedimiento Especial", que deja la determinación en manos del Tribunal Primera Instancia, Sala de San Juan. Se estableció que es el Tribunal quien determina si la magnitud de los cargos contra el Alcalde en la Comisión de Ventilar Querellas Municipales amerita la suspensión. El tribunal debe guiar su juicio por unos criterios que establece la propia Ley, el asunto de la suspensión tiene prioridad sobre los demás, el cual debe resolverse en un término de 20 días y el Alcalde puede acudir al Tribunal Supremo en recurso de certiorari contra la Resolución del Tribunal de Primera Instancia si resulta suspendido.

[...]

... [D]el memorial [presentado por la Comisión para Ventilar Querellas Municipales] se desprende... [su] oposición expresa ... a la aprobación de la enmienda propuesta por el P. de la C. 974. Textualmente expresan que de:

"Aprobar la enmienda que se propone es volver atrás, es un total retroceso en la historia, porque al crearse la Comisión Estatal para Ventilar Querellas Municipales, habíase superado los peligros del fantasma del abuso de poder de ejecutivo y del síndrome de las pasiones y perjuicios por razones políticas que existían en el pasado. Es darle entrada de nuevo a la Fortaleza a un poder innecesario con los efectos nocivos no solamente políticos sino constitucionales que pudiera surgir en la mente de un Gobernador(a) de turno en el futuro.¹⁵"

Énfasis suplido

¹⁵ Véase Informe Negativo de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 974, presentado el 26 de febrero de 2007.

Necesario es destacar que con la aprobación del Plan de Reorganización Núm. 1, bajo el cual se le confirió jurisdicción a nuestra Oficina para entender y resolver las querellas o cargos formulados contra un alcalde, funcionario municipal electo, se complementó de manera extraordinaria la visión encaminada a fortalecer el vínculo entre la Oficina y los ciudadanos que opten por activar los mecanismos para fiscalizar la conducta ilegal en la administración pública municipal. Este modelo de descentralización y mayor cercanía al ciudadano queda ahora precluido, **una postura que se aparta de la tendencia contemporánea dirigida a un modelo de descentralización que promueva una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y un sistema de pesos y contrapesos que limite el ejercicio arbitrario del poder público y el abuso de la discreción**¹⁶.

En resumen, en el esquema propuesto por la medida bajo estudio:

- no habrá independencia ni autonomía de clase alguna, tan esencial para asegurar el éxito en la prevención y procesamiento de la corrupción pública;
- no se producirá el alegado ahorro dado que la complejidad del proceso investigativo y de la litigación exigirá el apoyo de Fiscales, Agentes Investigadores, Secretarías, Taquígrafos, y facilidades físicas, equipo, materiales de Oficina. Adviértase que el PFEI realiza todas sus funciones con solamente 22 empleados y un presupuesto de apenas 2.6 millones.
- los Fiscales bajo la jurisdicción del Departamento de Justicia perciben mayores ingresos y beneficios marginales en contraste con la única compensación que perciben los Fiscales Especiales Independientes bajo un contrato de servicios profesionales;
- el esquema de nombramiento y confirmación de los fiscales asignados al Departamento de Justicia genera presiones que podrían menoscabar el objetivo de investigaciones independientes, por cuanto se exponen a investigar al poder político que incide en dichos procesos. Adviértase además que el nuevo andamiaje presentado coloca incluso en contraposición la figura del Fiscal de Justicia, que en la actualidad está sujeto a la

¹⁶ Véase a manera ilustrativa el **Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada, presentado por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas de 28 de febrero de 2014.

jurisdicción del PFEI. Es decir, se pretende que los fiscales del Departamento de Justicia sean quienes investiguen a sus pares (fiscales, procuradores de familia y de menores, registradores de la propiedad) y al propio Secretario de Justicia, lo que choca directamente con el principio de total independencia que fundamenta la lucha contra la corrupción.

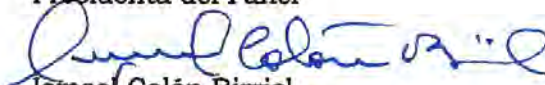
Por las consideraciones antes expuestas, consignamos nuestra enérgica oposición a la aprobación del Sustitutivo del Senado al P. de la C. 1326, P. del S. 691 y P. del S. 990.

Culminamos con una respetuosa solicitud de que se celebren vistas públicas donde se discuta y analice esta nueva medida o proyecto sustitutivo con la participación pública de esta Institución, del Departamento del Justicia, de la Oficina de la Contralor, la Oficina de Ética Gubernamental, el Colegio de Abogados, la Comisión de Derechos Civiles, y los ex Presidentes del Panel.

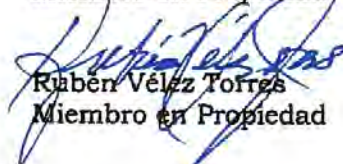
Cordialmente,



Nydia M. Cotto Vives
Presidenta del Panel



Ismael Colón Birriel
Miembro en Propiedad



Rubén Vélaz Torres
Miembro en Propiedad

Anejo: Carta Circular OC-15-06

C:

- Miembros de la Comisión de lo Jurídico
- Seguridad y Veteranos del Senado
- Portavoces de Mayoría y Minoría
- Miembros Ex Oficio



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Contralor

Yesmín M. Valdivieso
Contralora

Carta Circular
OC-15-06

Año Fiscal 2014-2015
17 de septiembre de 2014

Secretarios de Gobierno y funcionarios principales de los departamentos y las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de la Oficina de Administración de los Tribunales, y auditores internos¹

Asunto: Resultados de la evaluación a los departamentos y a las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a la Oficina de Administración de los Tribunales sobre el establecimiento de un Programa de Control Interno y de Prevención (PROCIP) al 30 de junio de 2013

Estimados señores y señoras:

La Oficina del Contralor de Puerto Rico efectúa una evaluación de las entidades gubernamentales mediante un programa dirigido a fiscalizar el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas aplicables. La evaluación más reciente se efectuó con el Programa de Control Interno y de Prevención (PROCIP). Este Programa contiene una lista de criterios con los cuales deben cumplir las entidades. En el pasado, con la implantación de programas similares, se obtuvieron en las entidades gubernamentales los siguientes logros, entre otros:

- El desarrollo y el fortalecimiento de la reglamentación interna
- El establecimiento de métodos para detectar y prevenir actos de corrupción
- La preparación de informes sobre los aspectos fiscales de las entidades que propician el control, la rendición de cuentas y la transparencia
- La preparación de planes estratégicos
- La realización anual de evaluación de riesgos de la entidad.

¹ Las normas de la Oficina del Contralor de Puerto Rico prohíben el discrimen, entre otros motivos, por género o sexo. Por tanto, para propósitos de esta *Carta Circular* todo término utilizado para referirse a una persona se refiere a ambos sexos.

Carta Circular OC-15-06
Página 2
17 de septiembre de 2014

Las entidades gubernamentales existen para servir al interés público mediante el manejo adecuado de la propiedad y de los fondos públicos. Esto, con el propósito de lograr el cumplimiento de las metas y de los objetivos según los planes de trabajo y el deber ministerial asignado por ley. Los criterios del PROCIP están clasificados de acuerdo con los ocho componentes de la estructura de control interno establecidos por el *Committee of Sponsoring Organizations (COSO)* vigente al 30 de junio de 2013, los cuales son:

- Ambiente Interno
- Establecimiento de Objetivos
- Identificación de Eventos
- Evaluación de Riesgos
- Respuesta a los Riesgos
- Actividades de Control
- Información y Comunicación
- Supervisión

Mediante la *Carta Circular OC-13-04* del 10 de agosto de 2012, se establecieron los criterios del PROCIP aplicables a los departamentos y a las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y a la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT)². En dicha *Carta Circular*, se indicó que las entidades debían efectuar una autoevaluación al 30 de junio de 2013 para determinar el cumplimiento de los criterios y enviar la información a la Oficina del Contralor no más tarde del 16 de septiembre de 2013. A partir de octubre de 2013, auditores de nuestra Oficina visitaron las entidades para fiscalizar la información provista en la autoevaluación y para verificar la evidencia del cumplimiento de los criterios del PROCIP.

Resultados obtenidos en la evaluación de los departamentos y las agencias de la Rama Ejecutiva, y de la OAT³

1. En la evaluación realizada a cada entidad determinamos el cumplimiento de cada criterio establecido en la *Carta Circular*. El resultado final o nivel de cumplimiento se determinó a base del porcentaje que representa la cantidad de criterios cumplidos con respecto a la totalidad de criterios aplicables a la entidad evaluada. Nuestra Oficina estableció los siguientes niveles de cumplimiento y su interpretación:

mu

NIVEL DE CUMPLIMIENTO	INTERPRETACIÓN
CUMPLE (90-100%)	Deberá dirigir los esfuerzos para mantener el establecimiento del PROCIP, y cumplir con las leyes y la reglamentación aplicables a los criterios establecidos. Si la entidad no alcanzó el 100% de cumplimiento, deberá prestar atención al componente o a los componentes de COSO en los cuales no obtuvo el total del porcentaje correspondiente. Además, deberá identificar un plan de acción a seguir para el cumplimiento del criterio o de los criterios correspondientes.
CUMPLE SUSTANCIALMENTE (80-89%)	Deberá dirigir los esfuerzos para alcanzar el nivel de cumple (90-100%), y prestar atención a los componentes de COSO en los cuales no obtuvo el total del porcentaje correspondiente. También deberá identificar un plan de acción a seguir para atender los criterios con los cuales no cumplió.

² La *Carta Circular* está disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

³ Los resultados de la evaluación son independientes del resultado de las auditorías en proceso o que realicemos en el futuro sobre el uso de la propiedad y de los fondos públicos por parte de las entidades.

