Lcdo. Víctor García San Inocencio | Lcdo. Víctor Rivera Hernández

DERECHOS HUMANOS
Y CORRUPCIÓN

DERECHOS HUMANOS

Y CORRUPCIÓN

Lcda. Georgina Candal Segurola	*Presidenta*
Dra. Esther Vicente	*Vicepresidenta*
Lcda. Rosemary Borges Capó	*Secretaria*
Lcda. Ruth M. Pérez Maldonado	*Comisionada*
Lcdo. Ever Padilla Ruiz	*Director ejecutivo*
Lcdo. Joel Ayala Martínez	*Asesor legal*
Lcda. Hilda C. Sciera Márquez	*Asesora legal*
Lcda. María del C. Figueroa Correa	*Asesora legal*
Lcda. María Angélica Rodríguez	*Asesora legal*
Lcdo. Jaime Rosa Malavé	*Asesor legal*
Alexa Torres Vicente	*Ayudante especial*
Marve Liz Osorio Figueroa	*Oficial de Compras*
Julio Rafael Alejandro Andino	*Contador*
Noelani Avilés Deliz	*Administradora de Sistemas de Oficina*
Elizabeth Méndez Mantilla	*Asistente administrativa*
Janet Pérez Rosado	*Asistente administrativa*
Ana M. Torres Reyes	*Asistente administrativa*
Wendolín Urbina Agosto	*Asistente administrativa*

Mensaje de la presidenta

La Comisión de Derechos Civiles se place en presentar al pueblo de Puerto Rico; al honorable gobernador Alejandro García Padilla; a la Asamblea Legislativa a través del presidente del Senado, honorable Eduardo Bathia, y del presidente de la Cámara de Representantes, honorable Jaime Perelló el Informe sobre Corrupción en el Servicio Público.

Este informe fue encomendado por la Comisión de Derechos Civiles a un panel de destacados letrados con vasto conocimiento y experiencia en la administración pública, presidido por el licenciado Víctor Rivera Hernández, con la participación de los licenciados Víctor García San Inocencio y Pedro Toledo (q.e.p.d.).

El licenciado Víctor Rivera Hernández es profesor de la Facultad de Administración Pública del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y exsecretario del Departamento del Trabajo. El licenciado Víctor García San Inocencio se desempeñó como legislador por décadas y actualmente es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana y asesor de varias organizaciones magisteriales. El licenciado Pedro Toledo fue un destacado servidor público bajo varias administraciones y un excelente y reconocido superintendente de la Policía de Puerto Rico y asesor en asuntos de seguridad.

El Informe que hoy presentamos servirá de punto de referencia para el estudio de la administración pública en Puerto Rico, estableciendo en primer lugar una base teórica de lo que constituye la corrupción, y cómo esta lacera y afecta negativamente la función gubernamental. Además, este estudio está sustanciado por entrevistas puntuales a exgobernantes, funcionarios/as públicos/as, conocedores/as y artífices de la administración gubernamental, quienes presentaron sus visiones particulares sobre el tema y ofrecieron recomendaciones sobre un problema de vital importancia en nuestro Puerto Rico de hoy.

La experiencia y el conocimiento de los integrantes del panel de abogados, le agrega al estudio sus recomendaciones que provienen no solo de la labor que este conllevó, sino también de su propio bagaje y rigor académico.

De especial importancia es el momento histórico en que se presenta este estudio, ya que el país se encuentra en una encrucijada donde precisamente el problema de la corrupción en la administración pública es uno de los elementos causales de la llamada crisis que nuestra sociedad enfrenta. La entronización del partidismo político, el deterioro del principio de mérito, los excesivos e injustificables incentivos económicos para lograr que se cumpla con las funciones que el puesto requiere, y la ausencia de compromiso y de una efectiva supervisión en el empleo público, son parte de lo que ha corrompido y continúa corrompiendo la función pública.

La Comisión de Derechos Civiles tiene entre sus responsabilidades el velar por el cumplimiento de los derechos humanos; es el derecho de cada persona en nuestro país a que se le garantice y se le honre una administración pública íntegra y comprometida con los mejores intereses del país.

Lcda. Georgina Candal
Presidenta
Comisión de Derechos Civiles

Contenido

I. Introducción 9
II. Apunte preliminar 10
III. Metodología, teorías y definiciones del término *corrupción* 14
IV. Definición 17
V. Ámbitos de la corrupción 22
A. Corrupción política, económica y administrativa 22
B. Impacto de la corrupción sobre los derechos humanos 23
C. Corrupción activa y pasiva 24
VI. La corrupción en su dimensión internacional 25
A. Introducción 25
B. Transparencia Internacional: Índice de la Percepción de Corrupción 28
C. Informe Global de la Corrupción: Corrupción y Sector Privado 28
VII. Maqueta de Derecho positivo en Puerto Rico en torno a la corrupción gubernamental 30
A. Carácter social y gubernativo 30
B. Normas jurídicas de conducta, de organización y declarativas 30
C. Normas jurídicas de conducta 31
D. Normas de organización y de ordenamiento 31
E. Normas declarativas 32
F. Organismos gubernativos que trabajan directamente con el fenómeno de la corrupción 33
1. Asamblea Legislativa 33
a. En general 33
b. Comisiones legislativas 34
c. Legislador/a individual 34
d. Oficina de Servicios Legislativos 34
e. Comisiones de Hacienda y de Gobierno 35
f. Comisiones de Ética 35

g. Comisión Conjunta sobre Informes del Contralor.....35
h. Recursos Humanos y Fiscales.....35
i. Actividad investigativa y evaluativa.....36
2. Oficina de Ética Gubernamental (OEG).....36
a. Trasfondo.....36
b. Evolución anterior.....37
c. Normativa positiva en cuanto a conductas prohibidas, deberes y objeto de restricción al funcionariado público.....38
d. Enmiendas a la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985.....40
e. La Nueva Ley de Ética Gubernamental; Ley Núm. 1 del 3 de enero de 2012.....42
3. Departamento de Justicia.....44
4. Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente.....49
5. Oficina del Contralor.....52
6. Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico.....54
a. Procedencia.....55
b. Objetivos.....55
c. Política pública.....56
7. Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (Fiscalía Federal y Negociado Federal de Investigaciones).....61
VIII. Metodología para traducir e instumentar recomendaciones.....62
IX. Hallazgos y recomendaciones.....65
X. Bibliografía.....69
XI. Apéndices.....71
A. Propuestas derivadas de las entrevistas.....71
1. Sobre meotodología de recopilación, conceptualización, instrumentación e implementación efectiv.....71
2. Clasificaciones temáticas de las propuestas.....73
3. Sobre la inflación legislativa, reglamentacria y procedimental.....73
4. Cuerpo de propuestas.....74
B. Resolución.....212

Lcdo. Víctor García San Inocencio | Lcdo. Víctor Rivera Hernández

DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN

Informe aprobado el 24 de julio de 2015 | San Juan, Puerto Rico

I. Introducción

La corrupción es una actividad disfuncional que afecta al cuerpo individual y colectivo que la padece. A pesar de todos los esfuerzos, estrategias, políticas, legislaciones y planes en contra del fenómeno, la corrupción a nivel mundial y como problema no ha disminuido; por el contrario, se ha convertido en un conflicto creciente e inmanejable. Es por ello que existe la percepción pública de la corrupción como uno de los problemas más graves que enfrenta el Estado y sus instituciones.

En el artículo "Globalización, corrupción y convenios internacionales: dilemas y propuestas para España" (2009), del Real Instituto Eleano, se desarrolla una tesis concluyente, a los efectos de que en la vida real la corrupción globalmente no disminuye y que la percepción de la ciudadanía y las personas expertas en esta materia coincide: la corrupción no disminuye a pesar de las denuncias y las medidas que se han adoptado a nivel nacional e internacional. Una cita de dicho artículo lee como sigue:

> Iniciado el siglo XXI, la corrupción pública y privada sigue siendo uno de los problemas más graves que deben afrontar nuestras sociedades. Con todo, la era de la globalización nos ha demostrado que esta realidad puede generar efectos lesivos hasta ahora nunca conocidos, incidiendo sobre la actividad económica y empresarial, la legitimidad política de los Estados y, en última instancia, sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.
>
> *Dr. Eduardo A. Fabián Caparrós*

Nota:
En este Informe se utilizó lenguaje inclusivo, pero se conservó el estilo del texto original en leyes y documentos citados.

II. Apunte preliminar

Los titulares de cualquier medio de noticias radial, televisivo o escrito incluyen la corrupción casi todos los días, como uno de los temas principales. Trátese de la formulación de cargos éticos o criminales contra algún legislador/a, personal de la Policía, contratistas gubernamentales, funcionarios/as de menor rango, o trátese de imputaciones o insinuaciones contra miembros de la Rama Judicial, lo cierto es que la corrupción que involucra a funcionarios/as o actividades gubernamentales es un tema inescapable y muy presente en la discusión pública diaria.

La repetitividad, frecuencia, variedad y el número de actos de corrupción que generan noticia es solo un elemento a la hora de acercarnos a este fenómeno. Pues si bien hace tiempo que perdió —si es que lo tuvo— su carácter de excepcionalidad, lo que más llama la atención es lo común y generalizadas que están algunas de estas prácticas, no solo de parte de funcionarios/as públicos/as, sino de muchos ciudadanos/as. Veamos estas dos estadísticas estremecedoras:

1. Casi la mitad del dinero cobrado por concepto del IVU no es remesado por los comerciantes al Departamento de Hacienda.
2. Más de 200,000 consumidores/as de agua no la pagan, pues sus contadores están enterrados o se trata de conexiones ilícitas.

Si frente a estos dos elementos tomamos también el caso del tamaño de la economía informal, y dentro de esta la proliferación de miles de negocios donde se juega y se pagan ilegalmente premios en efectivo o donde se opera en absoluta violación del sistema de permisos, veremos cómo al margen de las pretensiones estaduales de legalidad y de gobernabilidad, hay un amplio territorio de actividades que se anclan y que fomentan el lavado de dinero, la irresponsabilidad ciudadana y el incumplimiento de las leyes. Esto sin hablar de sus concomitantes más terribles: el narcotráfico y el crimen organizado.

De este último cuadro social y gubernativo, y de los otros enumerados se desbordan las noticias diariamente, sin que se haga una conexión directa entre cada uno de estos fenómenos y la corrupción. Peor aún, no se vincula al fenómeno de la corrupción con la pérdida de calidad de vida, la pérdida de cuantiosos recursos públicos y la violación de los derechos humanos de cada persona. Como bien se ha dicho, cada acto de corrupción atenta contra derechos fundamentales de la persona de manera general y específica, pues cada uno entraña una deserción de las bases constitutivas del contrato del Estado con el/la ciudadano/a. Cuando a este/a se le priva de recursos públicos para el beneficio de un interés particular privado, se violenta siempre de algún modo la igual protección de las leyes, el debido proceso de ley, las prestaciones específicas ordenadas por la ley y por los reglamentos, y se ultraja la dignidad de cada ser humano a quien el Estado y el Gobierno están llamados a servir.

La corrupción no solo representa un ataque contra la gobernabilidad; supone la expropiación y apropiación de la función gubernativa y de sus recursos para fines espurios, ilícitos y violatorios de los derechos fundamentales.

Desde mayo de 2009, los integrantes de este grupo trabajamos de manera formal en la tarea como nos fue encomendada, de atender preliminarmente a la definición, tratamiento internacional y Derecho positivo en Puerto Rico en cuanto al fenómeno de la corrupción. Así se produjo un primer informe. Desde enero de 2009 se trabajó en la conceptualización de este proyecto. Agradecemos la ayuda recibida del licenciado Hiram Morales Lugo, quien colaboró estrechamente con los licenciados Víctor Rivera Hernández y Víctor García San Inocencio en aquella etapa. A partir de mayo de 2010 se unió a este equipo el licenciado y ex juez apelativo Andrés Salas Soler, quien de manera *ad honorem* participó y cosuscribió un primer informe. Luego, una vez el licenciado Salas Soler concluyó los trabajos, nos acompañó hasta su repentino fallecimiento el licenciado Pedro Toledo Dávila.

En las labores de este Informe, acordamos como parte de nuestra metodología de trabajo que no abordaríamos casos particulares de corrupción.

Desde que se puso en marcha esta propuesta, Puerto Rico ha sido sacudido con múltiples instancias de actos de alegada corrupción. El caso del exsenador Jorge de Castro Font y las revelaciones sobre esquemas que involucran al sector privado; los operativos del Gobierno federal contra funcionarios/as postales por facilitar la entrada de armas y drogas valiéndose del correo; el operativo dirigido desde Washington contra varias redes de casi un centenar de oficiales policiacos que presuntamente brindaban protección

a narcotraficantes; el arresto de más de medio millar de residentes de Lares y el procesamiento de sus casos de presunto fraude a seguros en coliseos deportivos; y las alegaciones de corrupción contra alcaldes y alcaldesas, ayudantes, directivos/as de corporaciones públicas y contratistas, entre otros, son algunos de los eventos que tienden a singularizar y enfocar penalmente la responsabilidad por los actos corruptos. En nuestra propuesta original a la Comisión de Derechos Civiles (CDC), la cual sirve de punto de partida a este proyecto, decíamos:

> Si bien el fenómeno de la corrupción gubernamental participa de esta dimensión individual, nos interesa examinarlo también en su dimensión social. Queremos ir más allá del examen de conductas individuales cuyos resultados individuales, o bien los conocemos o no llegamos a conocerlos, por permanecer "indetectados" aun frente a las acciones fiscalizadoras de los organismos públicos y privados. Queremos examinar la corrupción gubernamental en su verdadera dimensión que es y siempre ha sido social aunque los instrumentos que provee el Derecho positivo eclipsen esa cada vez más evidente dimensión, por exigencias del principio de legalidad y de la atribución de responsabilidad penal personal o individual. […] Más que saber si Pedro o Pancho se apropian de lápices o de lápices color "x" o "y", queremos saber qué elementos sociales y gubernativos estimulan, propician, hacen necesario o resultan en que alguien o "álguienes" (uso coloquial de nuestra gente) se apropie de los lápices. Queremos hallar a otro "culpable" más allá de la persona o personas. Las miras son todavía más anchas. Queremos vincular aquella conducta individual y la de organizaciones y grupos de interés cuando participan de la corrupción gubernamental como una lesión al Estado de Derecho y a la vigencia de los derechos civiles y humanos. Es importante entender y explicar cómo el fenómeno de la corrupción, además de lacerar la razón de ser del Gobierno, lacera y afecta los derechos civiles de los individuos. De ahí la pertinencia de nuestra propuesta. Al así hacerlo damos verdadera dimensión social al hecho de la corrupción y nos alejamos con vehemencia a los acercamientos que atomizadamente nos la muestran como atinente estrictamente a individuos. Sostenemos, por el contrario, que por su dimensión social y esencia público-gubernativa, no puede atenderse de otra forma que no sea en o desde el nudo que enlaza a la Sociedad y al Estado. Entendiendo pues, la corrupción gubernamental como un fenómeno social, político y jurídico, generalmente con consecuencias negativas económicas y fiscales — inmediatas o tardías— que afectan el disfrute de la vida, el desarrollo de los individuos, de las comunidades y de la colectividad. Este fenómeno es el que probablemente más erosiona el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos civiles y humanos.

Este Informe propone una definición de corrupción fundamentada en el tratamiento internacional del tema y el tratamiento del Derecho positivo en Puerto Rico. Advertimos que una búsqueda abarcadora de estos temas de dimensión enciclopédica tomaría muchísimo tiempo y agotaría los recursos. Se trata de un tema expansivo que crece de forma continua, especialmente en el ámbito internacional, por los desarrollos recientes de programas, organizaciones, estructuras y publicaciones que se van multiplicando.

III. Metodología, teorías y definiciones del término *corrupción*

Hemos examinado más de un centenar de autores/as y documentos oficiales de Puerto Rico, Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina, en la búsqueda de una definición del concepto *corrupción* que nos pareciese la más cercana o acertada para la realización de este proyecto investigativo.

La multiplicidad de enfoques, acercamientos y la mutabilidad del concepto a través de las culturas y varios milenios acentúan la dificultad de hallar esa definición proverbial, fija y precisa. Como era previsible, es en los documentos oficiales internacionales donde aparecen las matizaciones más precisas y recientes del concepto.

No obstante, debemos advertir que las definiciones de orden jurídico imperan y que es igualmente inevitable tener que hacer una adaptación apropiada de orden operativo, para propósitos de cualquier investigación sobre el fenómeno de la corrupción. Examinar este fenómeno requiere atender a las características particulares atinentes del lugar-Estado-cultura donde se analiza este fenómeno. El abanico de enfoques y acercamientos se explica desde la multifactorialidad causal o asociada al fenómeno, así como desde lo multidisciplinario. Las perspectivas religiosas, humanísticas, sociológicas, jurídicas, de las ciencias políticas y de la administración abundan en enfoques y definiciones particulares. No cabe duda que el Derecho penal y el Derecho administrativo en su acercamiento criminalístico y ético-procedimental, correspondientemente, acaparan buena parte del espacio definitorio. Los fenómenos asociados de blanqueado de capitales (lavado de dinero), narcotráfico y crimen organizado a escala internacional, con sus repercusiones al interior de cada Estado, amplían esas perspectivas y van perfilando una definición más general.

En el documento explicativo que previamente presentáramos como propuesta de esta investigación, decíamos:

> En el marco del Derecho positivo y de la sociología jurídica, cuando nos referimos a la corrupción gubernamental hablamos del conjunto de conductas prohibidas y punibles que atentan contra la integridad de la función pública, o que persiguen apropiarse de esa función o de recursos públicos para fines ajenos al interés público o al bien común.

En el documento antes referido, también añadíamos:

> Se trata de un conjunto amplio de conductas tipificadas como delictivas, o de diferentes leyes especiales —como la ley de Ética Gubernamental— y que pueden ordenarse con arreglo a diferentes categorías orientadas casi todas a los efectos de cada conducta en cuanto a normas, derechos, personas y bienes. […] Se trata pues de conductas que atienden al comportamiento de individuos —personas naturales y jurídicas— que vistos como tales, se observan y analizan individualmente. Por lo general, no se examina el producto agregado ni la interacción ni sinergias de algunas estructuras gubernativas con el fenómeno. […] Si bien el fenómeno de la corrupción gubernamental participa de esta dimensión individual, nos interesa examinarlo también en su dimensión social. Queremos ir más allá del examen de conductas individuales, cuyos resultados individuales, o bien los conocemos o no llegamos a conocerlos por permanecer indetectados aun frente a las acciones fiscalizadoras de los organismos públicos y privados. Queremos examinar la corrupción gubernamental en su verdadera dimensión, que es y siempre ha sido social aunque los instrumentos que provee el Derecho positivo eclipsen esa cada vez más evidente dimensión, por exigencias del principio de legalidad y de la atribución de responsabilidad penal personal o individual.

Francisco J. Laporta en su artículo "La corrupción política: Introducción general", expresa sobre la corrupción que "hay testimonios de la existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas conocidos".[1] Conceptualmente, no existe una definición homogénea del concepto corrupción, razón por la cual no existe una definición oficial, lo que da margen a que el concepto tenga distintas acepciones y definiciones. Es por ello que de una manera muy atinada, el profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, James B. Jacobs, afirmó que sobre el término "no existe una definición clara y abarcadora".[2]

Más aún, en el prólogo de la obra *Breve historia de la corrupción*, de Carlos Alberto Brioschi, Baltasar Garzón abona a lo heterogéneo y amplio del término corrupción, al establecer precisamente que "el concepto corrupción es confuso y amplio porque en su sentido

1 Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial (1997) p. 19.
2 James B. Jabobs, *Conferencia conjunta sobre corrupción*, Universidad de Princeton y Universidad Central Europea, Budapest, Hungría, 29 de octubre al 6 de noviembre de 1999.

físico es aplicable a cualquier objeto, y en sus aspectos intelectual, sentimental, político, social y económico, al ser humano en general". De igual manera, Garzón establece que no existe un solo tipo de corrupción y que esta se extiende a las esferas públicas y privadas, y clásicas y modernas, tesis que abona a lo holístico y amplio del término.

La heterogeneidad del término corrupción proviene de su complejidad y amplitud. La organización Transparencia Internacional se expresó en los siguientes términos sobre las causas de la complejidad en la definición y concepción del término, abonando a la teoría de Garzón de que el término se pasea "orondo", tanto en las esferas públicas como privadas. Sobre el particular, se expuso:

> La corrupción es uno de los mayores desafíos del mundo contemporáneo. Afecta negativamente el buen gobierno, distorsiona la política pública. Desemboca en la mala ubicación de los recursos, damnifica el desarrollo del sector privado y particularmente al pobre. Es necesaria la integración del Estado, el sector privado y de la sociedad civil para controlarla.[3]

Previo a examinar varias definiciones de corrupción, es medular compartir una hipótesis poderosa sobre las causas del fenómeno. Ello puede contribuir a una transición ordenada entre la complejidad del tema y su definición. En un ensayo escrito para el curso Organización y Método, dictado por el doctor Manuel Ángel Morales (2001), el entonces estudiante de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Eric Cordero Cirilo, expuso sin ambages que "el principio de la corrupción radica en la naturaleza 'seducible' e imperfecta del ser humano". Esa tesis refuerza la percepción de la complejidad de la corrupción, ya que expone razones psicológicas, sociológicas, valorativas y orgánicas al problema. Además, Cordero fundamenta su tesis en la teoría del sistema, expresando que el Gobierno es parte de un sistema y que para combatir la corrupción es importante entender las complejidades de este y la corrupción como parte de él. Sobre ello Cordero afirma:

> La corrupción debe verse como parte, insumo y producto de un sistema de conducta amplio y complejo que está presente en la sociedad. El Gobierno es un sistema social orgánico, es un conglomerado de sistemas sociales y a su vez parte de sistemas mayores… Una vez más afirmo que la corrupción gubernamental existe porque existe corrupción social. Existe corrupción social porque existe corrupción individual.[4]

3 Transparency International, *http://www.transparency.org/mission, html.*

4 Eric Cordero Cirilo, "La corrupción gubernamental: el reto para un liderato virtuoso", *Revista de Administración Pública (Ética y Gerencia Pública)*, Vol. 33-34 (2001-2002), p. 141.

