



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.

Integridad y Justicia por un Mejor Gobierno

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

Handwritten notes in blue ink, including the number "903" and a signature.

Evaluador. 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.***

Handwritten signature in blue ink, possibly reading "L. 2013" or similar.

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

Handwritten notes:
 L
 902
 [Signature]

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 necesaria². 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 mercado 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.

9 am
24

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).

del
9003
HT

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

De
9/27/08
RJR

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

*La
9 am
RA*

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 desaprobar 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 funcionario 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 impropiedades 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 querrela 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 querrela 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

L
Guz
AA

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, habiase 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.

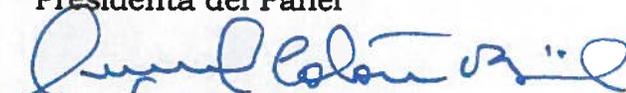
Por las consideraciones antes expuestas, consignamos nuestra enérgica oposición a la aprobación del Sustitutivo del Senado al P. de la C. 1326, P. del S. 691 y P. del S. 990.

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.

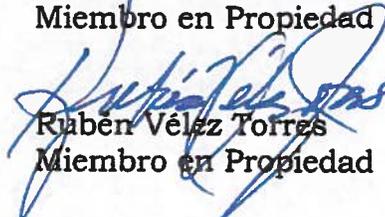
Cordialmente,



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.

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:

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.

**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 porcentaje 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	<u>41</u>	<u>62%</u>	<u>9,360,654,788</u>	<u>86%</u>
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.

- 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.

- 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

ym

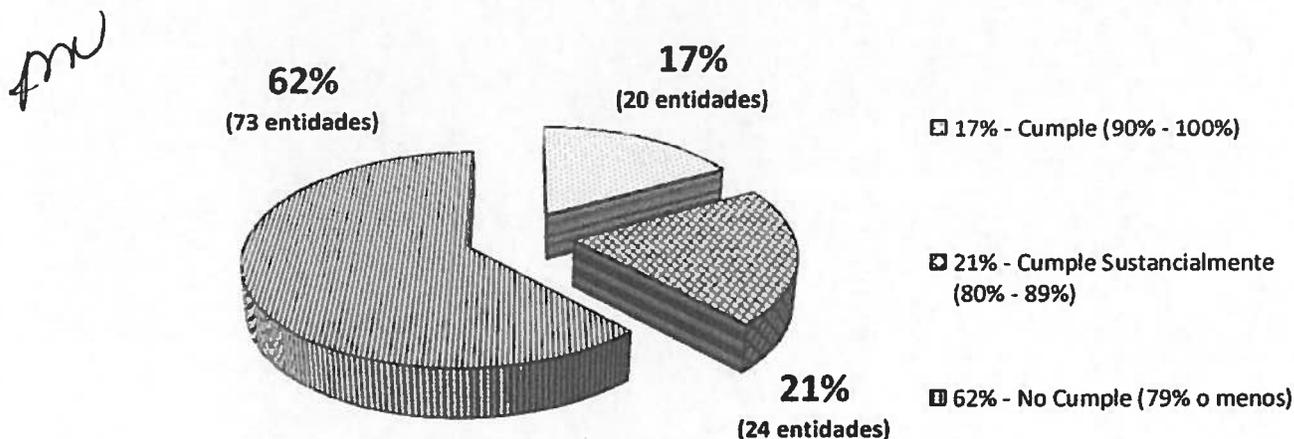
cumplimiento de 89.74%. Además, los componentes con menor cumplimiento fueron: **Identificación de Eventos, Evaluación de Riesgos y Respuesta a los Riesgos**, con un promedio de solamente un 26.84%. Para la descripción de los componentes y el promedio de cumplimiento por componente a nivel global, refiérase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

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,


Yesmín 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.

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. 13 ⁷
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	<u>2,859,000</u>
SUBTOTAL	<u>\$678,889,000</u>

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

ENTIDAD	PRESUPUESTO AL 30 JUN. 13 ⁷
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.

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	<u>16,117,000</u>
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.

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.

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.

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.

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.

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 OICALARH, 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.

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.

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.