Carta Circular OC-15-06
Página 3
17 de septiembre de 2014

NO CUMPLE
(79% o menos)

Deberá dirigir los esfuerzos para establecer el PROCIP, y prestar atención a los componentes de COSO en los cuales no obtuvo el total del por ciento correspondiente. También deberá identificar, en el menor tiempo posible, un plan de acción a seguir para atender los criterios con los cuales no cumplió y alcanzar un nivel de **cumple o cumple sustancialmente**. Esto, con el propósito de obtener los beneficios del establecimiento de controles internos efectivos y de un Programa de Prevención.

El resultado final obtenido en los departamentos y las agencias de la Rama Ejecutiva, y en la OAT sobre la evaluación del establecimiento del PROCIP al 30 de junio de 2013 reveló que de 66 entidades evaluadas, solamente 25 (38%) alcanzaron el nivel de **cumple (13)** o **cumple sustancialmente (12)** con los criterios establecidos, según se indica:

NIVEL DE CUMPLIMIENTO	ENTIDADES		PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13 ⁴	
	CANTIDAD	PORCIENTO	IMPORTE	PORCIENTO
Cumple	13	20%	\$ 678,889,000	6%
Cumple Sustancialmente	12	18%	815,740,000	8%
No Cumple	41	62%	9,360,654,788	86%
Total	<u>66</u>	<u>100%</u>	<u>\$10,855,283,788</u>	<u>100%</u>

Un análisis de los resultados reveló que el 86% del presupuesto asignado durante el año fiscal 2012-13 a las entidades evaluadas conforme a la *Carta Circular OC-13-04*, fue administrado por entidades que obtuvieron un nivel de cumplimiento de **no cumple** con el PROCIP.

En el **Anejo 1** incluimos la lista de las entidades evaluadas, en la cual se indica el nivel de cumplimiento y el presupuesto asignado a cada una de estas:

2. Además del análisis efectuado sobre el nivel de cumplimiento por cada entidad, también determinamos el porcentaje de cumplimiento por cada criterio a nivel global. El resultado de esta determinación corresponde al grado de implantación de las leyes y la reglamentación aplicables por parte de las entidades evaluadas a nivel global. En la *Carta Circular OC-13-04* se incluyen 44 criterios aplicables a los departamentos y a las agencias de la Rama Ejecutiva, y a la OAT. Por la naturaleza de las entidades evaluadas, es posible que algún criterio no les aplique a las 66 entidades. Esta situación se consideró al tabular los resultados. Determinamos que el cumplimiento de cada criterio a nivel global fluctuó entre 98.48% y 15.38%, por lo tanto, ninguno de los criterios se cumplió por la totalidad de las entidades. En el **Anejo 2** presentamos la lista de todos los criterios y su porcentaje de cumplimiento. Del análisis podemos indicar lo siguiente:

⁴ Datos según el Informe de Presupuesto 2012-13, disponible en la página en Internet de la Oficina de Gerencia y Presupuesto: www.ogp.pr.gov.

Carta Circular OC-15-06

Página 4

17 de septiembre de 2014

a. Los criterios con mayor porcentaje de cumplimiento (90% o más) fueron:

- Las computadoras de la entidad requieren contraseñas para el acceso a las mismas (98.48% de las entidades).
- Las computadoras contienen una pantalla con las advertencias sobre el uso correcto de las mismas y las sanciones que conlleva su uso impropio (95.38% de las entidades).
- La entidad cuenta con reglamentación interna sobre el uso del equipo computadorizado (95.16% de las entidades).
- La entidad cuenta con normas para fomentar una cultura ética y de valores institucionales aplicables a los contratistas, y las mismas fueron distribuidas (90.91% de las entidades).
- La designación por escrito de un Oficial de Enlace Principal con la responsabilidad de mantener el Registro de Contratos (90.91% de las entidades).

b. Varios de los criterios con un porcentaje de cumplimiento bajo (menos de 49%) fueron:

- La gerencia respondió a las recomendaciones relacionadas con los riesgos identificados al realizar la evaluación de riesgos de la entidad (15.38% de las entidades).
- La entidad realizó una evaluación de riesgos durante el 2012 de al menos un objetivo de esta (21.21% de las entidades).
- Métodos de querellas con los que cuenta la entidad garantizan la confidencialidad del querellante (40.63% de las entidades).
- La entidad cuenta con normas sobre la realización de la evaluación de riesgos de la entidad (43.94% de las entidades).
- La entidad cuenta con reglamentación interna y demostró su cumplimiento, sobre la evaluación del desempeño para el personal de carrera, al menos anualmente (46.55% de las entidades).

c. Otros criterios en los cuales las entidades obtuvieron un bajo nivel de cumplimiento y son fundamentales para una sana administración pública fueron:

- La entidad tiene preparado y aprobado un Plan Estratégico vigente (65.15% de las entidades), y el Plan Estratégico contiene indicadores sobre cómo medir el cumplimiento de los objetivos (46.97% de las entidades).
- La entidad cuenta con reglamentación interna, y demostró su cumplimiento, sobre la validación externa de la información provista por los candidatos a empleo (50.00% de las entidades).
- Al 31 de marzo de 2013, la entidad cumplió con la emisión de los estados financieros auditados en forma final del año fiscal 2011-12 (63.89% de las entidades) y estos no reflejan déficit o sobregiro para el resultado de las operaciones del año corriente (52.78% de las entidades).
- Al 10 de julio de 2013, la entidad remitió a la Oficina de Gerencia y Presupuesto el Informe de Gasto Mensual de junio de 2013 (54.10% de las entidades).
- La entidad efectuó el inventario anual de la propiedad durante el año fiscal 2012-13 y lo remitió al Departamento de Hacienda en el mes requerido (56.25% de las entidades), y mantiene su propio registro para el control de los casos de pérdidas o irregularidades relacionadas con los fondos o bienes públicos (64.62% de las entidades).

3. También a nivel global calculamos el promedio de cumplimiento de los criterios, agrupados por cada componente de la estructura de control interno establecida por COSO. Del análisis efectuado, concluimos que el componente de mayor cumplimiento fue el de **Supervisión** con un promedio de

Carta Circular OC-15-06

Página 5

17 de septiembre de 2014

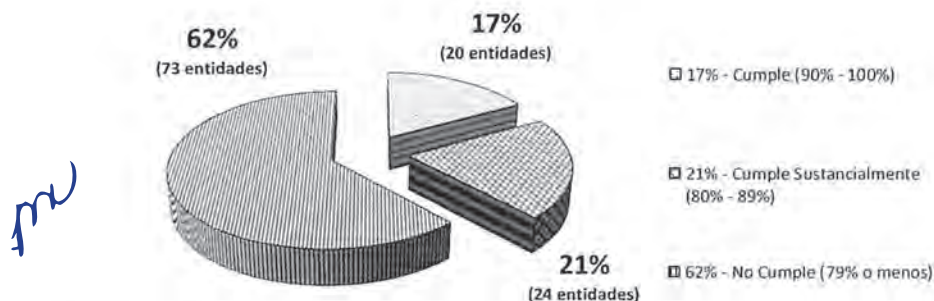
cumplimiento de 89.74%. Además, los componentes con menor cumplimiento fueron: **Identificación de Eventos, Evaluación de Riesgos y Respuesta a los Riesgos**, con un promedio de solamente un 26.84%. Para la descripción de los componentes y el promedio de cumplimiento por componente a nivel global, refiérase al **Anejo 3**.

Resultados obtenidos a nivel general

Una evaluación similar a la realizada a los departamentos y a las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y a la OAT (66 entidades) también se realizó a las corporaciones públicas de la Rama Ejecutiva, a la Administración Central de la Universidad de Puerto Rico (40 entidades), y a las universidades y a los recintos de la Universidad de Puerto Rico (11 entidades)⁵. La evaluación también reveló deficiencias en el establecimiento de controles internos y de programas de prevención.

La evaluación efectuada a las 117 entidades reveló que solamente 20 (17%) de estas, alcanzó el nivel de **cumple**, según establecido en el PROCIP. En la siguiente gráfica se muestra un resumen de resultados:

Resumen del nivel de cumplimiento alcanzado por las 117 entidades evaluadas con el PROCIP



En el **Anejo 4** presentamos los resultados de las evaluaciones realizadas a las 117 entidades, de modo que puedan tener el cuadro completo de la situación determinada a nivel general.

Conclusiones

El cumplimiento de las leyes y la reglamentación aplicables no debe ser opcional ni estar sujeto a la discreción, mucho menos en tiempos de crisis fiscal en la cual se ha demostrado que hay mayor probabilidad

⁵ Véanse las *cartas circulares OC-15-04* y *OC-15-05* del 17 de septiembre de 2014, sobre los resultados de estas evaluaciones adicionales. Las mismas están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

Carta Circular OC-15-06

Página 6

17 de septiembre de 2014

de aumento en los actos constitutivos de corrupción⁶. Un sistema de control interno se diseña e implanta con el fin de detectar en un plazo deseado, cualquier desviación con respecto a los objetivos establecidos, y de prevenir y mitigar cualquier riesgo que pueda evitar el logro de los mismos, entre ellos el riesgo de insuficiencias presupuestarias. Tiene el propósito, además, de poder obtener información confiable, completa, oportuna y accesible, y cumplir con las leyes y la reglamentación aplicables a la entidad. Por lo tanto, todo el personal de una entidad tiene un rol importante para poner en ejecución el sistema de control interno de esta. El personal en todos los niveles tiene que estar involucrado en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la entidad y de los objetivos trazados.

Es imperativo que todas las entidades gubernamentales tomen las medidas necesarias para proteger los activos del Gobierno, cumplir con su deber ministerial de manera efectiva y eficiente, y proteger el interés público. Una medida para esto es la elaboración de un Plan Estratégico. Sin embargo, llama la atención que solamente 76 entidades (65%) de las 117 cumplieron con la preparación de un Plan Estratégico y que solamente 75% de estos (57 de 76 planes) incluían indicadores para medir el cumplimiento del mismo.