IV. Definición

Como definición primaria del término corrupción, se expone que este proviene de los vocablos del latín *corruptio* y *corrumpere* que quieren decir "echar a perder". Sobre el particular, Jorge F. Malém Seña, en su artículo "El fenómeno de la corrupción", expresa que "… la historia conceptual de la corrupción es incierta. Mientras el origen etimológico de la palabra es claro —proviene del latín *corrumpere*—, su uso a lo largo de la historia no lo ha sido tanto".[5]

En su acepción más general y en la definición que adopta este Informe, entendemos que el concepto corrupción es definido como la acción y efecto de romper, destruir, dañar, quebrantar, quebrar y corromper una cosa y/o institución. Además, consiste en la alteración, el trastoque, la pérdida y la depravación del buen estado de una cosa. A su vez, definimos el término corrupción como el concepto que también consiste en la degeneración del *ethos*, del hábito y de la buena costumbre. De igual forma, este se extiende a la práctica y la promoción de preceptos prohibidos por la ley, las normas y la reglamentación, constituyendo a su vez una violación de valores positivos, éticos y morales, y de manifestaciones intencionalmente ilegales, fraudulentas y dolosas.

Insistimos que existen distintos enfoques en relación al término corrupción. Históricamente y para efectos de este Informe, ampliamos nuestra definición expuesta en el párrafo anterior, a los efectos de que la corrupción constituye una desviación conductual de lo prescrito por las normas sociales y legales establecidas. En su vertiente colectiva, es la falta institucional de prácticas valorativas y de carácter de corrección en cada acto, actividad y transacción de una organización en particular. De la misma forma, en su vertiente individual, es la ausencia de una estructura valorativa colectiva e interna de creencias, actitudes y normas éticas sobre el comportamiento de una o varias personas. Una definición más amplia del término establece también que la corrupción es el abuso, la distorsión y la

5 Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial (1977), p. 19.

disfunción en la interpretación y aplicación de la ley, la cual alberga una actividad premeditada, ilegal y antiética, con un alcance amplio que violenta las normas y los esquemas éticos y de legalidad, extendiendo su radio a dimensiones personales, institucionales, privadas, gubernamentales, administrativas y políticas.

El doctor Leonardo Santana Rabell, uno de los teóricos más respetados en el campo de la administración pública en Puerto Rico, al referirse al término corrupción afirma que este "es en el sentido más general del término, el abuso de la autoridad o cargo público para beneficio privado".[6] Obviamente, la definición del doctor Santana se circunscribe en ese contexto a la tesis de que la corrupción como práctica se produce solo en la empresa pública, relegando así a un segundo plano la existencia del fenómeno dentro de la esfera privada. A estos efectos, como más adelante abundaremos, haremos una referencia específica a lo que es corrupción administrativa.

Abundando en el término *corruptio* como génesis de la corrupción, otro tratadista puertorriqueño de reconocido prestigio en el campo de la administración pública, el doctor Beauregard González Ortiz, trae una importante referencia histórica al concepto y se refiere a él desde la interpretación que hacen distintos teóricos sobre el término. A los efectos, el fenecido catedrático González Ortiz establece lo siguiente, en relación a definiciones de corrupción, desde la dimensión de los reconocidos filósofos Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau:

> Maquiavelo, por ejemplo, la definió como el proceso por el cual las virtudes del ciudadano se debilitan. Para Montesquieu la corrupción es un proceso a través del cual un "buen" sistema u orden político es pervertido y se convierte en uno malvado. El ejemplo que utiliza Montesquieu es cuando la monarquía se convierte en despotismo. Para Rousseau la corrupción es producto del sistema social, el ser humano es una víctima del sistema político que lo lleva a actuar ilegalmente.[7]

En materia de definiciones, uno de los documentos más completos es el producido por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, titulado *Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*, 2da edición actualizada (2004).[8]

6 Leonardo Santana Rabell, *La corrupción gubernamental, causas, consecuencias y cómo combatirla*, Cumbre Social, Hotel Cerromar, Vega Alta, Puerto Rico, 2 al 3 marzo de 2000.

7 Beauregard González Ortiz, "Corrupción administrativa en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública*, UPR, Vol. XXI, diciembre de 1988, p. 110.

8 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global, 2da edición actualizada, República Argentina (2004).

El profesor Endrius E. Cocciolo (2008) ha provisto una amplísima mirada a lo largo de 5,000 años de historia del concepto *corrupción*.[9] Señala este autor que al principio la ambigüedad de las palabras podía significar a la vez regalo o soborno; tratándose de sociedades en las que imperaba normalmente el principio de la reciprocidad. En una segunda etapa vendrían a diferenciarse con claridad las conductas comprendidas por los términos simonía o *bribe*. En clave más moderna es distinguible el concepto derivado de la experiencia de Watergate, como una desviación a las normas de integridad política y administrativa. El autor explica o presenta dos acercamientos adicionales en términos del Estado regulador y de la Sociedad del Riesgo.

El periodista y ensayista italiano Carlos Alberto Brioschi, en su libro *Breve historia de la corrupción: De la Antigüedad a nuestros días*, hace un recorrido citando ampliamente textos desde Babilonia hasta el presente. Se trata de narraciones y reflexiones sobre el tema de la corrupción que pareciesen plantear con pesimismo este fenómeno como inevitable. Si bien parecería que se está cristalizando una confluencia cada vez mayor a nivel internacional por estudiosos, funcionarios y aún más por el público sobre los peligros que entraña y lo que es la corrupción, también es verdad que el concepto elude por razones históricas, culturales y aun jurídicas las tentativas de definirlo con precisión. De hecho, observamos a nivel de acuerdos internacionales el diseño cada vez mayor de estructuras y andamiajes elaborados para facilitar combatir la corrupción, para promover la cooperación, el intercambio de información y facilitar el procesamiento de las organizaciones criminales que operan extraterritorialmente en el plano internacional. No obstante, parece todavía más notable la carencia de una definición precisa. Opera, sin duda, un reconocimiento de las dificultades evidentes entre construir un lenguaje escrito preciso que le informe al posible infractor o infractora de la conducta que la norma penal que le sería aplicada quiere proscribir, y el concepto abarcador de la corrupción que no satisfaría el estándar que el principio de legalidad exige; y en nuestro caso, el debido proceso de ley.

Así, un estatuto penal que declarase delito cometer actos de corrupción, sin especificar los elementos constitutivos del delito que avisen de manera adecuada al infractor o infractora de la norma penal, difícilmente pudiera sostenerse. El término corrupción abarcaría un amplio abanico de conductas diversas lesivas a la moral, la ética y los deberes de convivencia, muchas de las cuales no son delictivas. La corrupción vendría a ser un concepto general que elude la tipificación por su ancho espectro. Sobre el término corrupción, otro catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, el doctor José A. Ponsoda Díaz, afirma también que:

9 E. E. Cocciolo, "Las mutaciones del concepto corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad de la época del Estado regulador y de la sociedad de riesgo", *Revista de Llengua* i Dret (50, nov. 2008).

> El concepto corrupción está íntimamente ligado al sistema normativo, el cual está compuesto por el conjunto de leyes, reglas y normas que rigen la conducta "propia". La corrupción consiste en la violación de una o más de las obligaciones que impone el sistema normativo con el objeto de obtener un beneficio adicional al que conlleva el puesto que ocupa. Este beneficio puede ser para sí o para alguien o algo que el infractor decida (familiar, amigo, partido político, grupo religioso, etc.). […] Aunque como mencioné anteriormente, la corrupción se da en cualquier ámbito humano, en este caso nos referimos a los empleados públicos porque los puestos oficiales conllevan deberes adicionales a quienes los detentan. Al aceptar ocupar un puesto público se acepta simultáneamente, el cumplir con las normas que rigen y definen la posición relativa de ese puesto dentro del sistema normativo. Por lo tanto, la aceptación de estos deberes es un acto voluntario de aceptación de un cierto grado de sacrificio en aras del interés público. ("¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?: Ética y corrupción en la administración pública", *Revista de Administración Pública UPR*, 50 Aniversario Escuela Administración Pública).

Por otro lado, el doctor Beauregard González Ortiz (1988) estableció que:

> [...] La Corrupción no es un concepto absoluto, lo que se consideraba como corrupto en otros tiempos posiblemente hoy día no lo sea y viceversa. También el concepto puede tener diferentes connotaciones en diferentes países. Para los anglosajones y para los latinoamericanos por ejemplo, el acto de corrupción puede tener significados distintos. [...] El origen de la corrupción administrativa en el Estado capitalista lo podemos encontrar en la primera etapa del capitalismo en la cual los servicios que hoy están bajo la responsabilidad del Estado estaban privatizados. La intervención del Estado en los quehaceres (servicios) de la llamada sociedad civil era mínima. En la medida en que se desarrolla el capitalismo, la complejidad de los problemas sociales que acarrea la nueva sociedad alteran considerablemente la forma del Estado y la administración pública, en el cual el servicio que tradicionalmente el agente privado prestaba (privatización) va a pasar al estado *(Welfare State)*. El servidor público ya no va a ser remunerado por el que recibe el servicio sino por el Estado. Es un hecho que la remuneración de los servidores públicos históricamente ha sido muy pobre, justificándose de este modo el que se recibiera remuneración adicional por dar el servicio. Este acto que hoy podríamos catalogar como corrupto en sus orígenes posiblemente no lo fuera. [...] El Estado moderno ha querido resolver esta situación planteando una separación muy clara entre el salario que se le paga al servidor público a cambio de un servicio y lo que constituye su propiedad personal. Los códigos de ética gubernamental lo establecen muy claramente, pero en la práctica algunos servidores públicos, especialmente en los países pobres (y cada vez más en los países industrializados), continúa generando este tipo de comportamiento que consideramos como corrupto. Por ejemplo, el cartero entrega las cartas con mayor diligencia si se le da una propina, lo mismo el policía, el agente de aduana, el de emigración, etc. ("Corrupción y administración pública en Puerto Rico", entrevista radial del 24 de octubre de 1988 transcrita en la *Revista de Administración Pública*. Recomendamos su lectura por la vigencia y lo atinado de su contenido).

Trátese de definiciones recientes o de las esbozadas como las citadas, originadas durante más de dos décadas, se van perfilando los acercamientos al fenómeno de la corrupción, que si bien se anclan desde perspectivas diversas como son las de las vertientes jurídico-legal, ético-moral, político-administrativa, antropológica, histórica y religiosa, conjugan un núcleo de acercamientos y esfuerzos.

V. Ámbitos de la corrupción

A. Corrupción política, económica y administrativa

Más allá de la generalidad del término corrupción, objeto de esta definición, existen varios tipos de enfoques y acercamientos sobre el término que facilitan la compresión de un fenómeno complejo. Entre ellos están la corrupción política, la económica y la administrativa, tal como habíamos adelantado. Estos enfoques de corrupción pueden reflejar un comportamiento social que rebasa los contornos gubernamentales; y se extiende a sectores privados, empresariales, económicos, sociales, cívicos, religiosos, educativos y laborales, entre otros. No obstante, es importante que para propósitos de este trabajo se focalice en la corrupción política, económica y administrativa desde la dimensión del abuso de poder y autoridad, con el objetivo de obtener algún beneficio a favor de una persona, familiar o allegado/a.

La corrupción económica trata del desvío de fondos públicos hacia propósitos privados, ya fueren individuales o empresariales. A su vez, ello comprende el mal uso de la autoridad, tomando como consideración principal el beneficio personal que puede tener en una de sus vertientes una dimensión de ganancia económica.[10]

La corrupción política en su acepción general, trata del abuso autoritario del poder. Contemporáneamente, trata de aquella colectividad y/o dirigente político que en función de su poder e influencia política, utiliza las fuentes de poder para influenciar en ellas y de ahí obtener beneficio personal y/o institucional.[11] En esta dimensión de corrupción política, hoy día predomina el enriquecimiento injusto de parte de políticos/as a base de los cargos que desempeñan o de su relación con quienes los ostentan.

10 D. H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation". *Western Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (1966), p. 719.

11 Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts", *Foreign Policy* (verano 1997).

La corrupción administrativa trata de aquel funcionario o funcionaria que utiliza su cargo público como plataforma para derivar algún beneficio personal o para algún allegado/a. Tanto la corrupción administrativa como la política (más que la económica) presumen actos de soborno, extorsión, fraude, falsificación, encubrimiento, malversación y desvío de fondos para beneficio personal. Su saldo es el abuso de autoridad de la persona que ocupa un puesto público, aprovecha su puesto y obtiene un beneficio para él o ella. Desde esta dimensión, la definición práctica del término corrupción "también incluye abusos de la función pública como autoritarismo, conflictos de intereses, mal manejo de información confidencial, manipulación de contratos, nepotismo, compadrazgo y otras acciones deshonestas".[12]

B. Impacto de la corrupción sobre los derechos humanos

Para fines de este Informe es importante establecer que en todos los enfoques de corrupción antes mencionados se experimenta un beneficio personal o a terceros/as, una merma en el patrimonio público o una lesión a la función o integridad pública que, a su vez, reduce el bienestar social y lacera el interés público. De ahí la pertinencia que esa laceración y daño afecte los derechos humanos. La lesión a los derechos humanos provocada por los actos u omisiones corruptas se manifiesta de manera absolutamente directa y a modo de consecuencia. En el primer caso, asistimos a la actuación corrupta inequívocamente dirigida a eliminar, restringir o interferir con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. Pongamos por caso el de un/a juez/a corrupto/a que a base de un soborno deja de adjudicar los derechos que pertenecen a alguien o los anula. O tomemos el caso de un/a policía que persigue y violenta los derechos de una persona, acusándola sin fundamento, por lucro o cualquier otro motivo. En ambos casos el acto de corrupción va dirigido sin duda a violentar un derecho humano.

Por otro lado, está el acto u omisión corrupta cuyo efecto o consecuencia es preterir, dilatar, reducir o menoscabar el disfrute de derechos, para cuya materialización se requiere la utilización de recursos públicos. Cuando el efecto es de desaparición, desvío de propósitos, enajenación, apropiación o de utilización ilegal del recurso público o del fin público, se lesiona entonces el disfrute de derechos humanos de los/las integrantes de la sociedad en general o de grupos específicos a quienes tales recursos y función pública iban dirigidos. En el primer caso, se asesta un golpe directo y medular

12 Leonardo Santana Rabell, "La corrupción gubernamental, causas, consecuencias y cómo combatirla", Cumbre Social, Hotel Cerromar, Vega Alta, Puerto Rico, 2 al 3 marzo de 2000, p. 10.

a los derechos humanos de una persona. En el segundo caso, se suelen afectar más los derechos humanos de los/las integrantes de un conglomerado vecinal, comunitario o social, y en una cuota indeterminada, los derechos de todos y todas.

De conformidad a los distintos tipos de corrupción antes mencionados, entiéndase política, económica y administrativa, ampliamos el alcance de estas en otros tipos, entiéndase la corrupción pasiva y la corrupción activa.

C. Corrupción activa y pasiva

En el "Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo k.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea", el *Diario Oficial de la Unión Europea*, Fundación Acción Pro Derechos Humanos, dentro de las definiciones de corrupción estableció lo que es la corrupción activa y la corrupción pasiva.

Corrupción activa

Es definida como el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero,[13] o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.

Corrupción pasiva

Se define como el hecho intencionado de que un funcionario directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.

13 Fundación Acción Pro Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Unión Europea* No. C. 195, 25 de junio de 1997.

VI. La corrupción en su dimensión internacional

A. Introducción

La conceptualización y el trato internacional y transnacional de la corrupción es un fenómeno y asunto globalizado que enfrentan todos los países a nivel mundial. Hoy por hoy, la corrupción es un fenómeno transnacional en el que coparticipan tanto gobiernos y entidades de países desarrollados, como en vías de desarrollo.

La nueva mundialización o globalización, caracterizada y catapultada por enormes cambios tecnológicos y un aumento vertiginoso en las transferencias tecnológicas, el flujo de capitales e información, y la compactación a tiempo virtual de lo que ocurre en todo el mundo, ha contribuido a desarrollar una conciencia de la necesidad de acciones concertadas de los Estados para atender interna y externamente las repercusiones y consecuencias intra y extraterritoriales del fenómeno de la corrupción. De hecho, se han multiplicado las convenciones internacionales y regionales sobre el asunto, así como la preocupación de las organizaciones no gubernamentales internacionales y las que han surgido al interior de cada sociedad contando con la colaboración transnacional.

A los efectos de lo antes expuesto, el Informe de Transparencia Internacional de 2013 concluye que en un gran número de los países que forman parte de este no existe un respaldo político para perseguir a las multinacionales, porque en estos prevalece el interés económico frente a la lucha contra la corrupción. Más específicamente, dicho informe concluye que países como México, Chile, Colombia y Brasil "no han hecho ningún esfuerzo por luchar contra los sobornos de sus empresas en el exterior a pesar de figurar entre los 41 países que firmaron un compromiso al respecto".

Lo anterior contrasta con que al menos en el aspecto formal, asistimos a una verdadera explosión de la actividad internacional para concertar acuerdos para combatir

la corrupción, crear organismos, fortalecer instituciones, promover la cooperación y el intercambio de información, promover la tipificación de delitos y la proscripción de actividades que la fomenten, entre muchas otras. Existe, en esta proliferación de instancias, un reconocimiento de los peligros que entrañan las actividades de corrupción en los gobiernos, y de la relación que existe con otros fenómenos delictivos como el narcotráfico y el blanqueado de capitales. Asimismo se ha desarrollado conciencia de cómo elementos ajenos pueden intentar influenciar y corromper criminalmente a funcionarios/as de otros Estados y de cómo esa delincuencia puede repercutir y atentar contra el ordenamiento de diversos Estados.

Pareciese que después de una década de desarrollos y acuerdos interesantes en torno a la corrupción como un fenómeno transnacional, comienza a perfilarse un anquilosamiento en tan encomiables esfuerzos. Es como si se tratase de una burocratización de los esfuerzos reducida a las formas, y todavía muy lejos de un esfuerzo integrador que fortifique un clima propicio para la vigencia de los derechos humanos.

Aun así, la mirada internacional al tema de la corrupción integra otros conceptos como: poder político, ética, equidad, gobernabilidad (gobernanza), democracia, pobreza, transparencia y desigualdad, en tiempos de la llamada globalización o mundialización.

A nivel internacional, la experiencia demuestra que se han producido esfuerzos que van más allá de la formulación de leyes en contra de la corrupción y de la asignación de recursos para ello. Esto es medular para ofrecer paliativos al fenómeno a nivel nacional. Entre los esfuerzos están:

- la profesionalización del servicio público;
- el fortalecimiento del principio del mérito;
- la aplicación de principios de calidad, alto rendimiento, productividad, desempeño, ejecución y la rendición de cuentas *accountability* a la gestión pública;
- fortalecimiento de las áreas de cumplimiento (*compliance*);
- rendición de cuentas en la gestión pública.

La realidad de la corrupción como fenómeno es que, ya sea con mayor o con menor intensidad, esta ha venido a alterar todos los contornos y delimitaciones geográficas, siendo este un problema enfrentado por todos los países del mundo. La globalización de la corrupción es una realidad que hace que el fenómeno no sea exclusivo o jurisdiccional de un área geográfica específica, sino que es una constante repetida a nivel mundial. Para hacer referencia a una región específica, "la corrupción en América Latina, donde muchos burócratas han comercializado sus poderes administrativos, no es diferente a la corrupción en Europa donde algunos funcionarios públicos obtienen grandes comisiones en proyectos de obras públicas y contratos de defensa".[14]

Estipulado el problema de la corrupción como existente en todas las regiones del globo, urge entonces enfocarnos en su magnitud en cada área geográfica; dicho de otro modo, si en cada uno de estos lugares la corrupción es una práctica institucionalizada o es parte de una conducta aislada y no generalizada. Estudios realizados estiman que para establecer un ejemplo, el grado de corrupción en Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y Singapur, entre otros, no es de la misma magnitud que el de México, Argentina y Venezuela, donde es parte de una práctica institucionalizada. Es de rigor mencionar que el fenómeno de la corrupción en América Latina ha sido catalogado como grave, encontrándose cierta heterogeneidad en el nivel de corrupción de los países latinoamericanos.

El asunto de la corrupción a nivel internacional, más allá de ser uno de existencia del fenómeno es de cuantificación de la corrupción. Sin embargo, el asunto de la cuantificación podría tener el defecto de no ser real a base de una metodología uniforme, ya que los países difieren en relación a la interpretación de lo que es corrupción y de las actividades que la componen. Esa es la razón por la cual los indicadores de corrupción podrían ser insuficientes para su cuantificación. Este hecho podría limitar cualquier análisis comparativo que podamos realizar sobre el tema y entre países.

Durante la pasada década, la humanidad ha sido testigo de esta internacionalización y de la lucha contra el fenómeno de la corrupción. Se destacan en este esfuerzo la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos, por mencionar solo algunas. Entidades como Transparencia Internacional, entre otras, han contribuido a una concienciación desde el ámbito de las sociedades civiles que se complementa con las acciones gubernativas de los distintos Estados.

14 Raimundo Soto, *La corrupción desde una perspectiva económica*, Estudios Públicos, 89, Chile (verano 2003), p. 25.

B. Transparencia Internacional: Índice de la Percepción de Corrupción 2010 y 2013

Tal es la magnitud del fenómeno de corrupción a nivel internacional, que ha dado margen a la creación del grupo Transparencia Internacional, entiéndase Transparency International: The Global Coalition Against Corruption. Este grupo mantiene la atención de la opinión pública internacional en relación al problema de la corrupción, a través del documento titulado "Índice Mundial de Percepción de la Corrupción" y de una Conferencia Mundial Anticorrupción, celebrada de manera periódica. El índice proviene del análisis de encuestas dirigidas a ejecutivos/as y entidades gubernamentales y privadas, relacionadas con el comercio internacional. La encuesta clasifica a los países por categorías de menor a mayor grado de corrupción. Ambas actividades, el Índice y la Conferencia, exponen la configuración de un grupo de presión internacional en relación al tema de la corrupción a nivel mundial.

Un aspecto importante del Índice de Percepción de la Corrupción de 2010 y de 2013, es que este consiste en la percepción que existe en los países participantes a nivel internacional, en sus empresarios/as y analistas, por medio de sondeos y opiniones. Tal índice se centra en la corrupción dentro del sector público, teniendo como sujetos al funcionariado público, empleados/as públicos/as y/o políticos/as. Ello, según el informe, se produce a base de las "actividades ilícitas que salen a la luz principalmente a través de escándalos, investigaciones o procesos judiciales", por lo que no es posible evaluar niveles absolutos de corrupción a nivel mundial, a base de data empírica.

Una de las conclusiones medulares del Índice de 2010 consiste en que la corrupción es un problema de gobernanza, donde Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur comparten el primer lugar como estados de menor corrupción, mientras que Afganistán y Somalia son los últimos estados de mayor corrupción, de acuerdo con el informe. El lugar que ocupa Puerto Rico, tanto en 2010 como en 2013, es el número 33 dentro de una lista de 180 países o territorios en 2010 y 175 en 2013.

C. Informe Global de la Corrupción 2009: Corrupción y Sector Privado

De manera breve, consideramos importante para efectos de nuestro Informe, hacer una referencia al Informe Global de la Corrupción 2009. La pertinencia de este documento radica en que este se centra en el fenómeno de la corrupción en el sector privado. Esa "imbricación" es inusual, internacionalmente hablando, cuando se hace referencia a un tema donde de ordinario su vinculación tradicional es al sector público. El desafío, a base del Informe Global, no es definir, analizar y prescribir para la corrupción desde el sector público como unidad de análisis. El imperativo en hacerlo a base de dicho informe es añadirle al tema de la corrupción la dimensión, experiencia y realidad del sector privado. Buena parte de la conducta corrupta a través del mundo, aun cuando impacta y lacera con mayor fuerza al sector y a la confianza pública, se produce por la participación, facilitación, promoción y enriquecimiento del sector privado y/o comercial.

No es secreto que las empresas privadas continúan, a través del globo e incluyendo a Puerto Rico, siendo protagonistas en el ofrecimiento de pagos y regalías a funcionarios/as de gobierno de cualquier nivel y a los partidos políticos. Sean o no aceptados por estos últimos, esta conducta constituye un pilar del fenómeno de la corrupción. De ahí la contundente cita:

> Se estima que tan solo en los países en vía de desarrollo y en transición, los políticos y funcionarios gubernamentales corruptos reciben sobornos por un total de entre 20,000 y 40,000 millones de dólares al año, lo que equivale a aproximadamente entre el 20% y el 40% de la ayuda oficial para el desarrollo.[15]

De manera concluyente, la magnitud y el desafío de la corrupción en el sector privado, no solo afecta en su vinculación al sector público y a la dirigencia de ese sector, sino que deforma las expectativas y el desempeño fundamental del sector privado en el bienestar de sus respectivos países y territorios, planteando ello un serio asunto de responsabilidad social de parte de ese sector.

En Puerto Rico, el caso más emblemático de la negativa simbiosis público-privada en materia de corrupción lo representa recientemente las convicciones sin desfile de prueba "por declaración de culpabilidad" del exsenador Jorge de Castro Font. Tanto en la esfera local como federal, hubo procesos y sentencias sin que el público pudiera enterarse de la extensión de la simbiosis corrupta público-privada. Ese hecho dramático de la no exposición de los/as copartícipes privados/as en juicio en su fondo inspira algunas de las recomendaciones incluidas más adelante.

15 Informe Global de la Corrupción 2009. Resumen Ejecutivo Transparency International, p. xxiii.

VII. Maqueta de Derecho positivo en Puerto Rico en torno a la corrupción gubernamental

A. Carácter social y gubernativo

Sabemos bien que la corrupción no es un fenómeno solo de carácter gubernamental. Hay una dimensión social en la que se manifiesta y de donde surgen continuamente actividades corruptas de personas naturales y jurídicas, de agrupaciones integradas por gente que se asocia u organiza para propósitos corruptos, y que hay además un tejido social que a un mismo tiempo repudia y alberga la conducta corrupta de personas y organismos. Si la corrupción fuese un fenómeno estrictamente gubernamental o individual, sería más o menos fácil de localizar y acaso de combatir. No obstante, sus hilos trenzados están más intrincados en el quehacer social. Hay conducta corrupta que si bien resulta antisocial, no siempre alcanza la dimensión delictiva, como existe la que ha sido tipificada de alguna forma en el Derecho positivo en los ámbitos administrativos y penales.

B. Normas jurídicas de conducta, de organización y declarativas

El Derecho positivo se manifiesta principalmente aquí como en cualquier otro lugar con tres tipos de normas jurídicas. En primer lugar, cabe mencionar aquellas que son de índole prohibitiva y punitiva con consecuencias en los ámbitos criminal, civil o administrativo. En segundo lugar están las que contribuyen a crear o modificar el ordenamiento o la organización de los aparatos, procedimientos y organismos del Estado. Finalmente, también existen normas que declaran políticas públicas o que manifiestan el sentir de algún órgano del Estado. En Puerto Rico existen estos tres tipos de normas jurídicas operando a un mismo tiempo en el ancho espacio del Derecho positivo. Veamos esto con algún detenimiento.

En cuanto a normas que declaran una política general, sabemos que desde el texto constitucional hay que invocar, en primer término, la disposición de que la utilización de recursos o de fondos públicos se hará siempre con un fin público y siempre por mandato de ley. (Art. VI, Sección 9, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico). Esta disposición abarcadora preside presumiblemente sobre todo acto gubernativo en el que se empleen recursos y fondos públicos, y establece como requisitos que tales fondos y recursos serán utilizados para un fin público y siempre por mandato de ley. De similar fuerza pueden resultar en su ámbito particular y específico de aplicación, las declaraciones de política pública contra la corrupción que hallamos en diferentes leyes especiales. De un tono un poco más pálido pueden ser las expresiones de los cuerpos legislativos sobre la materia en Resoluciones Concurrentes.

Es posible que desde el ámbito de las órdenes ejecutivas pueda manifestarse hacia el interior del Ejecutivo expresiones de orden vinculante. Tal sería el caso de la Comisión Independiente de Ciudadanos para Evaluar Transacciones Gubernamentales (Blue Ribbon Committee), creada por la Orden Ejecutiva 2001-06 de la gobernadora de Puerto Rico, Sila M. Calderón, el 31 de enero de 2001.

Dentro de estos tres tipos de normas jurídicas podrían ubicarse los esfuerzos del aparato estadual consignados en el Derecho positivo para enfrentar el fenómeno de la corrupción que, como veremos, se manifiesta de manera tridimensional añadiéndose al ámbito gubernativo, el social y el individual.

C. Normas jurídicas de conducta

Dentro de este grupo caen necesariamente y lo conforman principalmente el Código Penal; todos los Códigos de Ética que aplican al funcionariado público y a contratistas gubernamentales, los Cánones de Ética Judicial y los aplicables a la práctica de las profesiones licenciadas por el Estado; las disposiciones de leyes especiales que penalizan conducta mediante diferentes formas de penalidad o interdicción contractual con el Estado, trátese de conducta de ciudadanos/as privados/as o de funcionarios/as o contratistas públicos/as; y el cuerpo de reglamentaciones especiales aplicables a la clientela de las corporaciones públicas, las agencias y programas de beneficio público, y las que dimanen de contratos, licencias, franquicias y acuerdos entre personas privadas con el Estado.

D. Normas de organización y de ordenamiento

Se trata de aquellas leyes y reglamentos, códigos, ordenanzas u órdenes ejecutivas que crean estructuras, órganos, procesos o procedimientos para fiscalizar, manejar, prevenir y castigar actos constitutivos de corrupción. Entre las entidades gu-

bernativas más importantes para prevenir y manejar casos de corrupción se destacan las siguientes:

- Asamblea Legislativa que incluye sus plenos, sus comisiones permanentes, conjuntas, especiales y sus Comisiones de Ética en el ejercicio de sus prerrogativas investigativas y fiscalizadoras.
- Oficina de Ética Gubernamental que cuenta con 29 años de existencia en el manejo de las normas éticas legisladas y sus prohibiciones dentro de la Rama Ejecutiva, y el manejo de auditorías de informes financieros de los/as funcionarios/as del Ejecutivo, y con carácter limitado, de los/as legisladores/as y jueces/zas.
- Departamento de Justicia a través de su División de Integridad Pública y del Negociado de Investigaciones Especiales (NIE) y sus fiscales en cada distrito judicial.
- Panel del Fiscal Independiente (FEI).
- Oficina del Contralor de Puerto Rico.
- Departamento de Hacienda.
- Estructuras de vigilancia y gerencia fiscal en las agencias del Ejecutivo, corporaciones públicas y municipios.
- Juntas de Subastas.
- Juntas Reguladoras.

También podríamos mencionar a la Policía de Puerto Rico y a su Comisión de Investigación y Procesamiento Administrativo. Hacemos constar las dificultades enormes que tuvo este grupo investigador para conseguir la participación de la Policía de Puerto Rico en este Informe. Se contactó a todos los superintendentes, y todos evitaron ser entrevistados. Los eventos del último año: informes, operativos y monitorías explican probablemente la razón de tantas evasivas durante los pasados cinco años. La inestabilidad en la superintendencia y su alternancia, puede ser otra razón poderosa para que no se materializara su participación. Cualquier estudio posterior sobre la corrupción y los derechos humanos tiene que tomar en cuenta el tema de la corrupción policiaca. Es de rigor hacer constar que en consulta con la membresía de la CDC al inicio de este trabajo, optamos por no investigar casos de corrupción específicos y no compeler la citación de ningún funcionario o funcionaria.

E. Normas declarativas

La Asamblea Legislativa puede mediante Resolución Concurrente manifestar su sentir sobre el asunto de la corrupción de manera general o sobre aspectos específicos. También puede precisar mediante legislación la política pública sobre este tema.

El Ejecutivo ha hecho lo propio mediante la creación de organismos tales como la Comisión Independiente de Ciudadanos para Investigar Transacciones Gubernamentales (O.E. 2001-06). Como vemos, este conjunto de normas jurídicas contiene la estructura de normas de Derecho positivo legisladas o de carácter reglamentario que dan vida y pautan la actividad y los procesos eminentemente fiscalizadores de diferentes organismos especializados del Estado o que contienen las normas aplicables a determinadas conductas que podrían calificarse de corruptas en el ámbito de la función gubernativa pública.

Cobran particular relieve las normas jurídicas de conducta dirigidas a proteger la función pública y aquellas que de manera específica vuelven a referirse al funcionariado público como el objeto activo principal de la acción penal o ética.

F. Organismos gubernativos que trabajan directamente con el fenómeno de la corrupción

1. Asamblea Legislativa de Puerto Rico

a. En general

La Asamblea Legislativa es, sin lugar a dudas, a través de su poder y función investigativa, el organismo dotado de más facultades para examinar el fenómeno de la corrupción. Si bien es claro que esta no posee, por virtud de la separación de poderes, capacidad para encausar criminal, administrativa o civilmente a personas que incurren en actos de corrupción, la Asamblea Legislativa dispone a través de sus decenas de comisiones legislativas y de sus plenos obrando en comisión total, instrumentos variados y abarcadores para atender la investigación del fenómeno de la corrupción, desde sus aspectos generales, hasta sus instancias más específicas.

Además, la Asamblea Legislativa posee la capacidad para crear órganos investigativos para supervisar su funcionamiento y para dotarle de recursos. Es también fuente de referidos a otros organismos estaduales encargados de investigar, acusar o actuar en casos de corrupción. La función investigativa de las cámaras legislativas y de sus comisiones acompaña la función de hacer las leyes y de levantar y asignar los recursos, prestar consejo y consentimiento a los nombramientos, supervisar la marcha de los asuntos públicos y de la sociedad, y mantener informado al pueblo. Las investigaciones que realizan

los/as legisladores/as individualmente, que sirven de base a su acción legislativa a través de la presentación de resoluciones investigativas o de legislación, están investidas de un interés público reconocido que se acompaña con prerrogativas e inmunidades excepcionales. Siempre que la acción de quien legisla se conduzca dentro de la esfera legítima de su actividad legislativa, este puede invocar privilegios e inmunidades de un nivel y calidad que no posee ningún otro funcionario/a público/a. Se trata de facultades y prerrogativas que nacen de la Constitución, los reglamentos legislativos que tienen fuerza de ley e incluso de leyes especiales.

b. Comisiones legislativas

La facultad, atribución o función investigativa legislativa se pone de manifiesto con plena eficacia jurídica a través de la actividad investigativa de las comisiones conjuntas, permanentes, especiales y reglamentarias. Por lo general, estas se organizan a base de competencias temáticas dentro del abanico de la acción gubernativa y poseen, si así lo ordena el cuerpo legislativo al que pertenecen, el poder investigativo para examinar instancias de posible corrupción.

Existen decenas de comisiones legislativas en Cámara y Senado, cada una con personal y asesores/as que auxilian a sus miembros en el cumplimiento de la función investigativa. Además, hay comisiones como las de Integridad Pública, Seguridad y de lo Jurídico, que por su particular competencia reglamentaria atienden casos de corrupción que les son encomendados. La Comisión Conjunta de Informes del Contralor, creada por mandato de ley desde la década de los años 50, es otro de los organismos especializados que puede atender manifestaciones del fenómeno de la corrupción.

c. Legislador/a individual

Posee capacidad investigativa individual extensiva a sus asesores/as en el ejercicio de sus prerrogativas dentro de la esfera legislativa legítima. Tiene amplias facultades para inquirir, requerir, preguntar y denunciar desde los hemiciclos y las comisiones, con inmunidad por sus expresiones.

d. Oficina de Servicios Legislativos

Aunque no ejerce ni posee autoridad pública para ejercitar directamente las amplias facultades investigativas de citación de testigos, concesión de inmunidad y requerimiento de documentos e información que tienen las comisiones legislativas, es una herramienta de trabajo investigativo al alcance del legislador o la legisladora individual y de las comisiones.

e. Comisiones de Hacienda y de Gobierno

Ambas poseen amplísima competencia para examinar la utilización de recursos y fondos públicos, y la operación de todo el aparato gubernativo. Evalúan continuamente la justificación y el cumplimiento de los mandatos legislativos, la eficacia y eficiencia de programas, y recomiendan la creación, consolidación o eliminación de agencias y dependencias gubernativas.

f. Comisiones de Ética

Atienden el mandato específico de orden constitucional, Art. III, Sec. 9, sobre la conducta de los miembros de cada cuerpo legislativo. Se trata de una comisión de carácter disciplinario y consultivo en cada grupo que evalúa la conducta de los/as legisladores/as, su comportamiento ético y su cumplimiento con las leyes, y que recomienda al cuerpo al que da cuenta la formulación de cargos para el juicio y la sanción que proceda conforme a los reglamentos de cada cuerpo, los Códigos de Ética y los reglamentos de las correspondientes Comisiones de Ética.

g. Comisión Conjunta sobre Informes del Contralor

La Ley Núm. 83 del 23 de junio de 1954, según enmendada, creó la Comisión Conjunta sobre Informes del Contralor con amplios poderes para actuar e investigar los informes recibidos de parte del Contralor por quienes presiden los cuerpos legislativos. La Oficina del Contralor envía cada año cientos de estos informes que, en su inmensa mayoría, suelen ser objeto de informes de trámite sin mayor examen de causas, efectos u operación y efectividad del ordenamiento e integración del aparato gubernativo.

h. Recursos Humanos y Fiscales

La Asamblea Legislativa invierte cada cuatrienio decenas de millones de dólares y emplea cientos de funcionarios/as y consultores/as para cumplir con sus funciones constitucionales. En el caso de las comisiones legislativas de cada cuerpo, estas reciben un presupuesto anual que administran los/as presidentes/as de comisión conforme lo autorice quien presida cada cuerpo legislativo.

i. Actividad investigativa y evaluativa

Toda la actividad evaluativa y analítica que realiza la Asamblea Legislativa debe centrarse en las tareas de producir legislación y fundamentar la investigación que procura y vigila la marcha del Gobierno, y que atiende los problemas de la sociedad, fiscaliza la utilización de fondos y recursos públicos, y evalúa el efecto de las innovaciones tecnológicas y las promueve en el campo del Derecho. También convoca y es foro que debe equilibrar intereses diversos y que atiende los reclamos del pueblo y la vigencia y respeto a la Carta de Derechos.

2. Oficina de Ética Gubernamental (OEG)

a. Trasfondo

La Oficina de Ética Gubernamental fue creada hace 29 años mediante la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985 (3 LPRA Sec. 1822 y siguientes), según enmendada. La OEG está integrada por 148 empleados/as y tiene asignado un presupuesto de 9.5 millones de dólares para el año fiscal 2014-2015.

La OEG es el ente gubernativo receptor y que da continuidad a un largo tracto de órdenes ejecutivas y de mandatos de ley y reglamentarios, los primeros de los cuales datan desde temprano en el siglo XX. Aunque su competencia se extiende a toda la actividad gubernativa, rige con más fuerza en cuanto a preceptos y mandatos en el ámbito de los/as funcionarios/as y empleados/as de la Rama Ejecutiva.

La actividad de la OEG es a un mismo tiempo prescriptiva, reglamentaria, disciplinaria, investigativa, adjudicativa y educativa. Se orienta esa actividad en al arco ancho de la prevención, proscripción, procesamiento, investigación, fiscalización y sanción. Se trata de un ente administrativo que asume toda la gama posible de la actividad administrativa de funcionarios/as y de ciudadanos/as en interacción con el funcionariado público. Es la OEG la entidad que vigila principalmente por el cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental; que maneja, da curso, tramita y adjudica las querellas que se presentan bajo su jurisdicción; que multa y acude a los tribunales en defensa de sus actividades y determinaciones; que audita los informes financieros anuales de miles de funcionarios/as públicos/as; y que mantiene un Instituto para el Desarrollo del Pensamiento Ético. Como función especial delegada de la Rama Legislativa y Judicial recibe, revisa y audita los informes financieros de legisladores/as y jueces/zas, y hace referidos a las Comisiones de Ética de cada cuerpo legislativo.

b. Evolución anterior

Durante los pasados 29 años la Ley de Ética Gubernamental y la OEG han evolucionado paulatinamente. Es la evolución propia de una agencia creada en la década de los años 80, que ha estado acompañada de cambios en la legislación y la reglamentación para conformar lo que es hoy la OEG. Hay que reiterar que una conciencia de la ética gubernativa no surge de repente. Un largo proceso evolutivo la antecede. La Legislatura y el Ejecutivo se acercaron desde muy temprano a los problemas de conflictos de interés y de enriquecimiento a costa de la actividad gubernativa y de recursos públicos. Baste señalar de manera muy esquemática la aparición en el espacio jurídico gubernativo de la Ley Núm. 110 del 12 de mayo de 1943 que estableció la ilegalidad de que ex servidores/as públicos/as asesoraran a entidades o personas con intereses contrapuestos a los del pueblo de Puerto Rico. Cinco años después, mediante la Ley Núm. 28 del 8 de junio de 1948, se reglamentó la contratación de entes gubernativos y compañías en las que funcionarios/as de gobierno tuviesen interés económico, se declaró delito público sujeto a multas o cárcel, y se introdujo el mecanismo de dispensa. En 1968, bajo la incumbencia del gobernador Roberto Sánchez Vilella, se estableció un Código de Ética para funcionarios/as y empleados/as de la Rama Ejecutiva. (*Boletín Administrativo* 1381). En 1972, el gobernador Luis A. Ferré dictó la Orden Ejecutiva para Reglamentar las Relaciones Contractuales de Funcionarios que Cesan en sus Cargos (*Boletín Administrativo* 1804 del 28 de septiembre de 1972). Un año después, durante la incumbencia del gobernador Rafael Hernández Colón, mediante la Ley Núm. 17 del 8 de mayo de 1973, se creó en el Departamento de Justicia la Oficina de Asuntos del Contralor. Una década después (1983) se estableció y adscribió a la Oficina de Gobernador la Comisión de Ética Gubernamental, integrada por siete personas a cargo de realizar investigaciones sobre ética gubernamental.

Este proceso evolutivo no nació en los años 40, pues bajo la incumbencia de gobernadores presidenciales comenzando ya desde 1903, se instauraron

también medidas de control administrativo y prohibiciones de naturaleza similar a las desarrolladas en la década de los años 40. Así, el gobernador de entonces, William H. Hunt, estableció una prohibición para que ningún empleado gubernamental pudiera tener interés directa o indirectamente como vendedor, agente o de cualquier otra forma, en la venta de mercancía de ningún tipo al Gobierno de Puerto Rico. En 1905 el gobernador Beekman Winthrop promulgó una Orden Ejecutiva para prohibir a los funcionarios tener ningún interés en ningún contrato o acuerdo hecho con el Gobierno insular de Puerto Rico. Se hizo extensiva la prohibición a contratos más allá de las funciones del servidor público o para la compra o venta de suministros al Gobierno. (Morales Lugo, 2002).

c. Normativa positiva en cuanto a conductas prohibidas, deberes y objeto de restricción al funcionariado público

La Ley de Ética Gubernamental se estructura en cuanto a su normativa positiva con consecuencias sobre la persona —funcionario/o público/a— y sobre conductas —de acción u omisión—, y se organiza en varios tipos de prohibiciones, restricciones y deberes recogidas entre otros en 3 LPRA, Secciones 1822 a la 1828. La Sección 1822 atiende las prohibiciones de carácter general. La sección 1823 establece prohibiciones relativas a los negocios jurídicos, relaciones contractuales, empleos y otras fuentes de remuneración que el/la servidor/a o funcionario/a público/a tiene por razón del cargo o la función que realiza.

La Sección 1824 contiene la normativa sobre prohibición de representar intereses privados que resulten conflictivos con los deberes y funciones del cargo. La Sección 1826 fija el deber de todo funcionario público de informar a la OEG antes de tomar una decisión que infrinja las prohibiciones de las Secciones 1822 a la 1824, y de entregar copia del documento que hubiere radicado en la OEG a su supervisor inmediato. A partir de este punto la OEG evalúa el informe de la persona o notifica a la agencia y a esta, si es que no hay una situación de conflicto de interés. La disposición es clara en cuanto a autorizar al funcionario o funcionaria a tomar la acción oficial cuando así se lo ordene la ley o cuando no sea postergable. Se establece asimismo que la OEG mantendrá un registro abierto al público para las dispensas que conceda.