Finalmente, exhortamos al personal directivo de las entidades a que se comuniquen con nuestra Oficina para orientarles sobre los criterios del PROCIP. El establecimiento de dicho Programa será evaluado nuevamente en el 2015 de acuerdo con las cartas circulares que se emitan sobre este asunto. Estamos confiados en que las entidades alcanzarán mejores resultados en la próxima evaluación, mediante el cumplimiento de los criterios que se establezcan y la implantación de controles internos que:

- Fomenten la eficiencia y la efectividad de sus operaciones
- Reduzcan el riesgo de pérdida de la propiedad y de los fondos públicos
- Permitan una transparencia y una rendición de cuentas confiable, oportuna y completa.

Estamos a sus órdenes para ofrecerles cualquier información adicional. De considerarlo necesario, se pueden comunicar con la Oficina de Prevención y Anticorrupción mediante un correo electrónico a procip@ocpr.gov.pr o por teléfono al (787) 754-3030, extensiones 5500, 5501, 5502 y 5506.

Mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos es un compromiso de todos.

Cordialmente,


Yesmin M. Valdivieso

Anejos

c Gobernador de Puerto Rico
Presidente del Senado de Puerto Rico
Presidente de la Cámara de Representantes

⁶ Véase el estudio *Occupational Fraud: A Study of the Impact of an Economic Recession*, publicado por la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) en el 2009. Disponible en la página Web de la ACFE: www.acfe.org.

OC-15-06

Anexo 1
Página 1/3

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

**DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA, Y LA
OFICINA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES**

ENTIDADES QUE CUMPLEN CON EL PROCIP
(En orden alfabético)

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13⁷
1. Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez	\$180,793,000
2. Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico	71,930,000
3. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico	756,000
4. Junta de Libertad Bajo Palabra	2,325,000
5. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico	1,392,000
6. Junta Reglamentadora de las Telecomunicaciones de Puerto Rico	14,122,000
7. Oficina de Administración de los Tribunales	370,321,000
8. Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico	10,290,000
9. Oficina de Exención Contributiva Industrial	1,060,000
10. Oficina de la Procuradora de las Mujeres	7,266,000
11. Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico	10,896,000
12. Oficina del Contralor Electoral	4,879,000
13. Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente	2,859,000
SUBTOTAL	<u>\$678,889,000</u>

ENTIDADES QUE CUMPLEN SUSTANCIALMENTE CON EL PROCIP
(En orden alfabético)

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13⁷
1. Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico	\$ 4,535,000
2. Administración de Corrección, y Departamento de Corrección y Rehabilitación	416,622,000
3. Administración de Desarrollo Laboral	77,519,000
4. Administración de la Industria y el Deporte Hípico	3,880,000
5. Administración para el Sustento de Menores	41,525,000
6. Comisión Estatal de Elecciones	73,522,000
7. Cuerpo de Emergencias Médicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	36,184,000
8. Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico	5,107,000

⁷ Véase la nota al calce 4.

OC-15-06

Continuación Anejo 1
Página 2/3

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13⁸
9. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	131,136,000
10. Oficina de Asuntos de la Juventud	4,017,000
11. Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos	5,576,000
12. Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras	16,117,000
SUBTOTAL	<u>\$815,740,000</u>

ENTIDADES QUE NO CUMPLEN CON EL PROCIP
(En orden alfabético)

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13⁸
1. Administración de Asuntos Energéticos	\$ 21,621,000
2. Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia	2,180,270,000
3. Administración de Familias y Niños	234,556,000
4. Administración de Rehabilitación Vocacional	94,760,000
5. Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción	136,768,000
6. Administración de Servicios Generales	13,403,000
7. Administración de Vivienda Pública	456,006,000
8. Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias	150,988,000
9. Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico	12,476,000
10. Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales	28,811,788
11. Colegio Universitario de Justicia Criminal de Puerto Rico	5,887,000
12. Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico	3,012,000
13. Comisión de Servicio Público de Puerto Rico	9,037,000
14. Comisión Industrial de Puerto Rico	24,090,000
15. Comisión para la Seguridad en el Tránsito	13,900,000
16. Consejo de Educación de Puerto Rico	31,000,000
17. Departamento de Agricultura	16,092,000
18. Departamento de Asuntos del Consumidor	11,928,000
19. Departamento de Educación	3,386,002,000
20. Departamento de Estado	11,465,000
21. Departamento de Hacienda	206,602,000

⁸ Véase la nota al calce 4.

OC-15-06

Continuación Anejo I
Página 3/3

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13⁹
22. Departamento de Justicia	161,788,000
23. Departamento de la Familia	60,195,000
24. Departamento de la Vivienda	102,405,000
25. Departamento de Recreación y Deportes	38,990,000
26. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales	4,960,000
27. Departamento de Salud	825,833,000
28. Departamento de Transportación y Obras Públicas	98,045,000
29. Guardia Nacional de Puerto Rico	41,333,000
30. Instituto de Ciencias Forenses de Puerto Rico	18,330,000
31. Junta de Calidad Ambiental	39,647,000
32. Junta de Planificación de Puerto Rico	14,095,000
33. Oficina de Gerencia de Permisos	11,951,000
34. Oficina de Gerencia y Presupuesto	12,438,000
35. Oficina de Servicios con Antelación al Juicio	7,499,000
36. Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales	33,373,000
37. Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión	3,629,000
38. Oficina del Gobernador	22,062,000
39. Oficina del Inspector General de Permisos	5,039,000
40. Oficina Estatal de Conservación Histórica	2,803,000
41. Policía de Puerto Rico	807,565,000
SUBTOTAL	<u>\$ 9,360,654,788</u>
PRESUPUESTO TOTAL	<u>\$10,855,283,788</u>

⁹ Véase la nota al calce 4.

OC-15-06

Anejo 2
Página 1/4

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
 San Juan, Puerto Rico

**LISTA DE CRITERIOS DEL PROCIP Y EL PORCIENTO DE CUMPLIMIENTO POR PARTE DE
 LOS DEPARTAMENTOS Y LAS AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA, Y LA OAT**

(En orden descendente, según el porciento de cumplimiento con los criterios)

CRITERIO	BREVE DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO ¹⁰	ENTIDADES QUE CUMPLIERON CON EL CRITERIO	
		CANTIDAD	PORCIENTO ¹¹
XVI.A.	A la fecha de la visita, las computadoras requieren contraseñas de acceso.	65	98.48%
XVI.B.	A la fecha de la visita, las computadoras contienen una pantalla con las advertencias sobre el uso correcto de las mismas y las sanciones que conlleva su uso impropio.	62	95.38%
V.	La entidad cuenta con reglamentación interna sobre el uso del equipo computadorizado.	59	95.16%
I.A.3.	La entidad cuenta con normas para fomentar una cultura ética y de valores institucionales aplicables a los contratistas, y las mismas fueron distribuidas.	60	90.91%
XIII.A.	Designación por escrito de un Oficial de Enlace Principal con la responsabilidad de mantener el Registro de Contratos.	60	90.91%
IX.A.	La entidad implantó medidas de control para evitar insuficiencias presupuestarias.	58	90.63%
XXV.	La entidad está al día con la presentación de los informes del <i>Plan de Acción Correctiva</i> de la Oficina del Contralor.	35	89.74%
XIII.B.	Designación por escrito de un Oficial de Enlace Sustituto del Registro de Contratos.	57	86.36%
XX.	A la fecha de la visita, la contabilidad de las cuentas y de los fondos está al día (al menos al 30 de junio de 2013).	54	84.38%
XV.B.1.	El funcionario designado o el área mantiene copia física o electrónica de la reglamentación aplicable.	54	83.08%
XXII.	No más tarde del 31 de agosto de 2013, el Ejecutivo Principal de la entidad remitió a la Oficina del Contralor, el formulario de la Certificación Anual de Registro de Contratos, correspondiente al año fiscal terminado el 30 de junio de 2013.	53	81.54%
XI.A.	La entidad cuenta con un funcionario o empleado con nombramiento de Encargado de la Propiedad.	52	80.00%

¹⁰ La mayoría de los criterios debían estar cumplimentados al 30 de junio de 2013, excepto aquellos en que se indicaba una fecha distinta. La descripción completa de los criterios está en la *Carta Circular OC-13-04* del 10 de agosto de 2012.

¹¹ El porciento se calculó a base de la cantidad de entidades a las cuales les aplicaba el criterio.

OC-15-06

Continuación Anejo 2
Página 2/4

CRITERIO	BREVE DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO ¹²	ENTIDADES QUE CUMPLIERON CON EL CRITERIO	
		CANTIDAD	PORCIENTO ¹³
XV.B.2.	El funcionario designado o el área mantiene un registro actualizado de la reglamentación aplicable a la entidad.	52	80.00%
XIV.	El Ejecutivo Principal de la entidad nombró a un funcionario o empleado con las funciones de Administrador de Documentos, autorizado por el Administrador de la Administración de Servicios Generales.	50	79.37%
XV.A.	Designación por escrito de funcionario o área que se encargue de la coordinación de las actividades de: redacción, revisión, actualización y solicitud de la aprobación final de toda la reglamentación de aplicación interna y externa.	51	78.46%
IX.C.	A la fecha de la visita, la entidad está al día con la conciliación de sus registros de contabilidad internos contra el <i>Informe de Actividad y Status de Asignaciones por Agencia (Modelo DH GL015)</i> (al menos al 30 junio de 2013).	47	75.81%
I.A.1.	La entidad cuenta con normas para fomentar una cultura ética y de valores institucionales aplicables a los servidores públicos, y las mismas fueron distribuidas.	50	75.76%
XVII.	Designación por escrito de un funcionario para el recibo y referido de querellas de actos constitutivos de corrupción o ilegales contra cualquier funcionario, empleado o contratista de la entidad.	48	72.73%
IV.	El Ejecutivo Principal de la entidad promulgó reglamentación para establecer sistemas adecuados de clasificación, ordenación y archivo de documentos, y para proveer un sistema de referencia que facilite la búsqueda, los préstamos y el rearchivo de documentos.	47	72.31%
XII.A.	Designación por escrito a un Oficial de Enlace que será responsable de efectuar las notificaciones de pérdidas o irregularidades relacionadas con los fondos o los bienes públicos.	47	72.31%
I.A.2.	La entidad cuenta con normas para fomentar una cultura ética y de valores institucionales aplicables a los proveedores, y las mismas fueron distribuidas.	46	71.88%
XXIV.A.	La entidad cuenta con reglamentación interna sobre el recibo y referido de querellas contra cualquier funcionario, empleado o contratista de la entidad por actos constitutivos de corrupción o ilegales.	47	71.21%

¹² Véase la nota al calce 10.¹³ Véase la nota al calce 11.