La Sección 1827 establece prohibiciones de conducta para ex funcionarios y servidores públicos en una intrincada gama de relaciones que pudieran resultar prospectivamente conflictivas debido al conocimiento, experiencia participativa o condición de haber trabajado en determinada agencia ante la cual se ventiló o ventila un asunto tratado por el funcionario público, asunto del cual tuvo conocimiento directo o participación durante su incumbencia como tal. Entre estas relaciones están las contenidas en el inciso (a) que impide informar o prestar asesoramiento directo o por conducto de otros a personas con intereses contrarios al Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) ni facilitar la utilización de información obtenida en su condición de funcionario contra el ELA en asuntos en los que haya tenido participación.

También existe en la Sección (b) una prohibición expresa para el ex funcionario público de contratar o ser remunerado por alguna persona o entidad en cuya contratación hubiere participado mientras era funcionario durante el año siguiente a dejar de ocupar el cargo. La Sección (c) establece restricciones al ex servidor público, a miembros de su unidad familiar o al negocio de cualquiera de estos en el que sea socio, miembro o empleado para ofrecer información, asesorar o representar ante el ente para el cual trabajó el ex servidor público sobre cualquier asunto en los que este hubiere tenido que ver directa o indirectamente mientras fue funcionario público durante el año siguiente a dejar de serlo. La Sección (d) prohíbe al ex funcionario público que durante el año siguiente a la terminación de su empleo ocupe o tenga interés pecuniario con ninguna persona o entidad que hubiere sido auditada o investigada y en la que hubiere participado directamente en el año anterior a haber cesado en su empleo público.

La Sección (e) prohíbe a la agencia para la cual trabajó el ex servidor público contratarle durante dos años luego de terminar su cargo. Crea asimismo un mecanismo de dispensa para que el gobernador pueda otorgarla siempre que sea o resulte para el beneficio del interés público.

Como se notará, hay tres variaciones en cuanto a la duración de las restricciones contenidas en este artículo. La primera es abierta en cuanto al asunto sobre el cual el exfuncionario tiene información, participación o tomó deci-

sión y no plantea límite temporal (inciso a). La segunda es una restricción de un año de duración y restringe ser contratado o tener interés pecuniario con alguien en cuya contratación participó directamente, ni tampoco en los casos o asuntos en los que tuvo que ver (incisos b y c). Incluye también restricción de plazo anual absoluta si la entidad gubernamental para la cual trabajaba auditó o investigó con la participación del funcionario (inciso d). Por último, está la restricción para ser contratado antes de transcurrido el término de dos años para la entidad en la que trabajaba, que puede ser objeto de dispensa por el gobernador (inciso e).

d. Enmiendas a la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985

La Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, ley habilitadora de la OEG, derogó la Ley Núm. 110 del 12 de mayo de 1943 y la Ley Núm. 28 del 8 de junio de 1948. La Ley Núm. 110, supra, fue aprobada 1943 bajo la incumbencia del gobernador Rexford G. Tugwell, con el propósito de establecer la ilegalidad de que un ex servidor público actuara como asesor, consultor y consejero, y/o que representara como abogado o agente, intereses ligados al pueblo de Puerto Rico en asuntos que hubiesen estado bajo su consideración cuando era empleado o funcionario del Gobierno. La Ley Núm. 28 del 8 de junio de 1948, según enmendada, prohibía el otorgamiento de contratos en el cual los servidores públicos tuviesen un interés pecuniario. De igual manera, este estatuto comenzó a hacer referencia a la alternativa de la dispensa para los ex funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, la Ley Núm. 12, supra, ha sido enmendada en 28 ocasiones en asuntos para ampliar su alcance, en algunos casos ampliar términos prescriptivos y en otros, reducir ámbitos temporales de auditoría de informes. Ha sido enmendada para convertir en ley prohibiciones antinepotismo y ampliar su grado de consanguinidad; también para crear el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, entre otros, y para mandar la creación de Comités de Ética. La Ley de Ética Gubernamental ha tenido varias enmiendas apreciables en los últimos 25 años. Algunos ejemplos de este proceso evolutivo de la Ley de Ética Gubernamental son:

- Ley Núm. 3 del 5 de abril de 1991, que enmienda el inciso (a) del Artículo 3.3, exime contratos de $3,000 o menos de obtener dispensa del gobernador.
- Ley Núm. 150 del 22 de diciembre de 1994, establece la prohibición de contratación durante cuatro años con entidades en las cuales miembros de la unidad familiar del empleado que contrate tengan interés. Prohibición de contratar a personas que representen intereses reñidos a los gubernativos.
- Ley Núm. 24 del 16 de febrero de 1995 añadió a la Oficina del Procurador del Ciudadano y a este funcionario entre los que debían cumplir con disposiciones sobre informes financieros de la OEG.
- Ley Núm. 93 del 30 de julio de 1996 añade a los miembros de la Rama Judicial entre los que vienen obligados a rendir informes financieros.
- Ley Núm. 6 del 4 de abril de 1997 extendió a diez años el periodo de nombramiento del director de la OEG.
- Ley Núm. 131 del 15 de noviembre de 1997 extendió el término de 60 a 90 días para el examen y estudio de informes.
- Ley Núm. 143 del 18 de julio de 1998 reduce a dos años el término para finalizar la auditoría a los informes financieros de los miembros de la Asamblea Legislativa.
- Ley Núm. 157 del 18 de julio de 1999 se autorizó a la creación de los comités de ética en las agencias del Ejecutivo.
- Ley Núm. 28 del 29 de agosto de 2000 obliga a la presentación de informes financieros a los miembros de Juntas de Subastas.
- Ley Núm. 291 del 1ro de septiembre de 2000 aumentó a siete años el término prescriptivo de las acciones penales bajo la Ley de Ética Gubernamental.
- Ley Núm. 53 del 6 de julio de 2001 extendió al cuarto grado de consanguinidad, dejando el segundo de afinidad la prohibición de nepotismo al emplear, contratar o ascender, y dispuso sacar al comisionado de Asuntos Municipales de la función de otorgar dispensas.
- Ley Núm. 13 del 11 de abril de 2001 creó el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético.
- Ley Núm. 8 del 5 de enero del 2002 aumentó a $20,000 el máximo de la multa que puede imponer el director de la Oficina de Ética gubernamental conforme al inciso (c) del Artículo 3.8 de la Ley de Ética Gubernamental.

e. La Nueva Ley de Ética Gubernamental; Ley Núm. 1 del 3 de enero de 2012

La Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985 fue derogada por la Ley Núm. 1 del 3 de julio del 2012. Se trata del producto de un proceso evolutivo de 28 años cuyo nuevo paso en la huella del Derecho positivo es esta nueva ley. Como producto del proceso legislativo, gubernativo y político, en esta legislación hay huellas y señas de una negociación no exenta de complejidades.

La Oficina de Ética Gubernamental es un organismo poderoso. De hecho, ha investigado y dispuesto de casos que han terminado con la vida política de muchos/as funcionarios/as electos/as, como también con la de muchos/as funcionarios/as encumbrados/as del Ejecutivo. En ocasiones, sus presupuestos han sido cuestionados y regateados por los/as funcionarios/as electos/as a cargo de aprobarlos. El director o directora de esta Oficina mantiene una comunicación continua con los organismos públicos de Puerto Rico y con los del Gobierno de Estados Unidos que atienden casos que dimanan de la conducta de funcionarios/as públicos/as. En efecto, la OEG ha auspiciado durante los pasados años el evento denominado Cumbre Contra la Corrupción. Es, pues, evidente que el proceso de aprobar una nueva Ley de Ética Gubernamental haya estado expuesto a los vaivenes y las negociaciones típicas de las ramas Legislativa y Ejecutiva.

Bastaría un examen superficial del Artículo 2.3 de la Ley Núm. 1, supra, para dimensionar los poderes de la Oficina y de la dirección de la OEG. Desde la Exposición de Motivos de la referida ley, se propone una "reforma completa y concienzuda que atienda los retos de un servicio público íntegro, en el que los intereses personales de los servidores no sustituyan los intereses de la ciudadanía". Acompañamos un breve análisis de esta ley.

Desglose de los artículos más importantes:

En el Capítulo I, Artículo 1.2 se establecen 35 definiciones, base que encuadra el marco de acción, competencias y límites sustantivos de la acción preventiva y fiscalizadora de la OEG. En el Capítulo II, Artículo 2.1 se establecen la misión y los objetivos, la autonomía operativa y las exclusiones de aplicabilidad de ciertas leyes; mientras, en el Artículo 2.2 se crea el cargo de director de la OEG, se establecen las normas relativas a su remuneración, designación, remoción y destitución. Notablemente se establece que al surgir una vacante, el nuevo director lo será también por el término único de 10 años. En el Artículo 2.3 se establecen las facultades y los poderes de la Oficina y del director. Por su parte, el Artículo 2.4 establece los deslindes del acceso a la información y a los servicios. El Artículo 2.5 habilita la creación de los Comités de Ética en todas las agencias del Gobierno de Puerto Rico con tres miembros electos entre el personal de carrera, quienes serán mayoría y cuyos comités deberán crearse también en cada región donde las hubiere.

El Capítulo III, Artículo 3.1 faculta y habilita la creación del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) y tiene una política pública centrada en la prevención, muy importante en este tiempo. El Artículo 3.2 establece las facultades y deberes, mientras que el Artículo 3.3 establece y mandata la educación continua de 20 horas cada dos años, de las cuales 10 tienen que tomarse bajo adiestramientos del CDPE. El Artículo 3.4 fija sanciones por incumplimiento a la educación continua.

El Capítulo IV establece el Código de Ética para los servidores y ex servidores públicos de la Rama Ejecutiva, al igual que las disposiciones aplicables a los ex servidores públicos de la Rama Judicial y la Rama Legislativa. El Artículo 4.2 establece las prohibiciones de carácter general, mientras el Artículo 4.3 mandata las prohibiciones relativas a otros contratos y empleos. El Artículo 4.4 establece las prohibiciones para representar intereses privados conflictivos con las funciones oficiales. El Artículo 4.5 establece la obligación del funcionario de informar a la OEG antes de actuar e incurrir en una posible conducta antiética o que plantee la posibilidad de conflicto, cuya copia también entrega a la autoridad nominadora, con el fin de que la OEG disponga que no hay conflicto o que está disponible la inhibición. El Artículo 4.6 establece las restricciones temporales y permanentes para los ex funcionarios públicos y el mecanismo de dispensa. El Artículo 4.7 establece una extensa gama de sanciones penales y administrativas para las infracciones al Código de Ética, contiene además un arco de acciones restituidas, prohibiciones de empleo e imprescriptibilidad de delitos. El inciso (e) del Artículo 4.7 permite instar las acciones de recobro o cobro correspondientes, el cobro de intereses al 10% y el pago de los honorarios de abogado.

El Capítulo V de la ley regula la obligación de presentar informes financieros. El Artículo 5.1 establece las categorías de funcionarios y servidores públicos obli-

gados a presentarlos. Quedan exceptuados expresamente los miembros de juntas examinadoras y representantes del interés público. El Artículo 5.2 establece la frecuencia y alcance de los informes financieros de los miembros de las Ramas Ejecutiva y Legislativa. Dispone para informes al momento de asumir el cargo y cuando este cesa. Dispone asimismo la obligación para los interinatos de más de 60 días. El Artículo 5.3 trata de la presentación electrónica y la juramentación de los informes financieros, mientras que el Artículo 5.4 dispone lo relacionado al contenido de estos. El Artículo 5.5 establece los términos y otras disposiciones al auditar los informes de funcionarios de la Rama Ejecutiva. El Artículo 5.6 establece prohibiciones de enriquecimiento hasta cinco años después de haber cesado en el cargo. El Artículo 5.7 establece la gama de sanciones aplicables a los funcionarios de la Rama Ejecutiva al violentar las disposiciones de este capítulo. El Artículo 5.8 dispone un intrincado sistema para el acceso a informes financieros. El inciso (a) de ese articulado dispone el acceso a un resumen y el inciso (b) posibilita el acceso, previa acreditación de circunstancias, donde se demuestre se dirija a probar la violación al cumplimiento de la obligación establecida. No obstante, entendemos se dificulta aún más la acción de inspeccionar si se aleja del propósito establecido en este inciso, con posibles sanciones penales. El efecto desalentador e inhibidor de este inciso es harto evidente. El Artículo 5.8 habilita el acceso a entes fiscalizadores e incluye un sistema de enormes penalidades si la información es utilizada por terceros. Los artículos 5.9 y 5.10 tratan sobre la conservación de los informes financieros y sobre los informes de funcionarios de la Rama Legislativa y Judicial.

El Capítulo VI trata de las obligaciones de las personas que son candidatas a puestos electivos y nominados por el gobernador. El Artículo 6.1 establece la obligación de radicar un informe de solvencia económica y ausencia de conflictos. Para el caso de los candidatos certificados la obligación surge en el término de 20 días, y para los funcionarios nominados por el gobernador de Puerto Rico la obligación surge a los 30 días. El Artículo 6.2 establece una obligación de tomar 7.5 horas de Educación Ética para ambas categorías antes de transcurridos 30 días de su certificación o nombramiento.

El Capítulo VII trata de los procedimientos de investigación y adjudicación. El Artículo 7.1 establece la forma en que se origina la investigación, mientras que el Artículo 7.2 establece la manera en que se lleva a cabo la adjudicación. Nuevamente impresiona el celo y sello de secretividad impulsado por el legislador, por las consecuencias penales dispuestas contra la divulgación intencionada o negligente. El Artículo 7.3 dispone para la revisión judicial por el funcionario afectado.

El Capítulo VIII establece las disposiciones finales. El Artículo 8.1 dispone sobre la autonomía fiscal; el Artículo 8.2 sobre la separabilidad de las disposiciones; el Artículo 8.3 sobre la cláusula derogatoria de la ley anterior; el Artículo 8.4 sobre la transición reglamentaria; y el Artículo 8.5 en relación a la vigencia de la ley.

3. Departamento de Justicia

El cargo de secretario/a de Justicia y el Departamento de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico son entes de entronque constitucional. La Ley Núm. 205 del 9 de agosto de 2004, según enmendada, se convirtió en la Ley Orgánica del Departamento de Justicia y recogió los principios de política pública establecidos durante cinco décadas previas, incluyendo el ámbito de funciones de dicho departamento. La propia Exposición de Motivos de la Ley Núm. 205, supra, establece el origen del Departamento de Justicia en el Artículo 454 de la Constitución Autonómica de Puerto Rico del 25 de noviembre de 1897. Posterior, se instituyó una reforma en virtud de la Orden General Núm. 98 del 15 de julio de 1899, donde se le adscribieron al Departamento de Justicia los mismos deberes y obligaciones ejercidos por los Departamentos de Justicia y las Fiscalías Generales de Estados Unidos. Con la aprobación de la Ley Orgánica Foraker se creó en Puerto Rico el cargo de fiscal general, con funciones análogas a un fiscal en Estados Unidos. En 1902, con la aprobación del Código Político de Puerto Rico, se aprobó el puesto del Attorney General, a quien se le delegaron las funciones que ejercía el procurador general.

El 24 de julio de 1952, previo a que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico creara el Departamento de Justicia, bajo la dirección de un secretario de Justicia, se aprobó la Ley Núm. 6 del 24 de julio de 1952, mediante la cual, según reza la Exposición de Motivos de la Ley 205, supra, "se transfirieron al Departamento de Justicia los mismos poderes, funciones y deberes que tenía hasta aquel momento en cuanto no fueran incompatibles con la Constitución". Entre los años 1952 y 2005, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico adoptó un sinnúmero de enmiendas a la Ley Núm. 6, supra, hasta que se produjo la Ley 205 - 2005, estatuto habilitador vigente del Departamento de Justicia de Puerto Rico.

Hay que decir de entrada que en el área de corrupción gubernamental el procesamiento de las acciones penales por delitos de corrupción recae esencialmente en el Departamento de Justicia. A excepción de los casos que maneja el Panel de exjueces/zas de la Oficina de Fiscal Especial Independiente y por referido del Departamento de Justicia, el resto de las denuncias en el foro local las tramita el Departamento de Justicia. Puede decirse lo propio de las reclamaciones civiles y de la gama de acciones de daños (algunos duplicados y triplicados) que derivan de la comisión de actos de corrupción y violaciones éticas.

La estructura organizacional, administrativa y operacional del Departamento de Justicia es compleja, si se toma en cuenta el sinnúmero de leyes y reglamentos que hacen referencia a ese ente gubernativo, incluyendo el Plan de Reorganización Núm. 5 del 27 de diciembre de 2011, el cual creó el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE). Su estructura organizacional está integrada por las siguientes dependencias:

1. Consejo para el Estudio del Sistema de Justicia Criminal en Puerto Rico
2. Instituto de Capacitación y Desarrollo del Pensamiento Jurídico
3. Junta de Confiscaciones
4. Junta Ejecutiva del Sistema de Información de Justicia Criminal
5. Negociado de Investigaciones Especiales
6. Oficina de Auditoría Interna
7. Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos
8. Oficina de Comunicaciones y Relaciones Públicas
9. Oficina de Informática
10. Oficina de Investigaciones
11. Oficina del Inspector General
12. Oficina del Jefe de los Fiscales
13. Oficina del Procurador General
14. Oficina del Registro de la Propiedad
15. Oficina del Secretario
16. Secretaría Auxiliar de Asuntos de Menores y Familia
17. Secretaría Auxiliar de Asuntos Monopolísticos
18. Secretaría Auxiliar de Gerencia y Administración
19. Secretaría Auxiliar de lo Civil
20. Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos

De conformidad a los datos provistos por los Informes Estadísticos de Puestos Ocupados por la dependencia para la confección del Documento de Presupuesto Recomendado 2014-2015, para el año fiscal 2013-2014 en febrero de 2014 el Departamento de Justicia tenía 1,786 puestos ocupados. En relación a los datos estadísticos para el año 2014, se expresa lo siguiente:

- Casos resueltos de litigios generales - 2,179
- Casos resueltos del procurador general - 1,581
- Opiniones atendidas - 235
- Proyectos de legislación analizados - 647
- Señalamientos concluidos en la Oficina de Asuntos del Contralor - 42
- Solicitudes atendidas de la Ley Núm. 9 de 1965 - 1,090

En relación al presupuesto del Departamento de Justicia para el año fiscal 2013-2014, este ascendió a $152,796 millones.

Operacionalmente, el Departamento de Justicia dispone en primera instancia de la estructura de las fiscalías de distrito para la tramitación de aquellas denuncias que dimanen de la violación del Código Penal y los artículos atinentes a la corrupción. Además, cuenta con una División de Delitos Económicos, Informes del Contralor y Corrupción a nivel central que puede acudir a la presentación de los casos o reforzar la gestión de las fiscalías de distrito. Por otra parte, el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE) creado en virtud de la Ley Núm. 38 del 13 de julio de 1978 y del Plan de Reorganización Núm. 5 del 27 de diciembre de 2011, cuenta con jurisdicción para investigar casos de corrupción y crimen organizado, entre otros, y tienen fiscales que supervisan esas labores. Asimismo, diferentes leyes asignan funciones al Departamento de Justicia relativas al mantenimiento de sistemas de información o registros de personas convictas por fraude, malversación o apropiación ilegal de fondos públicos. Tal es el caso de la Ley Núm. 458 del 29 de diciembre de 2000, según enmendada, que establece la rescisión de los contratos vigentes entre el Gobierno y la persona convicta (Artículo 4), la devolución de las prestaciones en los contratos afectados directamente por la comisión de los delitos (Artículo 4), prohíbe la contratación y participación en subastas por diez y cinco años, según fuere la clasificación del delito entre grave y menos grave (Artículo 5); la inclusión de cláusulas en todo contrato suscrito con los términos de esta ley (Artículo 6); la notificación del Tribunal de Primera Instancia de toda sentencia impuesta al amparo de esta ley, y el establecimiento y mantenimiento de un registro de personas convictas por el secretario de Justicia (Artículo 7).

La referida ley en su Artículo 3 establece 15 delitos en los que serán de aplicación sus disposiciones. Estos delitos son: apropiación ilegal agravada en todas sus modalidades, extorsión, fraude en las construcciones, fraude en la ejecución de las obras de construcción, fraude en la entrega de cosas, intervención indebida en los procesos de contratación de subastas o en las operaciones del Gobierno, soborno en todas sus modalidades, soborno agravado, oferta de soborno, influencia indebida, delitos contra fondos públicos, preparación de escritos falsos, presentación de escritos falsos, falsificación de documentos, y posesión y traspaso de documentos falsificados. Mediante la Ley Núm. 84 del 18 de junio de 2002 se estableció el Código de Ética para Contratistas, Suplidores y Solicitantes de Incentivos Económicos de las Agencias Ejecutivas del ELA. Por mandato del Artículo 9 se ordena registrar y publicar las violaciones a este Código en un registro análogo en el Departamento de Justicia. La condición de ambos registros y su utilización debe ser objeto de examen.

Por su misma naturaleza, las acciones de índole penal tienen que ser incoadas y tramitadas por fiscales. Existen numerosas leyes que atribuyen consecuencias penales a determinados actos u omisiones. Si bien la investigación de la conducta delictiva se comparte con otros entes del Ejecutivo, y muy indirectamente también se comparte con entes del Legislativo, lo cierto es que el mayor peso recae en el propio Departamento de Justicia, en las fiscalías y en el NIE. Una lectura de la parte general y especial del Código Penal y de la Ley de Ética Gubernamental, da una idea del inmenso volumen de asuntos y casos que maneja este Departamento en solo uno de los aspectos —el penal— que su amplio radio de acción cubre. Las dimensiones civil y administrativa del fenómeno de la corrupción agregan o multiplican esa complejidad. También existen leyes de carácter prohibicionista en las cuales el Departamento de Justicia puede ser el llamado a hacerlas cumplir. Tal es el caso de las disposiciones que inhabilitan a una persona a ocupar cargos públicos o puestos de haber sido convicta en una gama de 11 delitos, a saber: apropiación ilegal agravada, extorsión, sabotaje de servicios públicos esenciales, aprovechamiento por funcionario de trabajos o servicios públicos, intervención indebida en los procesos de contratación de subastas o en las operaciones del Gobierno, soborno (delito agravado), soborno de testigo, oferta de soborno, influencia indebida y falsificación de documentos (3 LPRA Sec. 1821). Ahí mismo se establecen términos de 8 y 20 años, según el tipo de otros delitos de cuya comisión hubiere resultado convicta.

Otro caso es el de la prohibición contenida en 3 LPRA Sec. 1494, que inhabilita para aspirar a cargos públicos a quien ofreciere información falsa sobre convicciones antes relacionadas de uno a tres años. Asimismo la Ley Núm. 119 del 7 de septiembre del 1997, según enmendada, establece el registro de personas convictas por casos de corrupción. Además, existen leyes dirigidas a proteger a quienes denuncian actos de corrupción. Tal es el caso en el ámbito laboral para violaciones de la Ley Núm. 115 del 20 de diciembre de 1991 y la Núm. 426 del 7 de noviembre de 2000. La primera es la Ley de Represalias contra el Empleado por Ofrecer Testimonio y Causa de Acción; la segunda es la Ley para la Protección de Derechos de Empleados y Funcionarios Públicos Denunciantes, Querellantes o testigos de Alegados Actos Constitutivos de Corrupción.

Otro marco de especialidad adicional lo contiene la Ley de Protección y Compensación a personas que denuncien actos de corrupción contra fondos y propiedad pública, contenido en la Ley Núm. 14 del 11 de abril de 2001, según enmendada, mediante la cual se prohíbe hostigar, discriminar, despedir, amenazar o suspender beneficio, derecho o protección a otra persona por el hecho de que esta provea información, coopere o funja como testigo en cualquier investigación que conduzca a alguna denuncia, acusación, convicción, acción civil o administrativa, por conducta relacionada con el uso ilegal de propiedad o fondos públicos o con violaciones a las leyes y los reglamentos de ética en el servicio público. Caso similar es el de la Ley Núm. 34 del 16 de septiembre de 2004 que protege a los empleados y empleadas del servicio público denunciantes de la corrupción.

4. Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente

La Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (OPFEI) fue creada hace 26 años mediante la Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988 (3 LPRA Sec. (s) 99 y siguientes), según enmendada. De conformidad a los datos provistos por los Informes Estadísticos de Puestos Ocupados por la dependencia, para la confección del Documento de Presupuesto recomendado 2014-2015, para el año fiscal 2013-2014, en febrero de 2014, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente contaba con 22 puestos ocupados. En relación a su presupuesto, este ascendió en el año fiscal 2013 a 2014, a la cantidad de 2,859.000 millones de dólares.

La misión de la OPFEI es la provisión de un foro independiente que resolviese rápidamente actos ilegales atribuidos a ciertos/as funcionarios/as gubernamentales. La estructura organizacional de la agencia provee para:

- Área de Administración
- Área de Procesamiento e Investigación
- Oficina del Director Ejecutivo
- Oficina para Ventilar Querellas Municipales
- Panel sobre el Fiscal Especial Independiente
- Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario

Mediante la Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, se crearon los cargos de fiscales especiales independientes, con el fin de investigar y tramitar las denuncias por delitos contra determinados funcionarios o funcionarias que incurran en conducta delictiva. Un panel integrado por tres exjueces/zas y dos alternos/as dirige el funcionamiento de esta Oficina, designa a los fiscales especiales independientes y evalúa su desempeño administrando la gestión de estos casos. Durante su existencia, la entidad ha tramitado un número sustancial de denuncias y casos criminales donde se han acusado a alcaldes, alcaldesas, legisladores/as, directivos/as de corporaciones públicas, secretarios/as de departamentos y jefes/as de agencias, entre otros. Aunque los casos pueden y suelen llegar al Departamento de Justicia, estos deben ser referidos previamente al Panel de Exjueces del Fiscal Especial Independiente, quien realiza una evaluación y determinación sobre la procedencia de encausamiento y ulteriores trámites, y designa al fiscal o fiscales auxiliares que estarán a cargo. Las denuncias se tramitan por el procedimiento ordinario establecido en las Reglas de Procedimiento Criminal y conforme a estas.

La Ley Núm. 2, supra, ha sido enmendada por otros estatutos, habilitados para ese propósito, entre los que están:

1. Ley Núm. 19 del 24 de julio de 1990
2. Ley Núm. 276 del 10 de noviembre de 1998
3. Ley Núm. 40 del 3 de enero de 2003
4. Ley Núm. 24 del 19 de julio de 2005
5. Ley Núm. 110 del 7 de septiembre de 2005
6. Ley Núm. 202 del 21 de septiembre de 2006
7. Ley Núm. 2 del 3 de enero de 2012
8. Ley Núm. 3 del 3 de enero de 2012
9. Ley Núm. 4 del 3 de enero de 2012
10. Plan de Reorganización Núm. 1 del 3 de enero de 2012

Es importante señalar que recientemente ha habido cambios en la composición del Panel de Exjueces.

La Ley Núm. 2 de 1998 persigue una política pública clara de fomento y fortalecimiento de lo que se expone en la Exposición de Motivos del estatuto, a los efectos de "fortalecer la institucionalidad de un foro neutral e independiente para dilucidar rápidamente los actos atribuibles a funcionarios gubernamentales, y asegurar que las investigaciones sean objetivas, imparciales, independientes y de excelencia". De conformidad el Artículo 1 del estatuto, hace referencia a la declaración de política pública y a la creación de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI). El referido artículo establece, entre otras cosas, la composición de dicho ente gubernativo, integrado por un panel de tres miembros en propiedad y dos miembros alternos, seleccionados de entre exjueces y exjuezas de los tribunales del país. El Artículo 3 de la ley establece disposiciones sobre la creación del cargo, mientras que los Artículos 4 y 5 del estatuto exponen sobre el procedimiento de investigación preliminar. En relación al Artículo 4, este establece los funcionarios con los cuales intervendrá. Entre estos se encuentran los siguientes:

- Gobernador
- Secretarios y subsecretarios de los departamentos del Gobierno
- Jefes y subjefes de agencia
- Directores ejecutivos y subdirectores de las corporaciones públicas
- Alcaldes
- Miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico
- Asesores y ayudantes del gobernador
- Jueces
- Fiscales
- Registradores de la propiedad
- Procuradores de relaciones de familia y menores

El Artículo 5 hace una referencia directa a la facultad de la Oficina del Panel del FEI, en relación a la capacidad del organismo en la faceta de investigación preliminar en el caso de otros funcionarios, empleados o individuos, no mencionados en la lista anterior. Los Artículos 6, 7, 8 y 9 exponen que las imputaciones por la comisión de

cualquier delito sean al secretario de Justicia; el reinicio de investigación por nueva información; la determinación de procedencia de investigación preliminar; y el incumplimiento de los términos por parte del secretario de Justicia. El Artículo 10 del estatuto habilitador de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, regula todo lo relativo a la designación del Panel, el cual tendrá un presidente o presidenta, quien supervisará la administración y gerencia de la Oficina. De igual manera, el Artículo 10 se expresa a los efectos de que los miembros del Panel servirán por un término de diez años. El Artículo 11 del estatuto establece los deberes del Panel, mientras que el Artículo 12 establece las disposiciones sobre el o la Fiscal Especial. El Artículo 13 es sobre la jurisdicción exclusiva de fiscales independientes para investigar y procesar acciones penales inherentes a sus encomiendas.

El Artículo 14 de la Ley Núm. 2 de 1998, establece todo el trámite en torno a procesos disciplinarios, suspensión o destitución de cualquier alcalde o alcaldesa. Este extenso articulado fue añadido por medio del Artículo 4 del Plan de Reorganización 1- 2012 del 3 de enero de 2012. Los Artículos 14, 16 y 17 del estatuto exponen sobre la independencia del cargo; los informes parciales y totales que sobre sus encomiendas deben rendir los fiscales especiales al Panel; y sobre la necesidad de confidencialidad para proteger la investigación. Los Artículos del 18 al 24 contienen disposiciones sobre el término del cargo, restricciones de este, exclusión de aplicación de leyes, asignación de fondos, separabilidad y vigencia.

5. Oficina del Contralor

La Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico del 25 de julio de 1952, creó el cargo de contralor de Puerto Rico. La Oficina del Contralor fue creada hace 62 años mediante la Ley Núm. 9 del 24 de julio del 1952 (2 LPRA Sec. 71 y subsiguientes), según enmendada. Esta ley adscribe la Oficina del Contralor a la Rama Legislativa. Componen la clientela de esta Oficina todas las agencias de gobierno, incluyendo a corporaciones e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, Rama Judicial, Rama Legislativa y organismos adscritos al gobierno estatal y gobiernos municipales, entre otros. La Oficina del Contralor está integrada por 609 empleados/as. Tiene asignado un presupuesto consolidado que asciende a 39.815 millones de dólares para el año fiscal 2014-2015.

La Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada, la cual creó la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, le facultó a utilizar métodos generalmente aceptados en la práctica corriente de la intervención de cuentas, para determinar si los desembolsos se han hecho de conformidad con la ley. El propio estatuto establece que el contralor ejercerá sus funciones en relación a cuentas, fondos, ingresos, desembolsos y propiedades del Gobierno, incluyendo las que tuviese en fideicomiso.

Aun cuando el cargo es de entronque constitucional legislativo y nace del texto del Artículo III de la Constitución del ELA, tiene plena autonomía operativa para cumplir su función constitucional y conforme a como está descrita en las leyes. En el caso de la Oficina del Contralor, la Asamblea Legislativa solo ejerce control de dicha Oficina a través de la aprobación de su presupuesto funcional, mediante la revisión de las leyes, el ejercicio de sus facultades investigativas, la prestación de consejo y consentimiento (confirmación) por ambas cámaras legislativas, de quien fuere nombrado al cargo por diez años o hasta que sucesor sea confirmado, y mediante la revisión de sus informes por la Comisión Conjunta de Informes del Contralor (véase Sección C 1) (g) supra. Si bien es ancha la oportunidad y facultad de intervención legislativa en el funcionamiento de la Oficina del Contralor, fuera de los ataques a los que suele estar sujeta —notables en las pasadas dos incumbencias— y de los amarres presupuestarios, esta opera con relativa autonomía y radio de acción que no ha estado exento de controversias, especialmente cuando se ha extendido a la preintervención. Aun así es relativamente poca la legislación aprobada en las pasadas seis décadas que afecte o modifique de forma directa a la Oficina del Contralor.

En materia de fiscalización, durante los primeros 30 años de estar vigente la Constitución y la ley que creó la Oficina del Contralor solo se habían aprobado 12 leyes que tratasen el asunto directamente en cuanto a la Oficina del Contralor. Nueve leyes sobre esta materia han sido aprobadas desde entonces, para un total de 21 estatutos en 62 años.

La función de esta Oficina es tan abarcadora que continuamente atiende la materia legislada, reglamentada y la interpretada por los tribunales. Estos últimos le han conferido ancha latitud en el examen de cuentas sobre fondos desembolsados por el Gobierno de Puerto Rico. Ello incluye todo género de transacciones, contratos, donaciones o actos que involucren la disposición del patrimonio o comprometan el erario presente y futuro.

En el caso de la Oficina del Contralor, la disposición del Artículo VI Sección 9 sobre la utilización de fondos y recursos públicos solo para fines públicos y por autoridad de ley es brújula orientadora de sus funciones. La Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, constituye otra de las herramientas rectoras.

Por otro lado, la Ley Núm. 9, supra, establece en su Artículo 2 los requisitos del puesto de contralor, mientras que en el Artículo 3 hace lo propio con sus funciones. En los Artículos 3 (a) y 3, el estatuto hace referencia a la facultad de la Oficina del Contralor para contratar servicios técnicos o profesionales, y el sueldo que conlleva el puesto. Los Artículos 4, 5, 6 y 7 hacen lo propio sobre el poder de adquisición, posesión, uso y disposición de bienes inmuebles por la Oficina del Contralor; otra referencia al sueldo del contralor; acción en caso de vacante del puesto; y proceso en caso de incapacidad en el cargo y nombramiento del contralor interino, respectivamente. Las Secciones 8, 9 y 10 tratan, respectivamente, materias de presupuesto, comparecencia de testigos, autoincriminación e inmunidad. En los Artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley Núm. 9, supra, se atienden los temas de la cooperación de agencias gubernamentales, los informes especiales, la publicidad de los informes, los reglamentos y el sello oficial. El resto de los artículos que componen la ley habilitadora de la Oficina del Contralor disponen para la delegación de funciones (Art. 16), la prestación de servicios de auditoría, y copias y cobros por dichos servicios, entre otros.

6. Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico

Mediante la Ley Núm. 42 del 16 de abril de 2010, según enmendada, se creó el cargo y la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico (OIGGPR). Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 144 del 22 de julio de 2012, la cual trabajó con varias enmiendas a la Ley. Núm. 42, supra, ley habilitadora de la Oficina del Inspector General. El 19 de julio de 2013 se aprobó la Ley Núm. 62, la cual derogó la Ley Núm. 42, supra, transfiriendo los deberes y las funciones de auditoría gerencial y presupuestaria a la Oficina de Presupuesto y Gerencia, y revirtiendo a cada una de las agencias de la Rama Ejecutiva, la función de auditoría interna. Aun cuando la ley habilitadora de la OIGGPR fue derogada y siempre fue atacada por presumiblemente ser una de control administrativo y político, las bases de su creación de declarar una política pública sobre la integridad y eficiencia gubernamental, constituyen otro intento de trabajar con el asunto de la corrupción en Puerto Rico. Conforme a ello, se incluye en este Informe un análisis comprensivo de la ley, del puesto y de la OIGGPR.

La Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico llegó a tener alrededor de 101 empleados/as para el año fiscal 2012-2013. En ese mismo año fiscal tuvo asignado un presupuesto consolidado que ascendió a 5.145 millones de dólares. Según expresado por el documento de Presupuesto de la Oficina de Presupuesto y Gerencia del Estado Libre Asociados de Puerto Rico (OGP), para el año fiscal 2014-2015 los recursos fiscales y humanos de la OIGGPR fueron transferidos a la OGP y a las agencias e instrumentalidades del Gobierno central, según dispuesto por la Ley Núm. 62 de 2013. No obstante, para fines de este Informe, se proveen los datos, el marco operacional y las políticas públicas operaciones y fiscales que este ente gubernativo encarnó.

a. Procedencia

Ley Núm. 42 del 16 de abril de 2010, según enmendada

De conformidad al texto íntegro de la ley, el referido estatuto fue aprobado para declarar la política pública sobre la integridad y eficiencia gubernamental; crear la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico y establecer sus funciones y facultades; crear el Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental, y establecer sus funciones y facultades; disponer para el apoyo administrativo de la Oficina; autorizar la transferencia del personal del Área de Auditoría Operacional de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como el personal de las oficinas de auditoría interna de las entidades gubernamentales; derogar el inciso (4) del apartado (b) del Artículo 3, y el Artículo 6 de la Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; y para disponer el presupuesto operacional de la Oficina, entre otros fines.

b. Objetivos

La Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico tuvo la responsabilidad de coordinar y ampliar los esfuerzos gubernamentales para promover la integridad y eficiencia, y detectar y prevenir fraude, malversación y abuso en el uso de fondos públicos estatales y federales. De la misma manera, tuvo el fin de detectar e investigar las posibles fuentes de corrupción y tomar acciones proactivas para prevenir situaciones de esta naturaleza. Además, la OIGGPR tuvo el mandato legislativo de identificar recursos que se estuvieran utilizando en procesos innecesarios e ineficientes, y que estos pudieran ser reasignados para atender otras prioridades del Gobierno; al igual que establecer controles internos para prevenir y detectar la corrupción sin insertar procesos burocráticos.

c. Política pública

El Artículo 2 de la Ley Núm. 42, supra, reestableció una política pública en torno a diferentes temas atinentes a la corrupción e integridad pública. De esta forma, estableció:

Artículo 2 - Declaración de Política Pública. Es política pública del Gobierno de Puerto Rico:

- lograr los más óptimos niveles de integridad, honestidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio público;
- repudiar y rechazar todo acto, conducta o indicio de corrupción por parte de los funcionarios o empleados públicos;
- referir al secretario de Justicia los señalamientos y hallazgos sobre actos de corrupción, ilegalidades y conducta indebida de funcionarios en el manejo de fondos públicos;
- establecer controles, así como tomar acción y las medidas pertinentes para detectar, prevenir y actuar de forma proactiva para evitar actividades de corrupción en los organismos gubernamentales; y
- desalentar las prácticas de malversación, uso indebido, fraude y manejo ilegal de fondos públicos.

Se estableció, además, la responsabilidad del cumplimiento de esta política pública en cada agencia gubernamental al disponer que:

> Será responsabilidad de cada Secretario, Director Ejecutivo, Jefe de Agencia o cuerpo rector observar y velar por que se cumpla con esta política pública en cada entidad gubernamental. De la misma manera, establecer los controles y mecanismos adecuados para garantizar su cumplimiento. Será deber, además, de cada uno de estos y de los demás funcionarios y servidores públicos, poner en vigor las normas, prácticas y estándares que promulgue el Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia creado mediante esta Ley, así como de las recomendaciones, medidas y los planes de acción correctiva que surjan de las evaluaciones de la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico.

Es necesario hacer notar la definición limitada de corrupción que adoptó la referida ley. Esta definición es importante no solo por haber sido una de las más recientes, sino porque sienta una pauta definitoria para el Ejecutivo y sus agencias que tenía el propósito de abarcar más del 95% del tamaño y actividad gubernativa. A esos fines, los Artículos 3 y 5 de la ley, rezaban:

Artículo 3 - Definiciones

Para propósitos de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica: 2. Corrupción - Mal uso del poder de un funcionario público para conseguir una ventaja ilegítima, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Artículo 5 - Director de la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico.

> Requisitos del Director-Inspector
>
> El director de la Oficina será nombrado por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado y de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, por el término del cuatrienio al cual fue nombrado. La compensación del mismo será la que determine el Gobernador, conforme al nivel de responsabilidad del puesto. El funcionario designado deberá ser una persona de reconocida capacidad profesional, probidad moral y conocimientos en el campo de la administración pública y la gestión gubernamental.

Los Artículos 6 y 7 de la ley habilitadora de la OGIGPR, exponían en relación a las funciones y facultades de dicha oficina, al igual que sobre los poderes y funciones adicionales que fueron adscritas en aquel momento al puesto del inspector general. Junto con la creación de la Oficina del Inspector General y del cargo, se establecieron los Artículos 10 y 11 que crea un Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental con una composición mayoritariamente gubernativa y dos representantes del interés público. A esos efectos se establecieron también amplias responsabilidades y facultades sobre dicho comité, el cual sustituía al Comité del Gobernador sobre Auditoría Operacional, creado en virtud de la Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como Ley Orgánica de la Oficina de

Gerencia y Presupuesto. Sobre los Artículos 10, 11, 12 y 16, la derogada Ley Núm. 42 de 2010, estableció:

Artículo 10 - Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental

Se establece el Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental, el cual estará integrado por el Director o la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, quien lo presidirá, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, el Secretario de Hacienda y dos miembros del interés público con experiencia en auditorías, quienes serán nombrados por el Gobernador y ejercerán su cargo a discreción de este. El Director de la Oficina también formará parte del Comité, quien tendrá voz, pero no voto en las decisiones del mismo.

El Comité celebrará por lo menos dos reuniones ordinarias en el año y aquellas otras extraordinarias que se estimen convenientes para llevar a cabo los propósitos de esta Ley. Cuatro miembros constituirán cuórum y las decisiones del Comité sobre Auditoría se tomarán por mayoría de sus miembros.

Artículo 11 - Funciones y Facultades del Comité

1. Aprobar el Plan Estratégico de Auditoría Operacional, Gerencial, de Sistemas de Información, Administrativa y Fiscal desarrollado por la Oficina.
2. Aprobar los reglamentos desarrollados por la Oficina para cumplir con los propósitos de esta Ley, con excepción de aquellos que sean para el funcionamiento interno de la Oficina, a tenor con la Ley Núm. 170 del 12 agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.
3. Aprobar los estándares, políticas, normas y procedimientos desarrollados por la Oficina para guiar a las agencias en el establecimiento de controles y en la observación de prácticas de sana administración.
4. Evaluar los resultados de las auditorías realizadas por la Oficina, con el fin de tomar determinaciones respecto al Plan Estratégico.
5. Evaluar y aprobar los referidos al Departamento de Justicia, a la Oficina de Ética Gubernamental y al Contralor sobre cualquier informe realizado por la Oficina en el cual, razonablemente, se entienda que se ha cometido alguna infracción a las leyes aplicables en cuanto a utilización de propiedad y fondos públicos.
6. Asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre los resultados de las auditorías, estudios, evaluaciones e investigaciones realizadas.
7. Llevar a cabo actividades preventivas, tales como revisión de política pública, legislación, procedimientos y reglamentación encaminada a mejorar los sistemas y controles fiscales y operacionales del Gobierno, así como para promover la integridad y eficiencia de los funcionarios públicos.
8. Requerir a la Oficina la realización de auditorías, estudios, evaluaciones e investigaciones sobre alguna entidad gubernamental. De igual forma, referir a la Oficina aquellos asuntos que entienda debe investigar, estudiar o auditar.
9. Monitorear aquellos contratos y/o subastas emitidas por todas las entidades gubernamentales, cuyo monto exceda un millón de dólares. A tales efectos, todas las entidades gubernamentales vendrán obligadas a someter al Comité dichos contratos, así como las enmiendas a estos.
10. Identificar, revisar y discutir continuamente áreas de debilidad y vulnerabilidad en los programas estatales y federales, operaciones de fraude, malversación y abuso de fondos, y desarrollar planes para coordinar actividades que atiendan los problemas que trascienden las agencias en su carácter individual.
11. Establecer, por acuerdo de sus miembros, las normas para su organización, funcionamiento interno, y aquellas otras que estime conveniente para llevar a cabo los propósitos de esta Ley.