OC-15-06

Continuación Anejo 2
Página 3/4

CRITERIO	BREVE DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO ¹⁴	ENTIDADES QUE CUMPLIERON CON EL CRITERIO	
		CANTIDAD	PORCIENTO ¹⁵
XXI.	No más tarde del 31 de agosto de 2013, el Ejecutivo Principal de la entidad remitió a la Oficina del Contralor el formulario de la <i>Certificación Anual de Notificación de Pérdidas o Irregularidades en el Manejo de los Fondos o los Bienes Públicos</i> juramentada, correspondiente al año fiscal terminado el 30 de junio de 2013.	44	67.69%
I.B.	La entidad cuenta con reglamentación interna sobre la confidencialidad y la seguridad de la información que deben cumplir los funcionarios y empleados de la entidad, y la misma fue distribuida al personal.	44	66.67%
VI.A.	La entidad tiene preparado y aprobado un Plan Estratégico vigente.	43	65.15%
XII.B.	La entidad mantiene su propio registro para el control de los casos de pérdidas o irregularidades relacionadas con los fondos o bienes públicos.	42	64.62%
XIX.	Al 31 de marzo de 2013, la entidad cumplió con la emisión de los estados financieros auditados en forma final ¹⁶ .	23	63.89%
II.B.	La entidad preparó el formulario para que los funcionarios o empleados notifiquen la participación en actividades con fines de lucro, fuera de horas laborables e informó al personal sobre la disponibilidad de este.	40	63.49%
XVIII.	La entidad cuenta con un Registro de Horas de Adiestramiento por empleado.	40	63.49%
II.A.	La entidad cuenta con reglamentación interna sobre la notificación a esta por parte de los funcionarios y empleados de la participación en actividades con fines de lucro, fuera de horas laborables, y distribuyó esta a su personal.	39	61.90%
XI.B.	La entidad efectuó el inventario anual de la propiedad durante el año fiscal 2012-13 y lo remitió al Departamento de Hacienda en el mes requerido.	36	56.25%
XXIV.B.	La entidad informó a los funcionarios y a los empleados del/de los método/s disponible/s para recibir las querellas.	37	56.06%

¹⁴ Véase la nota al calce 10.¹⁵ Véase la nota al calce 11.¹⁶ Un total de 36 entidades tenían la obligación de emitir estados financieros auditados correspondientes al año fiscal 2011-12.

OC-15-06

Continuación Anejo 2
Página 4/4

CRITERIO	BREVE DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO ¹⁷	ENTIDADES QUE CUMPLIERON CON EL CRITERIO	
		CANTIDAD	PORCIENTO ¹⁸
III.B.2.	Al 31 de agosto de 2013, la entidad remitió a la OCAJARH, el plan anual para el adiestramiento, la capacitación y el desarrollo de sus recursos humanos, correspondiente al año fiscal 2013-14.	33	55.00%
IX.B.	Al 10 de julio de 2013, la entidad remitió a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el Informe de Gasto Mensual de junio de 2013.	33	54.10%
XXIII.	La entidad remitió a tiempo a la Oficina del Contralor, el <i>Informe Mensual de Nóminas y de Puestos</i> correspondiente a los meses de febrero a mayo de 2013.	34	53.97%
X.	Los estados financieros auditados del año fiscal 2011-12 no reflejan déficit o sobregiro para el resultado de las operaciones del año corriente ¹⁹ .	19	52.78%
III.A.	La entidad cuenta con reglamentación interna, y demuestra su cumplimiento, sobre la validación externa por la División de Recursos Humanos de la información provista por los candidatos a empleo.	30	50.00%
III.B.1.	La entidad cuenta con reglamentación interna, y demuestra su cumplimiento, en cuanto a orientación formal al personal de nuevo ingreso sobre valores y normas de conducta, dentro de los 30 días siguientes a su nombramiento.	29	47.54%
VI.B.	El Plan Estratégico contiene indicadores sobre cómo medir el cumplimiento de los objetivos.	31	46.97%
III.C.	La entidad cuenta con reglamentación interna, y demuestra su cumplimiento, sobre la evaluación del desempeño para el personal de servicio de carrera, al menos anualmente.	27	46.55%
VII.A.	La entidad cuenta con normas sobre la realización de la evaluación de riesgos de la entidad.	29	43.94%
XXIV.C.	Métodos de querellas con los que cuenta la entidad garantizan la confidencialidad del querellante.	26	40.63%
VII.B.	La entidad realizó una evaluación de riesgos durante el 2012 de al menos un objetivo de esta.	14	21.21%
VIII.	La gerencia respondió a las recomendaciones relacionadas con los riesgos identificados en la evaluación mencionada en el Criterio VII.B.	10	15.38%

¹⁷ Véase la nota al calce 10.¹⁸ Véase la nota al calce 11.¹⁹ Véase la nota al calce 16.

OC-15-06

Anejo 3

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
 San Juan, Puerto Rico

**DESCRIPCIÓN DE LOS OCHO COMPONENTES DE CONTROL INTERNO, SEGÚN EL MODELO
 COSO VIGENTE AL 30 DE JUNIO DE 2013, Y EL PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO DEL PROCIP
 POR COMPONENTE A NIVEL GLOBAL**

COMPONENTE Y DESCRIPCIÓN	CANTIDAD DE CRITERIOS POR COMPONENTE	PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO POR COMPONENTE A NIVEL GLOBAL
1 - Ambiente Interno: Abarca la manera de trabajar de una organización y establece la base de cómo el personal de la entidad percibe y maneja los riesgos, incluidas la implantación de reglamentación, la integridad y los valores éticos, y el entorno en que se actúa.	12	66.43%
2 - Establecimiento de Objetivos: La gerencia identifica y establece los objetivos de la entidad. Estos se establecen a nivel estratégico, y se crea con ellos una base para los objetivos operativos, de información y de cumplimiento.	2	56.06%
3 - Identificación de Eventos: La gerencia identifica los eventos potenciales derivados de fuentes externas o internas que sean significativos, y que de ocurrir, afectarían positiva o negativamente el cumplimiento de los objetivos de la entidad.	3 ²⁰	26.84%
4 - Evaluación de Riesgos: Es el análisis de la probabilidad de ocurrencia de los eventos o riesgos significativos y del impacto que pueden tener estos sobre el cumplimiento de los objetivos. También se determinan y evalúan los controles que tiene la entidad para mitigar o prevenir los riesgos; si dichos controles son adecuados o si hay que establecer controles adicionales.		
5 - Respuesta a los Riesgos: Se determina el tipo de respuesta o plan de acción que la gerencia va a tomar para atender los riesgos o eventos identificados. Las respuestas pueden incluir medidas para evitar, aceptar, reducir o compartir los riesgos.		
6 - Actividades de Control: Estas son las políticas y los procedimientos de control que proveen seguridad razonable para el cumplimiento de objetivos, y la prevención y detección de errores o irregularidades que afecten negativamente a la entidad. Se llevan a cabo por todo el personal de la organización. Ejemplos de actividades de control son: la segregación de deberes, la toma de inventarios físicos, la preparación de conciliaciones bancarias y otros.	18	76.37%
7 - Información y Comunicación: Son las actividades mediante las cuales en la entidad se identifica, se capta y se comunica información interna y externa para el logro de los objetivos. La comunicación debe ser oportuna, completa y confiable, e incluye a todo el personal de la entidad.	8	64.92%
8 - Supervisión: Procedimientos establecidos por la entidad para evaluar periódicamente el diseño y la operación de los controles internos de la entidad. Es la supervisión constante por parte de la gerencia mediante evaluaciones de los controles internos, y auditorías internas y externas. Esto, con el propósito de determinar deficiencias en el sistema de control interno, y la prevención y la detección de errores o irregularidades.	1	89.74%

²⁰ Los criterios de los componentes 3, 4 y 5 fueron agrupados.

OC-15-06

Anejo 4

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
 San Juan, Puerto Rico

**RESUMEN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LAS ENTIDADES EN LA
 EVALUACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DEL PROCIP AL 30 DE JUNIO DE 2013**

	ENTIDADES		PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13 ²¹	
	CANTIDAD	PORCIENTO	IMPORTE	PORCIENTO
DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA Y LA OFICINA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES				
Cumple	13	20%	\$ 678,889,000	6%
Cumple sustancialmente	12	18%	815,740,000	8%
No cumple	41	62%	9,360,654,788	86%
Total	66	100%	\$10,855,283,788	100%
CORPORACIONES PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO²²				
Cumple	4	10%	\$ 353,407,000	3%
Cumple sustancialmente	9	22%	3,940,761,666	36%
No cumple	27	68%	6,603,600,000	61%
Total	40	100%	\$10,897,768,666	100%
UNIVERSIDADES Y RECINTOS DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO²³				
Cumple	3	27%	\$ 121,171,000	10%
Cumple sustancialmente	3	27%	733,498,000	60%
No cumple	5	46%	76,200,000	30%
Total	11	100%	\$1,230,869,000	100%
RESULTADO A NIVEL GENERAL:				
Cumple	20	17%	\$ 1,153,467,000	5%
Cumple sustancialmente	24	21%	5,489,999,666	24%
No cumple	73	62%	16,340,454,788	71%
Total	117	100%	\$22,983,921,454	100%

²¹ Véase la nota al calce 4.