Es llamativo el hecho de que el Comité creado por los Artículos 10 y 11 es el encargado conforme al inciso núm. 5 de evaluar y aprobar los referidos al Departamento de Justicia, a la Oficina de Ética Gubernamental y al Contralor sobre cualquier informe realizado por la Oficina en el cual, razonablemente, se entienda que se ha cometido alguna infracción a las leyes aplicables, en cuanto a utilización de propiedad y fondos públicos. El artículo 12 de la Ley Núm. 42 establece el tipo de apoyo administrativo con el que contarán la Oficina y el Comité.

Artículo 12 - Apoyo Administrativo

La Oficina de Gerencia y Presupuesto proveerá a la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico y al Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental, el apoyo administrativo que sea necesario para llevar a cabo sus funciones. Los jefes de las agencias representadas en el Comité, también deberán colaborar con el apoyo administrativo que sea necesario para permitir a sus representantes cumplir cabalmente con sus funciones.

Artículo 16 - Presupuesto

La Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico operará durante el presente año fiscal con el presupuesto proveniente del Programa de Auditoría Operacional de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Para los años subsiguientes, el presupuesto de la Oficina será incluido dentro del Presupuesto General de Gastos de Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico. A tales efectos, el Director de la Oficina del Inspector General someterá anualmente a la Oficina de Gerencia y Presupuesto la petición presupuestaria para los gastos de funcionamiento de la Agencia.

Aun cuando la vigencia de la derogada Ley Núm. 42, supra, fue inmediata, el cargo de inspector general fue ocupado nueve meses después durante el mes de enero de 2011. Aun ante la derogación de esta ley, es importante la incorporación de la novel experiencia de esta oficina en el análisis del temario de este Informe; más allá de las verdaderas causas y razones que motivaron la creación de este ente gubernativo en 2010 por una administración, y su eliminación por otra administración en 2013.

Cualquier investigación posterior debe tomar en cuenta la historia natural de los tropiezos en la implantación de esta ley y, particularmente, cualquier ejercicio de implantación del Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental. Estamos seguros que de ese examen deben surgir claves investigativas importantes de orden metodológico y sustantivo.

7. Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (Fiscalía Federal y Negociado Federal de Investigaciones)

Estas entidades investigan y encausan criminalmente diferentes modalidades de corrupción gubernamental que involucre a funcionarios/as públicos/as o a personas privadas en actividades donde existe jurisdicción expresa de la esfera del Gobierno federal. Esa jurisdicción se da en determinados delitos clasificados que envuelvan el aprovechamiento ilícito de programas o fondos federales, o que se den en algún organismo público que reciba subvenciones federales, o que su actividad recaiga dentro del comercio interestatal y que rebasen determinadas cuantías umbrales.

Los delitos que confieren intervención federal en los temas de corrupción pública o gubernativa están recogidos en 18 USC Sec. 201 (soborno), Sec. 1951 (extorsión), Sec. 666 (fraude, malversación), Sec. 1346 (privación de servicios honestos de funcionarios públicos), Sec. 203 y 295 (conflicto de interés), Sec. 208 (tener interés económico en el proceso en el que evalúa o interviene), Sec. 209 (corrupción) y en 41 USC Sec. 51 a 58 incluso (Anti Kickback Act) y Sec. 654 (malversación por oficiales gubernamentales).

Los procesos investigativos criminales en la esfera federal utilizan métodos y tecnologías autorizadas en el ejercicio de esa jurisdicción que están proscritos en la Constitución del ELA, tales como la interceptación de llamadas telefónicas. Del mismo modo, cuando se ventilan ante jurado las convicciones requieren unanimidad en el veredicto.

Durante los pasados meses han sido notables las intervenciones y los procesamientos de un legislador y su cómplice, suplidores, cerca de un centenar de policías y empleados/as postales que auxiliaban al narcotráfico. Durante el cuatrienio pasado fue notorio el enjuiciamiento de un exgobernador que resultó no culpable, en un proceso donde una decena de personas se declaró culpable por violaciones a leyes sobre el financiamiento de campañas políticas, entre otros. Anteriormente, bajo diferentes delitos de corrupción se ha acusado o enjuiciado a exlegisladores poderosos e influyentes como un pasado presidente y un vicepresidente cameral, un exvicepresidente senatorial, un expresidente de la Comisión de Nombramientos y un exportavoz de la mayoría senatorial. Todas las agencias fiscalizadoras del Gobierno de Puerto Rico tienen acuerdos de cooperación con el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

VIII. Metodología para traducir e instrumentar recomendaciones

Durante el tiempo de estudio, lectura, investigación y análisis de la encomienda, la Comisión Especial sobre Corrupción y Derechos Humanos entrevistó a varios exgobernantes, jefes/as o directores/as y exdirectores/as de entes fiscalizadores (locales y federales), ex funcionarios/as públicos/as, funcionarios/as públicos/as electos/as, nombrados/as y por designación y a algunas personas convictas en casos de corrupción. La Comisión Especial sostuvo reuniones previas a la entrevista con cada persona. Por excepción, recibió información de varias personas que cooperaron, aunque no quisieron o no pudieron participar.

Cada entrevista contiene recomendaciones, ideas o sugerencias de cómo atender, enfrentar o atajar el fenómeno de la corrupción, en particular la gubernamental. Contiene también opiniones sobre las causas, percepciones sobre el fenómeno en otros tiempos (generalmente durante la incumbencia de los exfuncionarios/as) y comparaciones con el momento actual. Las recomendaciones e ideas varían en cuanto a complejidad, nivel de concreción, especificidad y naturaleza. Se incluye un resumen de las recomendaciones extraídas de las entrevistas. Véase el apéndice con propuestas derivadas de estas.

Consideramos que la mayor parte de estas recomendaciones, ideas y sugerencias, tal y como están expuestas, requieren ser traducidas o trasladadas a un marco más concreto y operacional. Para ello hemos partido de cada una y puntualizado a qué instancia o problema específico se refieren. En lo posible, hemos identificado la estructura gubernamental o procedimiento que debe modificarse o crearse, y las funciones que deberían atribuírseles.

Este ejercicio de estricta responsabilidad de los autores del Informe, pretende pasar del nivel estrictamente descriptivo a un nivel analítico y de síntesis superior que pueda ser considerado por los órganos gubernativos que tratan el tema de la corrupción. Advertimos que algunas de las recomendaciones requerirían cambios en la legislación, la reglamentación o las prácticas vigentes. Corresponderá a quienes tengan facultades legislativas y ejecutivas, "factorizar" y llevar al lenguaje jurídico último las recomendaciones que aquí serán expuestas.

En algunos casos la recomendación fue precisada por las personas entrevistadas a través del interrogatorio. En otros, no se proveyeron esas precisiones. Toca a quienes examinen este Informe evaluar la sabiduría o vigencia de esas recomendaciones.

Los autores de este Informe, los licenciados Víctor Rivera Hernández, Víctor García San Inocencio y Pedro Toledo Dávila (q.e.p.d.), discutimos ampliamente el contenido de buena parte de las recomendaciones recibidas. De igual manera, incorporamos muchas de nuestras respectivas experiencias en las entrevistas, los interrogatorios y las discusiones del grupo. En el caso del licenciado Toledo Dávila, tales experiencias excepcionales, respondieron a su trasfondo como ingeniero y abogado, agente a cargo del Negociado Federal de Investigaciones (FBI) en Puerto Rico y como superintendente de la Policía de Puerto Rico durante tres cuatrienios y dos administraciones de signos políticos diferentes. Hacemos constar en este caso que su enorme pasión en la lucha contra la corrupción y el cúmulo de experiencias que brindó en un proceso continuo de información, búsqueda y deliberación. El licenciado Toledo Dávila falleció de manera repentina el 24 de diciembre de 2012.

En el caso del licenciado Víctor Rivera Hernández, su experiencia como ex secretario del Trabajo, asesor en las tres ramas de Gobierno y en un sinnúmero de municipios, así como sus experiencias como abogado y profesor universitario, contribuyeron a dimensionar las discusiones de la Comisión Especial en un continuo de cuatro administraciones.

De otra parte, en el caso del licenciado Víctor García San Inocencio, su experiencia como asesor legislativo y como portavoz de la Minoría cameral durante seis cuatrienios desde una perspectiva fiscalizadora y contestataria, brindaron elementos constitutivos al conjunto de este análisis de propuestas.

En adelante se presentan las propuestas sobre el tema de la corrupción y los derechos humanos. Acompañamos como apéndice una lista de las propuestas derivadas de las entrevistas.[16] A continuación, una lista de las personas entrevistadas y las fechas:

- Lcdo. César López Cintrón — 11 de noviembre de 2011
  Ex Fiscal Especial Independiente

- Lcdo. Hiram Morales Lugo — 2 de abril de 2012, 29 de abril de 2013, 6 de mayo de 2013
  Exdirector Ética Gubernamental

16 Las transcripciones de las entrevistas obran en los archivos de la Comisión de Derechos Civiles.

- Lcda. Zulma Rosario Vega — 5 de junio de 2013, 24 de junio de 2013
  Directora Ética Gubernamental
- Dra. Linda Colón Reyes — 24 de junio de 2013
  Exdirectora Oficina Comunidades Especiales
- Hon. Sila M. Calderón Serra — 27 de febrero de 2013
  Exgobernadora de Puerto Rico
- Hon. Aníbal Acevedo Vilá — 16 de abril de 2013
  Exgobernador de Puerto Rico
- Hon. Rafael Hernández Colón — 25 de abril de 2013
  Exgobernador de Puerto Rico
- Carlos Cases — 6 de mayo de 2013
  Director FBI en Puerto Rico
- CPA Ricardo Dalmau Santana — 3 de junio de 2013
  Exdirector Oficina del Auditor General
- Lcda. Nydia Cotto Vives — 26 de junio de 2013, 19 de agosto de 2013
  Presidenta Panel del FEI
- Iván Ariel Rodríguez Traverso — 16 septiembre de 2013
  Exlegislador
- Hon. Sonia Ivette Vélez Colón — 9 de octubre de 2013
  Exdirectora Oficina de los Tribunales
- Hon. Luis Sánchez Betances — 9 de octubre de 2013
  Exsecretario de Justicia
- Hon. Pedro Rosselló González — 15 de octubre de 2013
  Exgobernador de Puerto Rico

IX. Hallazgos y recomendaciones

1. Existe una falta de conocimiento de gran parte de la población sobre los derechos humanos, sus fundamentos y razón de ser, modos de promoverlos y de defenderlos, e importancia.
2. Existen instancias de corrupción reiteradas y masivas que también involucran la comisión de delitos y de las cuales participan decenas o, acaso, cientos de miles de personas. Cabe mencionar:

   a. Las apropiaciones de parte de miles de comerciantes del impuesto sobre la venta y servicios —que son cobrados, pero no se remiten al Departamento de Hacienda— hecho que agrava el déficit fiscal.
   b. El aprovechamiento ilícito de subsidios y beneficios en decenas de programas gubernativos para los cuales no se cualifica, tales como subsidio a la telefonía celular, programa de asistencia nutricional, plan de salud, desempleo y subsidios a la vivienda, entre otros.
   c. Elusividad contributiva corporativa como la que se produjo a raíz de que decenas de miles de corporaciones no enviasen el pago con sus planillas en un mismo trimestre.
   d. Alteración e interferencia con los medidores de servicios como contadores de agua y electricidad, e interceptación de servicios (agua, señal cable-visiva y electricidad).
   e. Operación de decenas de miles de máquinas electrónicas tragamonedas de apuestas en miles de negocios.
   f. Interferencia y anulación ilícita de millones de dólares en multas de los terminales informatizados del Departamento de Transportación y Obras Públicas.

3. Se desvincula en la conciencia de las personas y quienes trabajan en el servicio público la relación entre vigencia o menoscabo de derechos humanos y corrupción.
4. Existe un anquilosamiento o inoperancia de estructuras gubernativas encargadas de programas gubernativos dirigidos a evitar lo enumerado en el apartado número dos.

5. Pareciese que existe en demasiados sectores un clima de indiferencia, desgaño, pasividad y hasta aceptación de la cotidianidad del fenómeno de la corrupción.
6. Las entidades encargadas de trabajar, combatir, controlar, prevenir y enfrentar la corrupción pública o privada fueron creadas en tiempos distintos para atender instancias diferentes. Por consiguiente, carecen de unidad estructural, operan independientemente y cubren áreas relativamente pequeñas del universo de actividades sociales y gubernativas.
7. El crecimiento notable de las actividades gubernativas de las pasadas tres décadas puede haber afectado la actividad fiscalizadora de los entes encargados de manejar la corrupción.
8. La operación de dos sistemas jurídicos y dos sistemas administrativos en el marco de la actividad gubernativa expande la superficie y las áreas de acción a fiscalizar y complica esos procesos.
9. La expansión de agencias y programas que multiplicó el tamaño del Gobierno en el último medio siglo, aumentó también las áreas de oportunidad para las personas corruptas.
10. El aumento irrestricto en el número de los proyectos gubernativos-privados, la cuantía presupuestaria involucrada, la contratación y subcontratación privada y privatizante ampliada, y el creciente autodesprecio a lo público frente a lo privado, han creado grandes áreas en las cuales los entes fiscalizadores existentes tienen una menor cubierta y en donde elementos empresariales consideran como parte de la inversión asumir los costos de los riesgos de incurrir en prácticas ilícitas (tales como participar en hechos de extorsión y soborno).
11. Existe una creciente y arraigada práctica de inversionismo político como lo demuestra el tipo y número de casos que han aflorado en las pasadas dos décadas.
12. El ordenamiento jurídico ha abierto las puertas de la participación política a las personas jurídicas (corporativas) a través de la irrestricta participación en campañas a través de comités de acción política para formar opinión.
13. El costo creciente de las campañas políticas, unido a su irrestricta duración, hacen que la clave del éxito de estas se deba a la presencia e imagen en los medios de comunicación, más que la participación educativa y deliberativa. De ahí una dependencia notable en el capital que las subsidia y en sus fuentes, cada vez más ajenas al ciudadano/a de a pie.
14. La participación ciudadana en la gobernanza democrática es extremadamente endeble en nuestra organización gubernamental actual.
15. La fiscalización del funcionamiento, del manejo de los recursos públicos, de la efectividad y el cumplimiento de los programas gubernativos está carente de una participación ciudadana real y efectiva.
16. La operación de los entes fiscalizadores se presenta ante quien observa externamente como carente de integración, de signo ritualista y con muy poco incentivo a la innovación.
17. Las corporaciones públicas han devenido en entes sujetos al vaivén y tensiones partidistas a su interior y en su proyección externa. La participación ciudadana en sus Juntas de Directores es nominal.
18. La ética gubernamental como realidad orientadora de la actividad gubernativa requiere de esfuerzos concertados y extraordinarios de todos los entes gubernativos y de todos los/as servidores/as públicos/as. No se trata de un simple esfuerzo burocratizado, sino de una nueva visión, impulso y creación de mística del servicio público.
19. En el empeño por mejorar la fiscalización y combatir la lacra de la corrupción gubernamental, es necesario contar con una fina sensibilidad que permita fortalecer los instrumentos sin vulnerar el disfrute de los derechos humanos. Recordemos que en nombre de la seguridad se golpean derechos fundamentales. En nombre de la pureza y pulcritud de la función pública no pueden lacerarse derechos humanos.
20. En el ámbito preventivo y retributivo es necesario que se adopten y amplíen medidas efectivas de interdicción contractual para promotores/as desde lo privado de la corrupción gubernamental.
21. Es necesario robustecer y reforzar los instrumentos de investigación preventiva de actos de corrupción gubernamental. El fenómeno corrupto puede consumarse en una serie de actos, puede ser de daño y efecto continuado, y puede tener un carácter repetitivo cuando no es atendido, por lo que requiere de acción oportuna y ágil.
22. La cooperación de copartícipes, coautores/as y colaboradores/as en actividades delictivas que alimentan el fenómeno de la corrupción obliga, en el ánimo de hacer más oportunos y eficaces los instrumentos fiscalizadores, a promover la cooperación de copartícipes.
23. Informar de actos corruptos es un evento riesgoso. Deben fortalecerse las medidas protectoras de los/as informantes y, además, deben dárseles incentivos suficientes para su colaboración con los entes fiscalizadores de la corrupción.
24. En la impunidad se erige un caldo de cultivo a la actividad ilícita, pues destruye la motivación para actuar frente a la ilicitud; premia y anida a la persona corrupta, convierte en partícipe a quien abandona su deber de combatirla, devalúa la calidad de la vida y derrota el propósito de la convivencia cívica. Es necesario que se adopten medidas que permitan combatir la impunidad y la idea de que el sistema privilegia o permanece indiferente ante la persona corrupta.
25. El ordenamiento contiene lagunas en cuanto a plazos, términos y marcos operativos entre los entes fiscalizadores que deben ser atendidas.
26. La promoción de la integridad pública y la prevención de la corrupción requieren de un profundo componente educativo general y especializado que debe ser atendido por

todo el aparato gubernativo y que no puede concentrarse en ningún ente fiscalizador particular.

27. En vista de nuevas modalidades de actos u omisiones corruptas, hay que actualizar algunas de las prohibiciones existentes e incorporar otras nuevas.
28. Algunos nuevos entes o instancias renovadas de fiscalización, procesamiento y manejo son necesarios a nivel judicial y administrativo. Del mismo modo, nuevos remedios de carácter civil e institucional deben estar al alcance real de las personas.
29. El sector académico ha respondido parcialmente y de manera limitada a la multiplicidad de instancias y manifestaciones del fenómeno de la corrupción. Es necesario dotarlo de recursos y autonomía real del foco gubernativo para que, desde lo externo, analice y escrute la acción gubernativa.
30. La política pública en torno a la prevención y lucha contra el fenómeno de la corrupción debe examinarse continuamente y adaptarse a los desarrollos internacionales y a los adelantos en la investigación, para lo cual la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y la Rama Judicial deben asumir una actitud activa y militante junto a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

X. Bibliografía

Autores

Bayley, D. H. (1966). "*The Effects of Corruption in a Developing Nation". Western Political Science Quaterly.*

Bidart Campos, G. J. (2006). *Teoría general de los derechos humanos.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

Cordero Cirilo, E. (2002). "La corrupción gubernamental, el reto para un liderato virtuoso", *Revista de Administración Pública*. UPR.

Brioschi, C. A. (2010). *Breve historia de la corrupción: De la Antigüedad a nuestros días.* España: Editorial Taurus.

Cocciolo, E. E. (2008). "Las mutaciones del concepto corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad de la época del Estado regulador y de la sociedad de riesgo", *Revista de Llengua i Dret.*

Colón Morera, J. y Alegría Ortega, I. E. (2011). *Puerto Rico y los derechos humanos: Una intersección plural.* Comisión de Derechos Civiles. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Callejón.

González Ortiz, B. (1998). "Corrupción administrativa en Puerto Rico". *Revista de Administración Pública*, UPR.

Jabobs, James B. (1999). "Conferencia Conjunta sobre Corrupción". Budapest, Hungría. Universidad de Princeton y Universidad Central Europea.

Laporta, F. J. y Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.

Kaufmann, D. (1997). "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*.

Malém Seña, J. F. (2000). *Globalización, comercio internacional y corrupción*. España: Editorial Gedisa.

Santana Rabell, L. (2000). "La corrupción gubernamental, causas, consecuencias y cómo combatirla". Cumbre Social. Vega Alta, Puerto Rico.

Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica, Estudios Públicos, 89, Chile.

Artículos, revistas e informes:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), 2da edición actualizada, República Argentina.

"Fulgor y decadencia de la administración pública". (1994). *Revista de Administración Pública*. UPR. Editorial La Torre del Viejo.

Fundación Acción Pro Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Unión Europea* No. C. 195, del 25 de junio de 1997.

Informe Global de la Corrupción 2009/2011/2013. Resumen Ejecutivo Transparency International.

"La administración pública de Puerto Rico ante el siglo XXI". (1996). *Revista de Administración Pública*. UPR. Primera edición.

Memorias. (2000). Primera Cumbre Social. Dorado, Puerto Rico.

Memorias. (2003). Segunda Cumbre Social. Ponce, Puerto Rico.

Reforma gubernamental: Un nuevo modelo organizativo para Puerto Rico. (2014). AEELA. Primera edición. Editorial Cordillera.

Transparency International, http://www.transparency.org

XI. Apéndice:

A. Propuestas derivadas de las entrevistas

1. Sobre la metodología de recopilación, conceptualización, instrumentación e implementación efectiva

En el curso de este trabajo tuvimos la oportunidad de entrevistar informal y formalmente a decenas de conocedores/as del mundo político, académico, empresarial y periodístico para conversar sobre el ancho temario que ocupa este estudio. Las entrevistas, que se realizaron entre noviembre de 2011 hasta 2013, son solo la muestra del armazón formal de un proceso dialógico intenso que hubiese sido imposible perpetuar para todas las personas entrevistadas, por razón de itinerarios y escasez de recursos.

Durante el transcurso de este intenso diálogo surgieron cientos, acaso miles de interpretaciones o ideas sobre causas, factores, modalidades e ideas sobre cómo interpretar y combatir las manifestaciones del fenómeno de la corrupción.

Muy pronto nos dimos cuenta de dos carencias importantes. Muchas de esas ideas tenían un carácter descriptivo de lo que debía hacerse, pero los conceptos y la forma procedimental de cómo conseguir hacerlo no se habían ni siquiera dibujado, menos aún diseñado. Por otro lado, eran escasas las claves operativas e instrumentales que sería necesario poner en marcha para que esas ideas cobrasen vida como palanca transformadora.

Los diálogos-discusiones del grupo investigativo sirvieron para degustar y digerir conceptos, saberes y pareceres. La dimensión técnica aportada en las entrevistas a los/as encargados/as de los entes fiscalizadores, dieron más estructura a la comprensión de los procedimientos vigentes. Aun así, la recopilación de las ideas aportadas por las personas entrevistadas a manera de recomendaciones, en muchos casos no resultaba suficiente.