²² Véase la *Carta Circular OC-15-05* del 17 de septiembre de 2014, disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

²³ Véase la *Carta Circular OC-15-04* del 17 de septiembre de 2014, disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

WILLONER Esto es el presupuesto
al de la Oficina del Panel Especial
al Especial Independiente
cifras de

04 EL NUEVO DÍA
DOMINGO, 13 DE NOVIEMBRE DE 2011La Voz  del Pueblo
LA ENCUESTA DE EL NUEVO DÍA

Desconfían del gobierno

En su compromiso con Puerto Rico, El Nuevo Día presenta La Voz del Pueblo, una encuesta en la que conocemos el sentir de los boricuas sobre la realidad que viven cada día.

VEN AL GOBIERNO local como un desastre y la administración de Luis Fortuño no inspira confianza, así que los boricuas trasladan hacia las autoridades federales y al sector privado sus esperanzas de lograr un mejor país.

¿En quiénes confían los puertorriqueños? Ante su decepción con el gobierno y los políticos, hay una búsqueda de liderato en otros sectores como las empresas, los medios de comunicación y las iglesias. Uno de los grupos más admirados, por ejemplo, son los atletas, que al parecer no solo ganan medallas en los Juegos Panamericanos sino que superan en confiabilidad a los abogados. Y sepa que los maestros, a veces tan criticados y mal pagados, resultan mejor evaluados que los médicos.

El Nuevo Día auscultó en la encuesta La Voz del Pueblo el sentir de la ciudadanía sobre cuánta confianza tiene en sus instituciones gubernamentales y políticas así como en empresas y sectores profesionales. En un "termómetro de confiabilidad", los participantes evaluaron en una escala ascendente de 1 al 10.

La Voz del Pueblo fue contundente.

La Guardia Nacional (con 6.88 puntos) así como la Fiscalía Federal y oficiales del Departamento de Justicia Federal (6.24) encabezan las instituciones públicas confiables. En contraste, la peor evaluada fue la administración de Luis Fortuño (3.75), seguida de los tres partidos políticos principales (3.77). Es dramático también ver poca confianza del pueblo en el Tribunal Supremo de Puerto Rico (4.73) o el Departamento de Justicia (4.82).

Los alcaldes (con 5.26) son los funcionarios electos con mayor respaldo en comparación con el flojo apoyo al Senado (3.92) y la Cámara de Representantes (3.91), cuerpos legislativos plagados de renuncias y escándalos.

Los atletas de Puerto Rico, que tanta alegría brindan al pueblo, lograron la alta estima (7.99) de los encuestados, seguidos de los noticieros locales (7.16) y el internet (7.13).

En tiempos de crisis económicas, gozan de muy buena confiabilidad las cooperativas (6.97), las empresas boricuas grandes (6.54) y las pequeñas y medianas empresas locales (6.49), aún más que las corporaciones multinacionales (con 6.02) y los bancos (5.98).

Las instituciones privadas menos confiables fueron las uniones laborales (4.86).

Confiabilidad en instituciones gubernamentales, políticas, fiscales y administrativas

Base: Todos los participantes / Octubre 2011

Guardia Nacional	6.88
Fiscalía Federal y los oficiales del Departamento de Justicia Federal	6.24
Oficina del FEI	6.14
Agencias para el manejo de emergencias	6.11
Alcaldes de los municipios de P.R.	5.26
Universidad de Puerto Rico	5.16
Departamento de Educación	5.09
Comisión Estatal de Elecciones	5.02
Policía de Puerto Rico	4.96
Departamento de Justicia	4.82
Tribunal Supremo de Puerto Rico	4.73
Departamento de Salud	4.63
Fiscales de Puerto Rico	4.63
Exgobernadores de ambos partidos	4.57
Jueces de los tribunales de Puerto Rico	4.57
Senado de Puerto Rico	3.92
Cámara de Representantes de P.R.	3.91
Los 3 partidos políticos principales de P.R.	3.77
La administración de Luis Fortuño	3.75

Confiabilidad en empresas, medios y profesiones

Base: Todos los participantes / Octubre 2011

Los atletas puertorriqueños	7.99
Noticieros en la TV local	7.16
El internet como medio de información	7.13
Los maestros	6.98
Las cooperativas	6.97
Los médicos	6.97
Programas de noticias en la radio	6.94
Las iglesias en Puerto Rico	6.87
Los periódicos de Puerto Rico en general	6.65
Empresas puertorriqueñas de tamaño grande	6.54
Empresas puertorriqueñas de tamaño pequeño y mediano	6.49
Organizaciones sin fines de lucro	6.16
Compañías multinacionales	6.02
Los bancos en Puerto Rico	5.98
Los abogados	5.32
Las uniones laborales	4.86

LEYENDA

10 Le inspira confianza total

1 No le inspira ninguna confianza

Gráfica / El Nuevo Día

WUOLAH.com

Videos de la mesa redonda sobre la encuesta

Vía libre a la corrupción gubernamental

VOX / JUEVES, 22 DE AGOSTO DE 2013

ALEX DELGADO, DIRECTOR PROGRAMACIÓN NOTI UNO 630



Esta semana se anunció algo que ya se veía venir: la eliminación de una herramienta que combate la corrupción, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente.

Hace un año, mi compañero de labores, Enrique Cruz, aseguraba que si Alejandro García Padilla ganaba las elecciones desaparecería dicha oficina, que fue creada en 1988.

Puerto Rico es un país donde se resisten a respetar la ley y el orden, desde funcionarios gubernamentales, hasta ciudadanos. Entonces, imagínese que no exista un organismo que investigue las conductas delictivas de los funcionarios públicos. ¿Que para eso está el Departamento de Justicia? Ja Ja Ja... ¡Buen chiste! ¿Un organismo en el que la mitad del País desconfía y que cuyo secretario, fiscales y demás personal son nombrados por políticos? ¡Sí Pepel!

Escuché al exmiembro del Comité de Transición pasado José Andreu Fuentes aplaudir la eliminación del FEI. ¡No es para menos! Cualquier movimiento en la dirección de evitar que políticos corruptos sean procesados por una oficina investigativa e independiente, en la que no se tiene 'control' o 'influencia', va a ser aplaudida por cualquier persona que eventualmente pueda tener como cliente un político acusado o por cualquier político 'chanchullero'.

¿Funciona el FEI? Mi respuesta es que sí. Para el Pueblo de Puerto Rico funciona. Para los políticos corruptos la oficina 'no brega'. Les hace pasar mucho trabajo a sus abogados, no tienen una 'rendija' por donde colarse a meter presión y mollero para evitar acusaciones o para que los casos se 'descarrilen'. El 85% de las veces el FEI tiene éxito en los casos que lleva. ¿Encuentra usted ese número

muy bajito y por eso entiende que deben cerrarla? Pues, ¿qué hacemos con el Departamento de Justicia que todos los días pierden casos? ¿Lo cerramos también?

Dijo el Gobernador que fue el FEI el que acusó al alcalde popular Marcelo Trujillo Panisse y a la doctora Linda Colón. Aclaró Cotto Vives que Justicia envió el referido al FEI y fue esta oficina la que decidió no radicar acusaciones contra ambos funcionarios porque no había prueba. En ese sentido fue el FEI el que les hizo justicia a ambos afiliados del Partido Popular Democrático. El caso que se cayó contra el doctor José Molinelli, no fue procesado por el FEI, sino por Justicia. Sin embargo, los políticos que quieren tumbarle la cabeza al FEI están achacándole hasta los escapularios ajenos.

Dice José Luis Dalmau y Miguel Pereira que el Panel del FEI no es independiente (insinuando que responde al PNP). Veamos: La oficina del FEI llevó casos exitosos contra Edgar Santana (PNP), Iván Rodríguez Traverso (PNP), Jorge de Castro Font (PPD-PNP), José Luis Rivera Guerra (PNP), Sol Luis Fontanez (PPD), Hiram Meléndez (pipiolo que fue agarrado con las manos en la masa trabajando para la administración de Aníbal Acevedo Vilá, no con el PIP), Wilson Soto (PNP). Algunos fueron procesados en la esfera federal, pero en la local el FEI le 'espetó' más cargos.

Casos que llegaron al FEI y que este organismo decidió no radicar cargos: Héctor Ferrer (PPD), Carmen Yulín Cruz (PPD), William Miranda Marín (PPD, QEPD), Joe Román (PPD, caso anterior al de la semana pasada), y Federico Hernández Denton (juez presidente del Tribunal Supremo). Nada más con el testigo.

EL VOCERO DE PUERTO RICO > MIÉRCOLES, 15 DE OCTUBRE DE 2014 <

Presentan medida para 'eliminar' FEI

➤ El informe del proyecto sustitutivo fue radicado el 26 de septiembre y el mismo argumenta que desde 1999 el FEI ha perdido su razón de ser

@**Maricarmen Rivera Sánchez**
 >mriviera@elvocero.com
 @mrivasanchez

La Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (FEI) podría perder la razón para la que fue creada si se aprueba un proyecto ya presentado ante el Senado que le quita casi todos los poderes a este ente fiscalizador para ponerlos de vuelta en manos del Departamento de Justicia.

Argumentando razones económicas, la Comisión senatorial de lo Jurídico presentó un proyecto sustitutivo en el que unen tres proyectos que habían sido radicados para de alguna forma cambiar la forma en que opera esta oficina.

El informe del proyecto sustitutivo fue radicado el 26 de septiembre y el mismo argumenta que desde 1999 el FEI ha perdido su razón de ser y ha disminuido la radicación de casos contra funcionarios electos. El informe destaca que el presupuesto de esta oficina es de \$4 millones.

"Dada la situación fiscal del país y la reducción significativa de personas procesadas por la Oficina del FEI, es necesario reestructurar dicha oficina para que se convierta en un ente ágil y eficiente el cual maximice el uso de recursos asignados", reza el informe.

Este proyecto, entre otras cosas, coloca las decisiones sobre los casos en manos del Secretario de Justicia y establece que los fiscales independientes asignados a los casos que investigue el FEI deben ser fiscales del Departamento de Justicia.

Elimina además la dieta de \$200 que se le paga los miembros del Panel por cada día de reunión y les prohíbe mantener contratos con entes gubernamentales, como si les permite la ley actual. La ley actual del FEI establece que pueden suspender a un alcalde que haya sido probado culpable de un acto de corrupción. El proyecto ante la consideración del Senado pone este poder nuevamente en manos del gobernador.

El presidente de la Comisión senatorial de

lo Jurídico, Miguel Pereira, negó que el proyecto busque eliminar la oficina del FEI.

"El proyecto mantiene la estructura del fiscal especial independiente, lo que elimina es \$4 millones al año en un gasto innecesario para mantener la fiscalización de nadie. El proyecto mantiene los fiscales especiales independientes y son estos los que escogen quién va a proceder en casos donde se entienda que la ley requiere el nombramiento de un fiscal en particular para hacer alguna cosa", dijo Pereira. "Los fiscales que nombrarían son del Departamento de Justicia y el que decida el Secretario de Justicia, pero uno no puede pensar que en este país habría un secretario de Justicia que no cumpla con la ley".

El representante novoprogresista José Enrique "Quiquito" Meléndez aseguró que la actual administración lleva meses limitando los poderes del FEI al no referirles los casos que les tocarían investigar.

La presidenta del Panel del FEI, Nydia Cotto Vives dijo que no se le pidieron comentarios sobre el proyecto sustitutivo y aseguró



El presidente de la Comisión senatorial de lo Jurídico, Miguel Pereira, negó que el proyecto busque eliminar la oficina del FEI.

>Agustín Santiago / EL VOCERO



El representante PNP José Enrique "Quiquito" Meléndez, aseguró que la actual administración lleva meses limitando los poderes del FEI al no referirles los casos que les tocarían investigar.

>Agustín Santiago / EL VOCERO

que enviaría una ponencia pues el proyecto fue devuelto a Comisión para unas enmiendas. Negó que el proyecto tenga el efecto de reducir gastos pues, dijo, de todas maneras habrá que hacer el gasto en fiscales, secretarías, y otros gastos en los que incurre esta oficina.

Criticó varios aspectos del proyecto, entre otras cosas que se apruebe sin vistas públicas y que elimine el poder fiscalizador que

tenían contra los alcaldes.

"Eso puede atentar contra el debido proceso de ley al poner la evaluación de los casos de los alcaldes en manos del Gobernador. La independencia de esa evaluación no estaría ajena al fragor político", dijo Cotto Vives. "No perdamos de vista que las personas que más nosotros procesamos, según los datos estadísticos, son exalcaldes y alcaldes y sin embargo eso lo revierte al proceso que era utilizado

Martín Vargas en el Senado, el de Cataño que yo referí y no han enviado al FEI", dijo Meléndez. "La ley dispone que cuando se recibe una querrela contra un funcionario, a los 15 días tienen que notificarlo y eso no ha pasado en estos casos".



>Más en elvocero.com

Para el récord

➤ El proyecto coloca las decisiones en manos del secretario de Justicia

➤ Elimina la dieta de \$200 que se le paga a los integrantes del Panel

➤ El presupuesto para esta Oficina es de unos \$4 millones



La propuesta de Pereira establecería que los fiscales independientes asignados a los casos que investigue el FEI deben ser del Departamento de Justicia. >Agustín Santiago / EL VOCERO

EL NUEVO DÍA
Martes, 25 de marzo de 2014



JOSE RODRIGUEZ/INFORMEDIA.COM

La presidenta de la Opfei, Nydia Cotto Vives, argumentó que han logrado convicciones en un 88% de los casos ante su consideración.

Cotto Vives alza su voz por el FEI

Funcionaria se opone a proyecto que eliminaría el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Rebecca Beruchi
rebecca.beruchi@informedia.com
Twitter: @rebanuchi

Con el argumento de que en promedio han logrado convicciones en un 88% de los casos ante su consideración, la presidenta de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Opfei), Nydia Cotto Vives, defendió ayer la permanencia de esa entidad ante propuestas legislativas que persiguen su eliminación.

La esquizofrenia se valió de estadísticas sobre la ejecución de la oficina desde su creación en 1988 para oponerse a un proyecto de ley, de la autoría del senador popular José Luis Dalmau, que derogar la ley que creó el Opfei, así como el cargo del Fiscal Especial Independiente.

La medida señala en su exposición de motivos que, durante los últimos años, el Opfei "ha sido objeto de numerosas críticas en torno a su ejecución", lo que ha generado desconfianza y la impresión de que ha perdido la independencia operacional con la que fue concebida.

Para rebatir esos señalamientos, Cotto Vives indicó que, desde 1989 y hasta febrero pasado, respecto a los casos que han sido referidos por el

Departamento de Justicia, la Opfei ha presentado 1,687 acusaciones, de las cuales hubo convicción en 1,311 cargos y 173 preacuerdos entre las partes. En 81 cargos, no hubo convicción por los delitos contra la función pública y otros 91 fueron archivados como parte de los preacuerdos, aseguró la funcionaria.

El Opfei fue creado como una entidad con autonomía fiscal, operacional y administrativa para investigar y procesar penalmente a funcionarios y exfuncionarios por actos ilegales cometidos.

"Las experiencias institucionales documentadas nos permiten afirmar que el Opfei ha cumplido con la misión que el Estado le ha encomendado desde la aprobación de la Ley Número 2 (de 1988). El marco legal que respalda la institucionalidad le ha permitido a esta oficina ejercer la delicada función de procesar a aquellos funcionarios de alto nivel a quienes se les ha imputado conducta ilegal", argumentó Cotto Vives durante una vista pública de la Comisión senatorial de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos.

"No encontramos en nuestra historia institucional situación de clase alguna que sustente la eliminación del Panel del FEI", subrayó.

EL VOCERO DE PUERTO RICO > JUEVES, 16 DE OCTUBRE DE 2014 >3

ESCENARIO > P25

CLASIFICADOS > P32

DEPORTES > P41

LOCALES

Justicia opina es necesario el FEI

El secretario de Justicia, César Miranda, opinó que es necesario que exista "un mecanismo independiente" que pueda "ajusticiar o procesar" a funcionarios de alto nivel en el Gobierno.

Según el secretario de Justicia, la independencia en este ente fiscalizador es necesaria porque "de otra manera siempre quedaría la suspicacia de si

el Departamento de Justicia lo ha atendido correctamente o no". Las declaraciones del titular de Justicia surgen mientras se discute un proyecto presentado ante el Senado que le quita casi todos los poderes a la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (OPFEI) para ponerlos de vuelta en manos del Departamento de Justicia. >P6

Miranda defiende la vida del FEI

➤ Las declaraciones del titular de Justicia surgen mientras se discute un proyecto presentado ante el Senado que le quita casi todos los poderes al ente fiscalizador

@Yennifer Álvarez Jaimos
yavarez@elvocero.com
@yavarezjaimos

El secretario de Justicia, César Miranda, opinó que es necesario que exista "un mecanismo independiente" que pueda "ajusticiar o procesar" a funcionarios de alto nivel en el Gobierno.

Según el secretario de Justicia, la independencia en este ente fiscalizador es necesaria porque "de otra manera siempre quedaría la suspicacia de si el Departamento de Justicia lo ha atendido correctamente o no".

Las declaraciones del titular de Justicia surgen mientras se discute un proyecto presentado ante el Senado que le quita casi todos los poderes a la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (OPFEI) para ponerlos de vuelta en manos del Departamento de Justicia.



César Miranda aseguró que el Departamento de Justicia compareció ante la Asamblea Legislativa para ofrecer su postura sobre otros dos proyectos similares. >Agustín Santiago/EL VOCERO

Argumentando razones económicas, la Comisión senatorial de lo Jurídico presentó un proyecto sustitutivo en el que unen tres proyectos que habían sido radicados para de alguna forma cambiar la forma en que opera la OPFEI.

El informe del proyecto sustitutivo fue radicado el 26 de septiembre el mismo argumento que desde 1999 la OPFEI ha perdido su razón de ser y ha disminuido la radicación de casos contra funcionarios electos. El informe destaca que el presupuesto de esta oficina es de \$4 millones.

No obstante, Miranda dijo que no se le ha pedido su opinión sobre el proyecto que pasa las funciones más importantes de la OPFEI al Departamento de Justicia.

Aseguró que el Departamento de Justicia compareció ante la Asamblea Legislativa para ofrecer su postura sobre otros dos proyectos, pero desconoce cómo se fusionaron las medidas.

"Hubo dos proyectos de ley que nosotros comparecimos, el informe del Senado no lo he visto. En el primer proyecto, se proponía que se prohibiera entre los miembros del FEI tuvieran contratos con el Gobierno y Municipios y estuvimos de acuerdo. La otra medida era para eliminar la Oficina del FEI y nosotros nos opusimos", sentenció el titular de Justicia.

"Nosotros tendríamos que ver el detalle. No hemos visto el informe del Senado", sostuvo el funcionario, al tiempo que indicó que habría que evaluar el nivel de independencia que tendría el organismo al ser fusionado con el Departamento de Justicia.

EL VOCERO
 DE PUERTO RICO
 MIÉRCOLES 11 DE OCTUBRE
 DE 2011

Editorial



EDITORIAL

Mucho, pero que mucho cuidado

El proyecto del Senado que propone enmiendas a la Ley del Fiscal Especial Independiente (FEI) debe examinarse con muchísimo cuidado y pasar el crisol del más celoso escrutinio público.

Se trata de un proyecto sustitutivo que consolida tres proyectos previamente radicados y que altera radicalmente el funcionamiento de la Oficina del FEI so pretexto de lograr unas economías.

El informe de la Comisión de lo Jurídico, que preside el senador Miguel Pereira, dice que la Oficina del FEI ha perdido su razón. Estamos en desacuerdo.