Acompañamos un resumen temático-panorámico de las observaciones-recomendaciones aportadas en esas entrevistas. Como notará el lector o lectora, es necesario referirse a cada entrevista para contextualizar el tenor de estas. Asimismo, hay que tomar en cuenta el momento de incumbencia de quienes hablan. En el caso de la exgobernadora y los exgobernadores entrevistados, han pasado años desde su incumbencia, por ejemplo: Rafael Hernández Colón, 20; Pedro Rosselló González, 12; Sila María Calderón, 9; y Aníbal Acevedo Vilá, 5. En ocasiones, en relación a estas entrevistas, dio la impresión de escuchar a la vez una voz dividida en dos tiempos: un viejo pasado, y un presente que se ha nutrido de las reflexiones y que habla a distancia de su incumbencia.

Cuando entrevistamos los/as titulares actuales de entes fiscalizadores, la voz se bifurca de otra forma: el manejo de lo actual choca con la inminencia de cambios en los marcos jurídicos y operativos. Esto es notable en las entrevistas de las licenciadas Zulma Rosario y Nydia Cotto Vives, en las cuales la huella de los procesos de enmienda que llevaron a las leyes Núm. 1 y Núm. 2 de enero de 2012 sobre el OEG y OPFEI está radiografiada. Sucede otro tanto con el CPA Ricardo Dalmau Santana, quien asistía al momento de la entrevista al desmantelamiento de facto de lo que fue su oficina, hecho que se consumó finalmente en septiembre de 2013.

Las recomendaciones que presentamos contienen, casi sin excepción, un formato uniforme —Justificación, Definición, Estructura y Definición adicional— dirigido a facilitar interpretación por aquellos/as funcionarios/as gubernativos a quienes corresponda atenderlas. Hay que puntualizar que se trata de recomendaciones que suponen acción legislativa, reglamentadora, de implantación, gestión y ejecución. Las ideas iniciales expuestas por las personas entrevistadas, sumada a las discusiones del equipo investigador, nutren la composición de cada recomendación. Reconocemos que si bien hay ideas cuya esencia se recoge en las propuestas, estas contienen una transformación importante, por lo que no serían atribuibles *ad verbatim* a sus originadores/as. El ejercicio de transformación de las ideas en propuestas es de entera responsabilidad del grupo investigador.

Ha habido casos en los cuales los/as entrevistados/as han adelantado conceptos y precauciones sobre estos, con los cuales los investigadores no necesariamente hemos coincidido. Hay políticas públicas controvertibles, como la de las privatizaciones, en las cuales si bien no se coincide del todo, las precauciones deben tomarse en cuenta y podrían adoptarse como recomendaciones buenas, dado el supuesto infranqueable de la existencia de lo que le da origen.

2. Clasificaciones temáticas de las propuestas

Con el fin de presentar de una manera más coherente las recomendaciones, las hemos subdividido en 15 clasificaciones. Se trata de una división temática y esquemática. Algunas de las recomendaciones podrían ubicarse en más de un compartimiento temático. Ello obedece a que las divisiones tratan sobre creación de estructuras, funciones, modificación de política pública y temas como prevención, interdicción, integración, fortalecimiento de instrumentos y otros que por sus efectos cabrían en más de una clasificación. Se recomienda, pues, una lectura de todas las clasificaciones y otra separada de cada compartimiento temático. Quizás una tercera lectura de tapa a tapa facilite la integración.

Como es natural, los autores del estudio hemos adoptado posiciones de contenido, pero al trasladarlas al formato presentado nos hemos situado en el lugar de quienes formulan, implantan e interpretan política pública y la traducen a programas, procesos y procedimientos. Sabemos que es imposible que un cúmulo de tantas recomendaciones pueda adoptarse en su totalidad. Reconocemos que estas no se pueden implantar con la simple aprobación de sus instrumentos. Lo mismo que dicta esta división temática —la manera en que se estructuran los procesos sociales y gubernativos— obliga a comprender la complejidad del proceso de implantación. Se trata en el fondo de un conjunto de medidas que requieren un programa, un proceso paulatino y una prolongación en el espacio y tiempo de gobernanza.

Quienes deban legislar, reglamentar, implantar e interpretar estas recomendaciones tendrán que hacer un estudio de este Informe, el que también tiene que incluir por fuerza de necesidad sus lagunas y limitaciones. Cada tema clasificatorio y cada compartimiento invita, como las recomendaciones, a un proceso un proceso de estudio y reflexión.

3. Sobre la inflación legislativa, reglamentaria y procedimental

A primera vista el volumen de las recomendaciones resultará chocante, particularmente cuando pareciese que complica antes que simplificar el ordenamiento positivo; agrega estructuras y añade procedimientos. Tenemos una cierta repulsión al exceso de leyes y a la abundancia burocrática. Se dice que hay demasiadas leyes y reglamentos. Puede ser verdad, pero harán falta más para dentro de la legalidad atender lo existente y modificarlo. Aun para derogar leyes hace falta legislar.

Si bien es cierto que se están proponiendo estructuras y procesos nuevos, nótese que se hace para propiciar la creación de espacios participativos nuevos —especialmente de ciudadanos/as y exfuncionarios/as— y para crear o redirigir procesos que ya existen. Debe tomarse en cuenta que se trata de procesos y procedimientos sumamente delicados que fueron construidos a lo largo del tiempo, unas veces por importación y recepción, y otras, por evolución natural.

Se ha simplificado el trabajo a los que decidan adoptar algunas recomendaciones. Se han perfilado las formas jurídicas y el formato de ley y reglamentario, y su fundamentación se tendrá que impartir en los procesos legislativos y gubernativos atinentes.

4. Cuerpo de propuestas

A continuación nuestras recomendaciones, organizadas en 15 clasificaciones.

Clasificación 1: Creación de estructuras

I. Creación de un Observatorio sobre el fenómeno de la Corrupción en Puerto Rico.

A. Justificación

Existe una necesidad de promover un organismo extragubernamental que responda a la sociedad civil, el cual actúe como "observatorio" del fenómeno de la corrupción a nivel del sector público y privado.

B. Definición

Este organismo aportaría transparencia y promovería la discusión serena con carácter orientador y educador del fenómeno de la corrupción. El Observatorio actuaría como ente orientador y fiscalizador de los entes fiscalizadores.

C. Estructura

Estaría integrado por siete miembros en carácter de observadores/as, nombrados/as y confirmados/as por tres cuartas partes de los miembros de cada cuerpo legislativo. Sus nombramientos escalonados serían de cuatro y seis años.

El organismo contaría con una oficina que operaría en las instalaciones de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, gozando de autonomía operativa, asignación presupuestaria no decreciente, capacidad para requerir información y documentación de cualquier ente público, y una oficina de dirección ejecutiva.

Entre sus integrantes habría un/a exgobernador/a. De no haber alguno disponible, ese espacio podría ser ocupado por un/a exsecretario/a de Estado. A su vez, el organismo estaría integrado por un/a exjuez/a, un/a exlegislador/a y cuatro ciudadanos/as de reputación intachable conocedores del fenómeno de la corrupción, que no sean empleados/as gubernamentales.

D. Definición adicional

Investigar el fenómeno de la corrupción, lo que incluiría el examen de protocolos investigativos de entes fiscalizadores; el examen de casos concluidos o cuyo trámite estuviese inactivo desde hace más de dos años; hacer acopio de investigaciones académicas y públicas sobre el fenómeno de la corrupción, y profundizar en su examen y dar seguimiento a sus hallazgos. También incluiría interrogar a fondo a personas cooperadoras y a partícipes en casos de corrupción, como paso previo a ser considerada cualquier oferta de acuerdo o preacuerdo en caso de que sean acusados/as; evaluar el sistema de sanciones que en efecto se imparten en los organismos sentenciadores o adjudicativos; informar al pueblo y a los organismos investigativos y judiciales de sus hallazgos; e informar semestralmente de sus trabajos al gobernador y a las cámaras legislativas.

II. Creación de un organismo gubernativo con autoridad para coordinar y maximizar los esfuerzos de los entes fiscalizadores.

A. Justificación

Existen lagunas y desfases entre los entes fiscalizadores. La creación de estos en diferentes momentos y circunstancias, respondiendo a énfasis propios y la natural diferenciación de funciones de estos organismos, ha provocado un desfase acumulativo.

Entre los entes gubernativos fiscalizadores, hay áreas de competencia compartida que requieren afinamiento y coordinación en ánimo de maximizar efectividad, rendimiento y eficiencia. Existe la necesidad de evitar choques entre los entes fiscalizadores, tales como el más reciente que resultó en un pleito judicial entre la OPFEI y el Departamento de Justicia.

B. Definición

El organismo que se cree velaría por el respeto a la autonomía particular de cada ente fiscalizador especializado, y al mismo tiempo promovería la maximización en la utilización de esfuerzos y recursos.

C. Estructura

El nuevo organismo sería una oficina adscrita a alguna de las estructuras fiscalizadoras existentes o de una entidad nueva. Este tendría autonomía operativa e independencia. El ente propuesto estaría integrado por tres comisionados/as con nombramientos hechos por el gobernador/a, a un término de seis y ocho años de duración. Los tres miembros serían escogidos entre quienes hayan ocupado y completado sus periodos como contralor/a, secretario/a de Justicia y secretario/a de Hacienda, aunque en el caso de los/as exsecretarios/as tendrían que haber participado en cuatrienios distintos bajo gobernantes de distintos partidos políticos.

El nuevo organismo contaría con una Directoría Ejecutiva y personal de apoyo.

D. Definición adicional

El organismo propuesto, sería creado para:

1. Estructurar la interacción y el marco de complementariedad necesario entre los entes fiscalizadores actuales que operan en esferas y marcos distintos, y que carecen de una integración institucionalizada y regimentada.
2. Recomendar las enmiendas a las leyes, nuevas leyes especiales y aumentos presupuestarios que sean necesarios para ampliar la capacidad investigativa, fiscalizadora y procesadora de los casos de corrupción.
3. Estar a cargo de los registros y listas de contratistas y personas convictas de actos de corrupción.
4. Promover la utilización más eficaz de los recursos fiscalizadores.
5. Reglamentar y promover el intercambio y manejo de información confidencial por los entes gubernativos autorizados.
6. Atender diferendos y mediar en controversias sobre compartir información y documentación en el caso de investigaciones paralelas.
7. Circular la información pública de todo informe, resolución y reglamentación que sea final sobre acciones fiscalizadoras de estos entes.
8. Asegurar y procurar el referido oportuno a la entidad fiscalizadora correspondiente de los casos con consecuencias posibles en multiplicidad de foros: administrativo, penal y civil.
9. Supervisar los procedimientos de acopio de información, logística y estrategia investigativa de cada uno de los entes fiscalizadores.
10. Asesorar al Ejecutivo, a los entes fiscalizadores y a la Cámara y el Senado sobre los asuntos de su competencia.

III. Creación de una política pública que mandate e instrumente un modelo y modelaje de la actividad pública y privada anticorrupción.

A. Justificación

El fenómeno de la corrupción en el ámbito público y privado es ampliamente diseminado. La frecuencia de casos y la amplitud de sectores y segmentos de nuestra sociedad que están involucrados en conductas deshonestas, hace que el fenómeno tenga repercusiones en toda la sociedad.

Resulta necesario trabajar en la promoción de conductas y valores que contribuyan a una convivencia sana que robustezca la vida ciudadana.

La deshonestidad, la falta de honradez y la iniquidad erosionan la calidad de la vida y el disfrute de los derechos fundamentales. La educación, las buenas prácticas en la administración de lo público y lo privado, y un estilo auténticamente democrático contribuyen a robustecer tales derechos.

Una política pública que se enfoque en la educación y el modelaje inspirada en valores como dignidad, solidaridad, igualdad y justicia por parte de todas las instituciones públicas y todo el funcionariado, unida a un esfuerzo sistemático inclusivo que incluya al sector privado, debe contribuir a atacar el fenómeno de la corrupción en sus bases sociales colectivas e individuales.

B. Definición

Orientar el esfuerzo gubernativo y canalizar sus recursos para promover un modelaje que se sitúe en los valores fundamentales de la dignidad, la honradez, la libertad, la igualdad y la justicia con el fin de atajar el fenómeno de la corrupción y robustecer la vigencia de los derechos humanos.

C. Estructura

La creación de la política pública persigue que se cree un cuerpo coordinador de los esfuerzos gubernativos para promover el modelaje en

el servicio público y en toda la sociedad del servidor/a público/a y de la persona honesta, digna y justa.

Este cuerpo coordinador estaría dirigido personalmente por el/la gobernador/a y por los/as secretarios/as de Justicia, Educación, Hacienda, el/la director/a de la Oficina de Ética Gubernamental y el/la secretario/a de Desarrollo Económico, quienes allegarían los recursos necesarios para sus esfuerzos y campañas continuas.

D. Definición adicional

1. Organizar eventos y campañas municipales, regionales y nacionales para educar sobre los valores en los cuales se funda la convivencia ciudadana y la gobernanza democrática.
2. Exponer vívidamente los casos más importantes de corrupción pública y privada.
3. Promover el desarrollo de actividades con la empresa privada, las corporaciones públicas y los municipios, donde se discutan y señalen ejemplos de deshonestidad.
4. Reconocer que el modelaje requerirá una acción gubernativa y social sin precedentes, comenzando por el sistema educativo público y privado, e incluyendo todas las instituciones de enseñanza.
5. Aceptar que el modelaje requerirá una refundación de las estructuras, esfuerzos y estrategias educativas a los/as funcionarios/as públicos/as electos/as, de nombramiento o designación.
6. Promover una instrumentación más contundente y menos delegada de la Oficina de Ética Gubernamental, su Instituto para el Pensamiento Ético y una actualización de los requisitos de educación ética.
7. La concesión de licencia a profesionales estaría condicionada a haber tomado en sus respectivas profesiones y oficios, determinado número de créditos en responsabilidad social, ética y aspectos legales.
8. La renovación de licencias de profesiones y oficios requeriría la toma de un curso universal modelo de ética, como parte de los requisitos de educación continua.
9. Se proveería para que cualquier juez/a o funcionario/a con capacidad sancionadora pueda incluir la toma de cursos a querellados incursos, personas convictas o personas naturales que hubieren incurrido en conducta antiética. En el caso de personas jurídicas podría imponerse esta sanción a sus oficiales, funcionarios/as o empleados/as.

IV. Creación de un mecanismo de recompensas a personas que denuncien actos de corrupción, creación de un fondo para esos fines y designar al ente o agencia adjudicadora.

A. Justificación

Ante la insuficiencia o escasez de copartícipes cooperadores/as, se crea un mecanismo de recompensas para toda persona que no sea copartícipe y que informe oportuna e instrumentalmente sobre la comisión de actos de corrupción.

B. Definición

El Fondo de Compensación se nutriría de las multas y penas de restitución impuestas a convictos/as o personas incursas en actos de corrupción. La pena de restitución sería siempre mandatoria e incluiría además el costo de procesamiento.

La pena de restitución podría ser ampliada hasta cinco veces el daño, la pérdida o la suma desviada o mal utilizada o adjudicada en daños. El mecanismo de recompensa no favorecería a coautores/as. La inmunidad concedida a una persona por organismo competente en sus procesos investigativos, podría eximir de los pagos en restitución. Se fijarían por ley topes compensatorios.

V. Establecer normativa para la creación de una Sala Judicial Especial que atienda en impugnaciones a negocios jurídicos, contratos o subastas en los cuales se demuestren actos de corrupción.

A. Justificación

Crear un procedimiento expedito que prevenga pérdidas adicionales y logre detener casos en los cuales la intervención inmediata evite la consumación; el pago parcial o total de obligaciones gubernativas; la realización de obras detrimentales contrarias al ordenamiento o la concesión de permisos, contratos, licencias que resulten nulas o anulables de otro modo.

B. Definición

Atender de forma expedita las impugnaciones a subastas, negocios jurídicos o contratos en los que se imputen actos de corrupción.

C. Estructura

Se designaría por ley una sala especializada para atender estas impugnaciones en el Tribunal de Primera Instancia de San Juan.

D. Definición adicional

1. La sala especializada judicial podría decretar la nulidad o anulabilidad de cualquier negocio jurídico, contrato, subasta o adjudicación en el que se pruebe haya mediado corrupción de algún funcionario/a público/a, de cuyas resultas haya surgido o se haya mancillado el negocio jurídico.
2. Las impugnaciones contractuales serían atendidas por este organismo o sala de forma expedita y serían revisables por el Tribunal de Circuito de Apelaciones.
3. La resolución final de este tipo de impugnación mandataría, además, la imposición del pago de costas y honorarios de abogado/a.

VI. Restitución de la Oficina del Inspector General.

A. Justificación

Esta Oficina fue eliminada mediante ley. Sin embargo, entendemos que esta fortalece la función de la auditoría externa en decenas de agencias gubernamentales. La restitución de esta Oficina fortalecería la función preventiva-fiscalizadora, y el buen uso de fondos públicos como está dispuesto originalmente.

B. Definición

1. Dar independencia operativa externa a los/as auditores/as de los entes gubernativos, sin menoscabo de la auditoría interna.
2. Establecer un sistema rápido de referidos entre entes fiscalizadores para prevenir pérdidas o mitigarlas.

VII. Creación de una División para la Prevención de la Corrupción y el Malgasto.

A. Justificación

El exceso de procedimientos de la fiscalización torna costoso y dificultoso que situaciones abiertamente violatorias de la ley, lesivas a la política pública o contrarias a las mejores prácticas administrativas sucedan o se prolonguen a la vista del público. Ello debilita la función pública y la credibilidad de los organismos fiscalizadores del Estado.

B. Definición

Se trata de un organismo interventor ágil con capacidad y facultades para demandar, que podría estar adscrito a la oficina del Auditor General o al Departamento de Justicia, con personal para acudir en reclamo interdictal ante la sala especializada donde puedan atenderse impugnaciones a negocios jurídicos, contratos o subastas en los que se demuestren actos de corrupción.

C. Estructura

La División para la Prevención de la Corrupción y el Malgasto, estaría integrada por un equipo litigante especializado, en comunicación continua con otros entes fiscalizadores.

D. Definición adicional

1. Levantar y referir un expediente investigativo base para ulterior procesamiento a los organismos fiscalizadores pertinentes.

VIII. Instaurar la carrera judicial y las carreras de oficial examinador/a y juez/a administrativo/a.

A. Justificación

Los nombramientos judiciales al Tribunal General de Justicia deben ser objeto de un tratamiento radicalmente distinto. Si bien la función de nombrar recae en el gobernador o gobernadora, y el consentimiento debe ser prestado por el Senado, proponemos pasos dirigidos a encaminar una carrera judicial en la que se requiera mayor preparación y exámenes por oposición con lo que se dispondría de candidatos/as para ser nominados/as.

B. Definición

A cada nominado o nominada a la Judicatura se le requeriría una formación judicial de dos años en una Escuela Judicial creada para esos fines. Los requisitos de años en la práctica de la abogacía actuales se mantendrían. Una vez completada la formación judicial de dos años la persona podría ser nombrada juez o jueza.

C. Estructura

La formación para la carrera judicial será provista en una Escuela Judicial creada a esos fines, originadas por las Escuelas de Derecho. Esta formación comportaría un grado de maestría e incluiría una pasantía en la Rama Judicial. Las personas egresadas que no fuesen nombrados/as jueces o juezas, tendrían un periodo de espera indefinido para cualificar de inmediato. Serían elegibles, a su vez, para ser nombrados/as oficiales examinadores/as y jueces o juezas administrativos/as.

D. Definición adicional

Los nombramientos de jueces o juezas administrativos/as y oficiales examinadores/as serán por términos de ocho y cinco años, respectivamente. Disfrutarían de los salarios y beneficios que la ley disponga, y serían designados a las agencias y entidades gubernativas correspondientes por el Ejecutivo, de una lista estricta por riguroso orden de ingreso. Las personas que agoten su designación podrían ser renominadas hasta tres veces.

IX. Establecer un término para adjudicar obligatoriamente las querellas presentadas ante la Oficina de Ética Gubernamental.

A. Justificación

Establecer un término máximo de seis meses para investigar un caso referido o para examinar los hallazgos de una auditoría de la OEG y presentar la querella correspondiente. Así se manejarán de manera expedita los casos.

B. Definición

El término de seis meses comienza a contar desde que se recibe el referido o termina la primera auditoría.

C. Estructura

Habría un registro por fecha de recibo de querella o de informe de auditoría preliminar. Para el caso de investigaciones que hubieren surgido sin querella a base de información o de comunicación anónima, estas se conservarían en un registro aparte.

D. Definición adicional

La parte querellante podría instar recurso de *mandamus* contra la dirección de la OEG transcurrido el término indicado, sin que se hubiere presentado la querella.

X. Crear una academia especializada en adiestrar a funcionarios y funcionarias a cargo de investigar y procesar casos de corrupción, a fin de proveer el capital humano idóneo necesario, y el conocimiento para la utilización de la mejor tecnología y destrezas.

A. Justificación

Esta Academia Especializada se crearía por ley, bajo el auspicio y para beneficio de los organismos fiscalizadores. Se busca la profesionalización y especialización del personal de los entes investigativos.

B. Definición

Se procuraría capacitar, educar e instruir en las técnicas investigativas más avanzadas, a fin de optimizar los procesos investigativos y el desempeño de los entes fiscalizadores.

C. Estructura

Se enfatizaría en técnicas investigativas y aspectos legales, respeto a los derechos humanos, cumplimiento de las políticas públicas, ética y servicio público.

D. Definición adicional

Todo investigador o investigadora de los entes fiscalizadores del Gobierno (fiscales, procuradores/as, funcionario/a con esa designación en la Contraloría, OEG, etc.), debería contar con una formación básica de al menos 500 horas en técnicas investigativas, leyes especiales, ética y derecho.

XI. Elevar a rango constitucional el principio de mérito y crear una agencia mandatada con poderes plenarios para hacerlo valer en todo el andamiaje de la administración pública.

A. Justificación

El disloque de la demografía en el empleo gubernativo, y las distorsiones creadas a los sistemas de antigüedad y de mérito, entre otros factores, obligan a crear una agencia que evalúe centralizadamente el cumplimiento con la normativa esencial aplicable a los empleados gubernamentales distinta a la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH).