Entre otras cosas, el proyecto establece que los fiscales independientes asignados a los casos que investigue el FEI deben ser fiscales del Departamento de Justicia y aumenta la injerencia del Secretario en las decisiones sobre qué fiscales de su departamento van a investigar qué casos. El proyecto

además le cierra el cerco a los miembros del Panel del FEI, eliminando la dieta de \$200 que se les paga actualmente por cada día de reunión y prohibiéndoles mantener contratos con otros entes gubernamentales, lo cual se les permite bajo la ley actual.

Más importantemente, la ley actual del FEI establece que el Panel puede suspender a un alcalde que haya sido encontrado culpable de un acto de corrupción, mientras que el proyecto ante la consideración del Senado pone este poder nuevamente en manos del gobernador.

En fin, que el proyecto en cuestión socava en gran medida la independencia que precisamente tiene que tener la Oficina para poder descargar su función de poder investigar con rigor a funcionarios del ejecutivo.

La oposición ha levantado serios cuestionamientos sobre la verdadera intención del proyecto, apuntando que su objetivo ulterior es la

eventual eliminación de la Oficina. Pereira lo niega.

La actual presidenta del Panel, Nydia Cotto Vives, ha cuestionado que no se le pidiera comentar sobre la propuesta legislativa y, peor aún, que se pretenda aprobarla sin la celebración de vistas públicas. La jueza tiene razón.

La objeción fundamental que cabe levantar es que el que pretende hacer la Legislatura con este proyecto parecería ser parte del patrón que ha caracterizado a la presente administración desde sus inicios de violentar, trastocar, eliminar, subvertir o socavar el funcionamiento de toda oficina o ente gubernamental dirigida por un funcionario o funcionarios a término fijo que no hayan sido nombrados por el partido en el poder.

La Junta de Síndicos de la Universidad de Puerto Rico, las Procuradurías, la Administración de Vivienda Pública... y un sinnúmero de otros. En cada instancia, la administración

le ha buscado la vuelta al asunto hasta lograr sacar al que estaba, independientemente de que son nombramientos a término fijo precisamente para aislarlos de los vaivenes político-partidistas de elecciones cada cuatro años. A la Directora de la Oficina de Ética Gubernamental no la han podido sacar, pero ganas no les han faltado. Y ahora el turno parece haberle tocado a la presidenta del Panel del FEI.

Estamos totalmente de acuerdo con que todos los departamentos, agencias, y oficinas gubernamentales tienen que poner de su parte para lograr economías para ajustarse a la realidad fiscal por la que atraviesa el gobierno.

Pero cuando se trata de una oficina que por su propia naturaleza viene llamada a actuar con independencia, cualquier intento de otra rama de gobierno por cortar le las alas resulta altamente sospechoso y tiene que ser evaluado rigurosa y públicamente.

28 | PUERTO RICO
HOY

Asediada la Oficina del FEI

- ✓ Expertos coinciden en que un proyecto del Senado atenta contra la independencia que motivó su creación
- ✓ Opinan que los cambios deben dirigirse a buscar un mecanismo para nombrar a los miembros de esa entidad

Israel Rodríguez Sánchez
israel.rodriguez@nuevodia.com
Twitter: @Israel_ENO

coger entre los fiscales auxiliares del Departamento de Justicia, según la propuesta legislativa.

Un coro de voces de la comunidad legal advirtió ayer que los cambios que propone el Senado a la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Opfei) minan la capacidad de esa institución para investigar la corrupción con independencia de los gobiernos de turno.

Los expertos se refirieron al proyecto sustitutivo del Senado -que está pendiente de aprobación en ese cuerpo- que propone prácticamente la eliminación de la Opfei. La Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos del Senado, que preside Miguel Pereira, ya rindió un informe recomendando al pleno su aprobación.

Entre el grupo que advierte sobre el atentado a la independencia y neutralidad de la Opfei figuran la exjueza y expresidenta de ese organismo, Crisanta González; el presidente del Colegio de Abogados, Mark Anthony Bimbela, y el decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Interamericana, Julio Fontanet.

Amparado en que buscan convertir a la Opfei en un "ente ágil, eficiente y conforme a la situación fiscal", el Senado propone que las funciones administrativas de ese ente anticorrupción pasen al Departamento de Justicia. Además, se establece que el panel de exjueces de la Opfei será convocado por el secretario de Justicia cuando haya completado una investigación preliminar sobre un alto funcionario de gobierno.

Si el panel de exjueces de la Opfei decide asignar un fiscal especial independiente (FEI) no podrá buscar uno con total independencia como hasta ahora, sino que tendrá que es-

CONFLICTO CLARO. Esto plantea de entrada un conflicto porque entre los funcionarios de alto nivel bajo la jurisdicción de la Opfei están el secretario de Justicia y los fiscales. El secretario de Justicia responde, a su vez, al gobernador de turno y el objetivo de la Opfei es realizar investigaciones neutrales y objetivas.

La Opfei se creó en 1988 para investigar a funcionarios de alto nivel en el gobierno con total independencia de la administración de turno, tras la experiencia con las pesquisas previas sobre los sucesos del Cerro Maravilla, donde dos jóvenes independentistas fueron asesinados por policías.

"A mí me parece que (el proyecto) le quita la esencia de lo que es el FEI porque fundamentalmente uno de los objetivos era que la investigación como tal y el proceso fueran independientes del Departamento de Justicia", dijo González.

La expresidenta de la Opfei señaló que el panel de exjueces prácticamente estaría inactivo hasta que el secretario de Justicia decida. González también explicó el conflicto que representaría que el panel de exjueces tenga que seleccionar para sus investigaciones un fiscal auxiliar que labore en el Departamento de Justicia.

"Un fiscal del Departamento de Justicia es un empleado, no es independiente, es un empleado del Departamento de Justicia. Es una persona que nombra el gobernador, que lo confirma el Senado del partido que sea, que tiene un término como fiscal, que se gana un sueldo como fiscal y que responde al secretario de Justicia. No hay forma, pienso yo, de que la per-



EL NUEVO DÍA

Miércoles, 29 de octubre de 2014

PUERTO RICO
HOY

29

cepción sea que ese fiscal vaya a ser independiente", afirmó González.

Bimbela, por su parte, abogó porque exista una institución que evalúe de forma objetiva y libre de toda intromisión partidista y del gobierno la existencia de elementos constitutivos de delitos cometidos por funcionarios del Estado. "Imagínate la presión que debe sentir un fiscal que está atado al gobierno evaluando a miembros del Estado, ya sea del Legislativo, del Ejecutivo o de cualquier otra entidad gubernamental o a su propio jefe", expuso, como ejemplo, Bimbela.

"Debe ser una entidad realmente independiente. Ahí es que estriba el problema. La idea es buena, el problema es la implementación de la idea. Interviene el Estado y al intervenir el Estado interviene la política", dijo Bimbela al referirse a los nombramientos de los miembros de la Opfei.

Bimbela propuso que exista una entidad objetiva o varias que asistan al gobernador de turno en el nombramiento de esas personas. Sostuvo que se puede consultar a las Facultades de Derecho o al Colegio de Abogados o utilizar cualquier otro mecanismo que pueda dar credibilidad al proceso de selección. Dijo que el Colegio de Abogados presentará una propuesta real sobre esto a la Legislatura.

"Vamos a devolverle la credibilidad a esa institución (la Opfei), pero eliminarla es un grave error. Me parece que un error significativo. Lo que tenemos que hacer es mejorarla para evitar que el remedio sea peor que la enfermedad", manifestó Bimbela.

Fontanet, entretanto, dijo que cualquier persona puede reconocer que la Opfei hay que mejorarla, "pero quitarle esa independencia, esa potestad, realmente constituye un grave error de política pública". Aunque dijo que coincide con Bimbela respecto a que hay que buscar un mecanismo para seleccionar a los miembros de la Opfei de forma más independiente, Fontanet enfatizó que aún como existe esa entidad en estos momentos "es mejor que exista a que no exista".

El también expresidente del Colegio de Abogados expresó preocupación de que sea el Departamento de Justicia el que tenga el poder decisorio último sobre si se acusa o no a alguien. "La razón de ser de la oficina del FEI es esa independencia, es estar totalmente desvinculada del Departamento de Justicia porque tiene que investigar a personas vinculadas al gobierno", apuntó Fontanet.

HABLA COTTO VIVES. "Esto sería vol-

La Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Creación: Fue instituida mediante la Ley 2 del 23 de febrero de 1988.

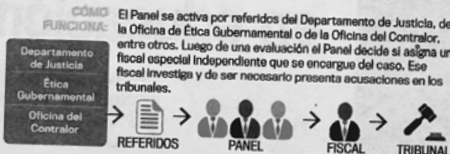
Objetivo: Servir de foro neutral e independiente para dilucidar rápidamente los actos atribuibles a ciertos funcionarios gubernamentales de alto nivel; y asegurar que las investigaciones sean objetivas, imparciales e independientes.



Integrantes del Panel del FEI: Esta Oficina está integrada por un Panel con tres miembros en propiedad y dos miembros alternos. Todos los miembros son ex jueces o ex juezas.



Funcionarios bajo jurisdicción del FEI: El gobernador; secretarios; jefes y subefes de agencias; directores y subdirectores de corporaciones públicas; alcaldes; legisladores; asesores y ayudantes del gobernador; jueces, fiscales; los registradores de la propiedad; procuradores de relaciones de familia y menores.



FUENTE: Ley 2 del 23 de febrero de 1988 - GRÁFICA: EL NUEVO DÍA

ver a una historia antigua o desconocer lo que ha ocurrido en Puerto Rico y cómo se origina esta institución. La desconfianza que había en los años 80 cuando se procesaba a los altos funcionarios gubernamentales existe todavía. Hoy hay tanta corrupción como había antes", manifestó la presidenta de la Opfei, Nydia M. Cotto Vives.

Contrario a lo que plantea el proyecto sustitutivo, Cotto Vives dijo que el presupuesto de esa agencia es de \$2.6 millones y que en el pasado cuatrienio se radicaron 243 cargos contra funcionarios. La funcionaria aclaró que su oficina, que tiene 22 empleados, no inicia investigaciones por cuenta propia, sino que actúa por referidos de otras agencias. Cotto Vives dijo que el argumento del Senado de que los cambios obedecen a la crisis fiscal se cae porque los empleados administrativos de la Opfei pasarían a Justicia.

Ni Pereira ni el secretario de Justicia, César Miranda, respondieron ayer a peticiones de entrevistas para hablar sobre este tema.

LOS NÚMEROS DE LA OFICINA DEL FEI

\$2.6

MILLONES Este es el presupuesto anual de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Opfei), según cifras oficiales de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

243

CARGOS A este número asciende el número de cargos presentados por la Opfei en el pasado cuatrienio contra funcionarios involucrados en escándalos de corrupción, según la presidenta de ese ente anticorrupción, Nydia M. Cotto Vives.



Cotto Vives (a la izquierda) y González discrepan sobre la función de la Opfei de suspender o destituir a alcaldes.

Debate sobre la función del FEI

Quieren pasarle al gobernador la función de suspender o destituir a alcaldes

parte de la medida.

"Yo nunca estuve de acuerdo que se le pasaran (a la Opfei) funciones de naturaleza administrativa como la destitución de alcaldes. Yo creo que la Oficina no se creó para eso. Se creó para procesar funcionarios que cometen delito y se lucran de los fondos públicos", insistió González.

Contrario a González, la actual presidenta de la Opfei, Nydia M. Cotto Vives, expresó que quitarle esta función a la entidad que preside es "volver al pasado", en referencia a que pone en manos del gobernador la suspensión o destitución de alcaldes. Cotto Vives dijo que en épocas pasadas esto trajo problemas porque los alcaldes son funcionarios electos como el gobernador.

LA CIFRA

89%

Por ciento de convicciones.

La Oficina del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente sostiene que ha logrado esa cifra de convicciones en los casos que ha presentado a los tribunales.

La Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Opfei) perdería la facultad para suspender y destituir a alcaldes y alcaldesas si se aprueba el proyecto sustitutivo que evalúa el Senado para reestructurar esa entidad.

La medida propone que la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD), adscrita a la Opfei, solo recomiende al secretario de Justicia qué acción debe seguir en torno a los procesos disciplinarios contra alcaldes.

A su vez, el secretario de Justicia le haría una recomendación al gobernador, quien emitiría una resolución suspendiéndolo o destituyéndolo del cargo. Esa resolución debe ser emitida dentro de los 30 días siguientes al recibo de la recomendación del secretario de Justicia.

La expresidenta de la Opfei, Crisanta González, quien se opone al proyecto sustitutivo para reestructurar esa entidad, dijo que en lo único que está de acuerdo es en esta

ARCE

10 Editorial

EL TODO DEL 23 AL 29 DE OCTUBRE DE 2014

Es súper necesario que el FEI siga vigente

Nuevamente el señor presidente de la Comisión senatorial de lo Jurídico, Miguel Pereira, vuelve a ser eje de controversia. Ha radicado un proyecto que propone enmiendas a la Ley del Fiscal Especial Independiente (FEI), el cual podría perder el propósito para lo cual fue creada. El mismo le quita casi todos los poderes a este ente fiscalizador para ponerlos de vuelta en menos del Departamento de Justicia; asunto que no se puede tomar a la ligera, sino que debe examinarse con extremo cuidado y cauteloso análisis.

Mediante un informe del proyecto sustitutivo que fue radicado el 26 de septiembre se argumenta que la oficina del Panel de Fiscal Especial Independiente, ha perdido su razón de ser. El informe de la Comisión de lo Jurídico que preside el senador Miguel Pereira, establece que los fiscales independientes asignados a los casos que investigue el FEI deben ser fiscales del Departamento de Justicia y, por ende, aumenta la injerencia del secretario en las decisiones sobre los casos que esos fiscales de su Departamento van a investigar.

Argumentando razones económicas, la Comisión senatorial de lo Jurídico, presentó el proyecto que pretende cambiar la forma de operar de la Oficina del FEI y a su vez, le quita casi todos los poderes a este ente fiscalizador de la corrupción gubernamental, lo que ha levantado serios cuestionamientos sobre la verdadera intención del proyecto, apuntando que su objetivo ulterior es la eliminación de la Oficina del FEI, aunque el señor Pereira lo ha negado rotundamente.

La Ley actual del FEI establece que el Panel

puede suspender a un alcalde que haya sido encontrado culpable por actos de corrupción, mientras que el proyecto pone ese poder nuevamente en manos del gobernador. O sea, que el proyecto en cuestión socava en gran medida la independencia que precisamente tiene que tener la Oficina del FEI para poder descargar su función de investigar con severidad a funcionarios del ejecutivo, alcaldes o empleados públicos.

La actual presidenta del Panel ha levantado su voz de protesta sobre la propuesta legislación, la cual se pretende aprobar sin la celebración de vistas públicas. Entendemos que la administración actual tiene que lograr economías para ajustarse a la realidad fiscal por la está atravesando; sin embargo, cuando se trata de una oficina que, por su propia naturaleza viene llamada a actuar con independencia, especialmente en casos de corrupción gubernamental, cualquier intento por menoscabar sus funciones resulta altamente sospechoso y tiene que ser evaluado de forma rigurosa y pública.

Es imprescindible que exista un mecanismo independiente que pueda investigar, procesar y ajusticiar a funcionarios de alto nivel en el gobierno hallados responsables de cometer actos de corrupción. La independencia en este ente fiscalizador es necesaria porque de otra manera siempre quedaría la duda de si se ha atendido el asunto correctamente o no. Hay que recordar que la evaluación de cualquier funcionario, empleado público o alcalde no está ajeno al fragor político.

12

PUERTO RICO
HOY

Queda detenido el proyecto para cambiar al FEI

El Senado aceptó una invitación de Cotto Vives para conocer más sobre este ente anticorrupción

Israel Rodríguez Sánchez
israel.rodiguez@elnuevodia.com
Twitter: @Israel_END

El presidente de la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos del Senado, Miguel Pereira, detuvo hasta nuevo aviso la aprobación del proyecto de ley que amenaza la independencia de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Opfei) para realizar investigaciones sobre corrupción en el gobierno.

Pereira indicó ayer que accedió a una petición de la presidenta de la Opfei, Nydia M. Cotto Vives, para visitar esa entidad y recibir más información sobre el trabajo que realizan. "Creo que hay que darle la deferencia que ella entiende pertinente", dijo Pereira en referencia a Cotto Vives.

Un grupo de expertos de la comunidad legal dijo el martes a este diario

que el proyecto sustitutivo del Senado sobre este asunto mina la credibilidad de esa institución para investigar la corrupción con independencia de los gobiernos de turno.

OPOSICIÓN DE MIRANDA. Ayer el secretario de Justicia, César Miranda, se unió a ese coro de voces que defiende que exista cierta independencia al momento de juzgar a altos funcionarios del gobierno.

"Nuestra sociedad está revestida de una gran suspicacia sobre lo que tiene que ver con los procesos públicos. Mantener esa gestión separada del Departamento de Justicia es importante", expresó Miranda.

El proyecto sustitutivo propone, entre otras cosas, que el secretario de Justicia sea el que active al panel de exjueces de la Opfei. Si ese panel decide asignar un fiscal especial independiente no podrá buscar uno con total independencia como hasta ahora, sino que tendrá que escoger entre los fiscales auxiliares de Justicia.

En ese contexto, Miranda expresó: "Yo creo que hay que preservar la in-



El senador Miguel Pereira detuvo hasta nuevo aviso la aprobación del proyecto de ley que amenaza la independencia del FEI.

dependencia de ciertos procesos en que se juzguen a personas que ocupan ciertos cargos en el gobierno. Estoy claro con eso".

No obstante, Miranda señaló que hay que buscar que la operación de la Opfei sea una conciencia del gasto, sencilla, simple y desprovista de consideraciones ajenas a lo que sea un procesamiento.

Miranda contó que si compareció ante el Senado para favorecer una de las tres medidas que dieron paso al proyecto sustitutivo. Se refirió a la que propone prohibir que los miembros de la Opfei y sus fiscales tengan contratos con el gobierno. Indicó que entiende que ese tipo de práctica tiene el potencial de generar una especulación innecesaria de conflicto de in-

terés.

En la década de 1980, Miranda fue uno de los funcionarios que participó del estudio que dio paso a la creación de la Opfei. "Yo participé muy intensamente tomando en cuenta lo que había acontecido en Estados Unidos con el caso Watergate y en Puerto Rico con el Cerro Maravilla", recordó el secretario de Justicia.

En ese momento se determinó que era deseable que existiera una figura independiente cuando se trataba de investigar a funcionarios de alto nivel del gobierno para que no pudieran lanzarse dudas sobre la objetividad. "Eso se tomó como consecuencia de cosas que habían ocurrido no es de cosas que nos imaginamos", puntualizó.

EL NUEVO DÍA
Jueves, 30 de octubre de 2014

"La presidenta del FEI vino a hablar conmigo porque ella entendía que necesitamos más información de la que habíamos considerado"

MIQUEL PEREIRA
Presidente de la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos del Senado

"Hay que preservar la independencia de ciertos procesos en que se juzguen a personas que ocupan ciertos cargos en el gobierno"

CÉSAR MIRANDA
Secretario de Justicia

¿QUÉ HACE LA OFICINA DEL FEI?

La razón de ser de esta Oficina es investigar, de forma neutral e independiente de los gobiernos de turno, a altos funcionarios que cometen actos de corrupción pública.





Vigencia y legado tras 25 años de trayectoria
es una publicación de:

Panel sobre el Fiscal Especial Independiente
PO Box 9023351
San Juan, PR 00902-3351

Cuadro: 787•**722•1035** | 787•**722-1037**