B. Definición

Este nuevo ente gubernativo fiscalizaría con estricto rigor los procesos de creación de puestos, asignación de plazas, ascensos, seguimiento al personal que se recluta, supervisión, bonificaciones, reducciones de jornada, reducciones de beneficios y cesantías. Además, se encargaría de lo siguiente:

1. Reducir al mínimo el personal de servicio de confianza.
2. Examinar y evaluar los mecanismos de compensación.
3. Evaluar la colocación e intercambio de empleados/as en el sistema público.
4. Evaluar la educación que le es provista y la preparación que es exigida para cada puesto en el empleo público.

C. Estructura

Una Junta de tres miembros con amplios poderes para reglamentar y adjudicar.

D. Definición adicional

Acceso extraordinario al Sistema de Tribunales para hacer valer sus determinaciones.

XII. Creación de paneles consultivos al Ejecutivo para nombramientos, a fin de que se procure el más alto sentido de respeto para los cargos y se efectúen nombramientos idóneos.

A. Justificación

Evitar pérdida de credibilidad y efectos de la ausencia de cernimiento que provoca el retiro de nombramientos o renuncia de funcionarios/as que cataron en altos puestos sin confirmación.

B. Definición

Debe remitirse esta recomendación a los puestos de alta dirección de agencias y corporaciones públicas.

C. Estructura

Recomendar al Ejecutivo la creación de paneles consultivos.

XIII. Instaurar un mecanismo de participación de la ciudadanía y exfuncionarios/as con expediente idóneo para constituirlos en comités de asesoramiento y supervisión para agencias, departamentos y oficinas gubernamentales objeto de señalamientos (Se trata de un cuerpo de gran prestigio y presencia en la comunidad).

A. Justificación

Aumentar la transparencia, la participación ciudadana y el elemento de la experiencia y pericia para la supervisión del funcionamiento de entidades gubernamentales.

B. Definición

Se trataría de comités de asesoramiento y supervisión designados por el Ejecutivo.

C. Estructura

Mínimo de dos ciudadanos/as y un/a exfuncionario/a, preferiblemente exjefe/a, exsecretario/a o miembro de la alta dirección a quien hubieran nombrado bajo otra administración.

D. Definición adicional

Deberían nombrarse durante el cuatrienio.

XIV. Revisión y derogación de muchas leyes sobre fiscalización que son letra muerta.

A. Justificación

Promover eficiencia y simplificar donde sea útil. Llenar lagunas de la legislación vigente. Promover la complementariedad de los procesos, y la completa y justa aplicación de la ley.

B. Definición

Se requeriría una consulta a todos los entes fiscalizadores, por separado y en conjunto, para actualizar la legislación, llenar vacíos y complementar las funciones actuales.

C. Estructura

Una comisión legislativa consultiva especial y un grupo asesor ciudadano para atender recomendaciones de cambios en la Ley y hacer recomendaciones. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, previamente haría un inventario de la legislación vigente y consultaría a los entes fiscalizadores, a otros entes gubernativos, profesionales del Derecho y de las ciencias sociales, funcionarios/as, exfuncionarios/as y ciudadanos/as.

Crear una Comisión Especial sobre Corrupción Gubernamental en cada cámara legislativa con ese temario único.

Dar apalancamiento adicional a los informes del contralor o contralora en la Comisión Conjunta actual.

D. Definición adicional

Podría crearse un código que agrupase toda la conducta de consecuencia penal y administrativa, y hacer delito la recurrencia de prácticas administrativas señaladas previamente.

Si el Departamento de Justicia no atiende un referido del contralor o contralora a los seis meses, este/a podría ir directo al Panel del FEI.

XV. Crear una nueva entidad investigativa al interior del Departamento de Justicia con adiestramiento continuo, reclutamiento riguroso y personal suficiente para investigar estrictamente casos de corrupción. Esta nueva entidad gubernativa estaría separada de cualquier otra unidad (delitos económicos, bancos) o negociado. Tendrá su propio director/a responsable solo ante el secretario/a de Justica, con rango de secretario/a auxiliar.

A. Justificación

Separar la función investigativa de los casos de corrupción en el sector público, de los casos del sector privado.

B. Definición

La competencia de esta Secretaría Auxiliar comprendería la investigación de casos de corrupción con consecuencias penales y civiles en los sectores público y privado que incida sobre fondos o recursos públicos.

C. Estructura

Esta Secretaría Auxiliar del Departamento de Justicia trataría lo referente a la investigación de casos de corrupción en cualquier otra esfera del Departamento de Justicia.

XVI. Profesionalizar los cargos de juez/a administrativo/a, oficial examinador/a, auditor/a de Cumplimiento y oficial de Cumplimiento, requiriendo que posean grados en la materia o acreditación particular de su competencia.

A. Justificación

Los procesos adjudicativos y los procesos de fiscalizar el cumplimiento cobran aceleradamente más importancia en la gestión y administración pública. Resulta necesario ampliar la preparación y las destrezas de quienes ocupan estos cargos, cuya esfera de acción e importancia se amplía.

B. Definición

Los cargos de referencia se ejercerían desde los entes del Ejecutivo, municipios, juntas, corporaciones públicas, comisiones y la Asamblea Legislativa.

C. Estructura

El Ejecutivo y el Legislativo establecerían y validarían los requisitos formativos adicionales a la condición de abogados/as, necesarios para ser nombrados /as en estas categorías de cargos, que en ningún caso será de menos de 30 créditos graduados adicionales.

D. Definición adicional

Los/as jueces/zas administrativos/as y los/as oficiales examinadores/as serían nombrados por términos de nueve años o podrían ser funcionarios/as de carrera en una entidad gubernamental, pero los/as primeros/as—los/as de término— podrán actuar en cualquier ente gubernativo donde se les requiera, por lo que se les requeriría nombramiento con consentimiento senatorial.

La designación de personas a los cargos enumerados en el apartado anterior sería de seis años, aunque podrían ser renombrados/as en términos alternos para el mismo cargo, pero no consecutivamente. Solo se consideraría su renominación a cualquiera de los otros cargos en la lista.

Los/as oficiales de Cumplimiento serían abogados/as admitidos/as y funcionarios/as de carrera. Los/as auditores/as de cumplimiento serían abogados/as. Las Cámaras Legislativas en sus reglamentos internos establecerían los términos de la preparación adicional y experiencia que se les requeriría.

XVII. Comité para establecer y revisar bianualmente el Plan de Despolitización y las guías reglamentables para su implantación y desempeño efectivos.

A. Justificación

Existe un profundo problema de politización y fraccionamiento en los organismos gubernativos, provocado por la visión de control partidista y la fusión de partido político y gobierno. Debe crearse un organismo a la manera de comité con representación de cada Rama Constitucional, de la Oficina de Ética Gubernamental y de la Comisión de Derechos Civiles para la preparación y revisión periódica de planes de despolitización.

B. Definición

Se trataría de un Comité del más alto nivel que tendría facultades con fuerza de ley, pues así serían avalados y dirigidos a atajar el problema de la politización partidista en los organismos gubernativos, y a trazar estrategias y establecer medidas concretas para extirpar este mal.

C. Estructura

Un organismo revisor con representación de los poderes constitucionales que incluya la Comisión de Derechos Civiles y la Oficina de Ética Gubernamental, debe crearse por ley y encargársele la creación

y la revisión bianual posterior de un Plan para la Despolitización y las guías reglamentarias para la implantación y funcionamiento efectivo de este. Las Cámaras Legislativas deberían contar con comisiones especiales para la despolitización que evaluarían los planes sometidos, los cuales se aprobarían por ley.

D. Definición adicional

El balance partidista se reconoce como un elemento necesario en los cuerpos políticos electivos o que atienden procesos electivos. Por excepción, se contemplaría para situaciones y problemas especiales como medida de intervención.

XVIII. Incorporar representantes legislativos en cada junta directiva del país.

A. Justificación

Es necesario involucrar a los/as miembros de la Asamblea Legislativa como observadores/as-miembros (sin voto) de los procedimientos ante Juntas Directivas.

B. Definición

Una Junta Directiva es un organismo público de toda corporación pública o entidad análoga creada por ley. Un/a representante legislativo/a es el/la senador/a o representante miembro de la Comisión Conjunta de Participación Legislativa en Juntas que actúa como observador/a-miembro (sin voto) en cada Junta Directiva y prepara informes para la Comisión a la cual pertenece.

C. Estructura

La Comisión Conjunta de Participación Legislativa en Juntas Directivas (COPALEJUD) sería creada por ley y estaría integrada por 15 miembros. Sería presidida alternativamente por un/a representante y un/a senador/a cada cuatrienio, teniendo cada cuerpo legislativo siete y ocho miembros en cuatrienios alternos. La COPALEJUD sería presidida por el/la senador/a o representante de más alto rango en su delegación cuando su cuerpo tenga ocho miembros en la Comisión. El presupuesto de esta Comisión sería fijado por la ley que lo cree.

D. Definición adicional

Cada representante y cada senador/a representaría como observador/a a su cuerpo legislativo, independientemente de que sea de mayoría o minoría, y sería designado/a de manera sucesiva a las Juntas Directivas de una lista de Juntas. Por ello sería posible que cada miembro de la COPALEJUD pertenezca como miembro observador/a en más de una Junta Directiva. La COPALEJUD referiría informes periódicos cada tres meses a los plenos de los cuerpos legislativos. Cada legislador/a que sea director/a observador/a remitiría un informe bimestral de los trabajos de la Junta a la COPALEJUD y a su cuerpo legislativo. Los/as legisladores /as miembros deberían operar bajo un código de austeridad fiscal y velar por la sana administración y conservación de los activos públicos, y por la calidad de los servicios que prestan las respectivas corporaciones públicas.

XIX. Cada proyecto de infraestructura o de programas debería ser evaluado en todos sus extremos antes de autorizarse la asignación de fondos operativos o posdiseño, para ver si se ajusta a la política pública.

A. Justificación

Precariedad fiscal e insuficiencias; prevenir obras babilónicas o de otra índole sin posibilidad de rendimiento ajustable a la política pública social, fiscal y económica.

B. Definición

Significa cualquier programa u obra cuyo costo agregado pueda exceder el millón de dólares de fondos locales al cabo de cinco años.

C. Estructura

Se legislará para establecer estos requisitos generales.

D. Definición adicional

La Oficina del Contralor de Puerto Rico velaría por el fiel cumplimiento de esta política pública y revisaría el documento de origen donde se declaran las políticas públicas que se adelantarían con el programa o propuesta, y los informes de cumplimiento preparados anualmente en los que se incluirá específicamente un apartado sobre cumplimiento de la política pública. El documento de origen contendrá las referencias necesarias a la Constitución, las leyes especiales relacionadas y las políticas sociales y fiscales vigentes al momento de la aprobación.

XX. Establecer un cuerpo de personas expertas para analizar transacciones sobre las decisiones que imparta la política pública.

A. Justificación

Este cuerpo de personas expertas velaría o auxiliaría técnicamente a quienes verifiquen por voluntad del pueblo y a quienes ayuden a implantar la política pública. El organismo asesor rescataría funciones que en otros supuestos podrían realizar la Oficina de Servicios Legislativos, la Junta de Planificación, y la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Se trataría de un cuerpo asesor de expertos y expertas que acortaría la brecha entre la declaración y la implantación de la política pública en el delicado ámbito de las transacciones.

B. Definición

El cuerpo de personas expertas descrito debería operar desde la Asamblea Legislativa, y podría estar integrado por funcionarios/as en destaque de todo el Gobierno, las corporaciones públicas y de contratistas especializados/as, y asesoría a la Rama Legislativa, al Ejecutivo y a las corporaciones públicas en transacciones con un compromiso fiscal mayor de un millón de dólares al año.

C. Estructura

Operaría como una Oficina Legislativa adscrita a la Oficina de Servicios Legislativos e integraría recursos del sector público en destaque y del sector privado. Tendrá un/a director/a ejecutivo/a y el personal necesario.

D. Definición adicional

Tendría acceso a toda información y documentación sobre transacciones y capacidad de rendir informes y comparecer a foros administrativos, reglamentarios y legislativos.

XXI. Cuerpo de Vigilancia Especial para los cuerpos policiacos.

A. Justificación

Velar a quienes velan. Tratándose de un cuerpo masivo de funcionarios/as de alrededor de 14,000 miembros que está a cargo de velar por el cumplimiento de la ley y de velar por la seguridad, la propiedad y las vidas de quienes habitan Puerto Rico, se requiere un cuerpo que fiscalice directamente la implantación de los programas, los evalúe y que atienda los aspectos críticos de reclutamiento, educación, supervisión, y composición y dirección de los mandos policiacos.

B. Definición

El Cuerpo de Vigilancia estaría integrado por tres ciudadanos/as, quienes serían seleccionados/as por el gobernador o gobernadora de Puerto Rico de entre ternas separadas que le serían presentadas por la Cámara de Representantes, el Senado y el Tribunal Supremo. Este sería un organismo de fiscalización y evaluación, cuyos miembros se desempeñarían a tiempo completo durante términos de cinco y seis años. Se establecería por ley el salario y los requisitos de los nominales así como las condiciones para su confirmación, tanto por la Cámara como por el Senado.

C. Estructura

El Cuerpo sería presidido por el designado/a a seis años. Las vacantes se cubrirían por el término remanente. Se podría renominar a los/as miembros para un segundo término. El salario de estos/as sería el de un/a juez/a apelativo/a. Esta Comisión haría informes detallados sobre situaciones específicas al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa, y estaría adscrita al Departamento de Justicia para propósitos administrativos-presupuestarios, pero operaría autónomamente y sus determinaciones y órdenes, salvo que fueren revocadas por el Tribunal de Apelaciones, serían vinculantes. Dos de los/as tres miembros del Cuerpo de Vigilancia constituirían cuórum y podrían tomar decisiones. La Comisión operaría colegiadamente, aunque podría delegar en cualquiera de sus miembros la celebración de vistas, realización de pesquisas y redacción de informes, y sus órdenes tendrían fuerza de mandato vinculante en los cuerpos policiacos. Para estos fines la Comisión operaría como un ente administrativo sujeto a la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes, según enmendada, y tendría facultad para aprobar sus reglamentos.

D. Definición adicional

Los/as miembros de la Comisión serían abogados/as admitidos/as a la práctica con por lo menos 10 años antes de su designación y no tendrían contrato alguno con el Gobierno de Puerto Rico ni sus dependencias, ni representarían causas penales ni casos civiles contra el ELA y/o sus entidades.

XXII. Revisar todos los sistemas de facturación y bonificación por venta o contratación del sistema privado que hace negocios con el sistema público, para atemperarlos a una escala razonable de márgenes de ganancia y para desincentivar apetitos corruptos y corruptores.

A. Justificación

Existe una relación gananciosa lícita que a base del sistema de incentivos y bonificaciones de la empresa privada puede tornarse en un incentivo al cohecho o a modalidades de corrupción. Es necesario crear un sistema de controles de gasto y forcemos en la contratación gubernamental para prevenir la ganancia excesiva.

B. Definición

Se crearía una Junta Asesora del Gobierno de Puerto Rico, adscrita al Departamento de Justicia, que establecería guías para la contratación gubernamental con márgenes razonables a tono con la austeridad fiscal y la necesidad de prevenir la corrupción.

C. Estructura

Esta Junta Asesora estaría integrada por el/la presidente/a de la Junta de Planificación, el/la director/ra de la Oficina de Estadísticas, el/la director/a de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el/la secretario/a de Hacienda y el/la contralor/a de Puerto Rico. A base de los estándares y criterios estudiados por esta Junta Asesora, la Asamblea Legislativa aprobaría una ley de estándares de contratación y márgenes de ganancia que regiría para todos los entes gubernamentales.

D. Definición adicional

Los estándares creados por ley tendrían una vigencia de cinco años, salvo que otra cosa se disponga, y regirían toda la contratación pública. Toda contratación con ganancias en exceso a los estándares establecidos por ley, sería atemperada por el Tribunal de Primera Instancia en recurso declaratorio al efecto.

XXIII. Establecer un Comité Especial que dialogue, reflexione y haga recomendaciones sobre los casos de corrupción y el fenómeno.

A. Justificación

Promover la interacción, el desarrollo de técnicas de detección, el intercambio de información y fortalecer la prevención de casos de corrupción.

B. Definición

Tal Comité Especial podría ser creado por ley o por Orden Ejecutiva con encomiendas precisas sobre el examen del fenómeno y de los casos que surjan. Podría establecerse una obligación de cooperación interagencial y los intercambios admisibles que sean necesarios con otros entes públicos y privados.

C. Estructura

Este Comité pudiera estar integrado por: Contralor, Departamento de Justicia, OEG, Departamento de Hacienda, OPFEI, OGP, la Directoría del Inspector General y la Policía de Puerto Rico.

D. Definición adicional

Debería establecerse el deber de rendir informes bianuales al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa. Las funciones de este Comité son consolidables con las de otros organismos mencionados en este trabajo.

XXIV. Asignación de más fondos dirigidos a la investigación.

A. Justificación

La investigación puede estar dirigida a desarrollar procedimientos, procesos y metodología; a mejorar la detección de casos y al estudio de los factores asociados o directamente relacionados al fenómeno de la corrupción. Todos estos tipos de investigación deben estimularse, en particular a un fenómeno cuyos costos no se han contabilizado. Nada más en atender reclamaciones de discrimen político, entre costos de litigio y compensaciones se gastan decenas de millones de dólares por cuatrienio. Se calcula desde hace más de 20 años que entre un 10 y un 15% del presupuesto se malgasta —nótese que no se trata de corrupción estrictamente—, pero no se han calculado los costos acumulativos, los de pérdida de oportunidad, los de intereses pagados y los costos a largo plazo de decisiones desatinadas tomadas con arreglo a intereses espurios.

Destinar partidas a promover una investigación sistemática del fenómeno, los procesos y las técnicas de detección, y para su medición puede ser una inversión sabia y de rendimiento sólido.

B. Definición

Bien sea a través de un Observatorio, instituto o entidad análoga se podrían agrupar muchos de estos esfuerzos y campañas.

C. Estructura

El Instituto Para el Estudio Sistemático de la Corrupción (IPESC) podría organizarse como una entidad público privada para el estudio de los temas descritos, en alianza con otras organizaciones —probablemente académicas, profesionales y sindicales— y con vocación de permanencia.

D. Definición adicional

Parte de los fondos para subvencionar la estructura de un IPESC podrían provenir de las multas y los cargos que se impongan por incurrir en gastos de corrupción, y de lo recobrado o percibido por las acciones civiles en acciones instadas contra actores corruptos.

XXV. Crear el cargo de juez/a administrativo/a itinerante para casos de desvío, utilización o disfrute sin derecho a ello, o haber mentido para conseguir participar en programa gubernativo.

A. Justificación

Necesidad de personal especializado que no esté adscrito a una sola agencia o programa.

B. Definición

Este funcionario o funcionaria de nombramiento y confirmación laboraría en diferentes departamentos, agencias, regiones, distritos y lugares, y presidiría sobre los procedimientos descritos detalladamente en la ley. Sus determinaciones serían finales y solo serían revisables en la sala especial creada para ello del Tribunal de Primera Instancia.

C. Estructura

Los/as jueces/zas administrativos/as para esta categoría de casos estarían adscritos administrativamente a la entidad que se cree para fines preventivos de la corrupción o al Departamento de Estado.

D. Definición adicional

1. Habrá al menos 20 de estos/as jueces/zas administrativos/as.
2. Estarían adscritos/as a la entidad creada a los fines preventivos.
3. Tendrían adiestramiento especializado y experiencia probada.
4. Actuarían en casos que se verían en otro lugar diferente a la agencia gubernativa, departamento, municipio o corporación pública.
5. El procesamiento administrativo no excluiría la jurisdicción penal ni civil.
6. Tendrían capacidad de hacer avalúo y ordenar restitución.

XXVI. Establecer salas especializadas en casos de corrupción en los tribunales.

A. Justificación

El establecimiento de una o más salas especializadas en casos de corrupción añadiría peritaje, economía procedimental, manejo más adecuado, concentración temática y efecto disuasivo.

B. Definición

Sería necesario definir la competencia de estas salas con arreglo específico a los casos que surjan, a las leyes especiales y a las causas de acción reconocidas.

C. Estructura

Sugerimos el establecimiento de dos salas, una del norte y otra al sur de la Isla, las cuales contarían con un juez o jueza en propiedad y uno/a alterno/a para atender casos criminales y civiles. Estas serían salas del Tribunal Superior. Los/as jueces/zas serían designados/as por términos de tres años y hasta que concluyan sus casos o nombramientos por resolución de tres cuartas partes del Tribunal Supremo.

D. Definición adicional

Cuando exista la necesidad por número o complejidad de casos, se procedería a abrir salas adicionales de la misma forma.

XXVII. Crear una Sala Apelativa Especial de tres jueces/zas para casos y causas de acción y casos de corrupción, quienes serían designados de entre los/as jueces/zas del Tribunal de Apelaciones.

A. Justificación

Peritaje, agilidad, economía procesal y servir al interés de la justicia.

XXVIII. Establecer el cargo de auditor/a de Cumplimiento de Programas en cada agencia.

A. Justificación

Fortalecer el cumplimiento de la política pública y de las leyes. Examinar cuán adecuada es la reglamentación y los procedimientos administrativos del mandato legislativo. Detectar fallas, fugas y pérdida de recursos en la implantación. Cotejar el funcionamiento de la ley y el

cumplimiento con el propósito legislativo, y viabilizar que se hagan las modificaciones necesarias.

B. Definición

Debería haber un auditor, auditora u oficial de Cumplimiento General en cada ente gubernativo.

C. Estructura

Deberían existir —dependiendo de la complejidad de cada programa—, los/as oficiales de cumplimiento necesarios/as. Este funcionario o funcionaria respondería ante las agencias fiscalizadoras y la Asamblea Legislativa y sus comisiones, brindando información y documentación. Vigilaría por el cumplimiento de la política pública. Además, vigilaría e informaría sobre la asignación adecuada de recursos y sobre el cumplimiento del personal con las funciones asignadas.

Clasificación 2: Creación de funciones

I. Designación de una de las agencias fiscalizadoras como receptora de sesiones de divulgación *(debriefings)* obligatorias a toda persona que hiciere alegación preacordada en casos de corrupción.

A. Justificación

Es necesario crear organismos que promuevan romper el silencio y la consecuente impunidad en los casos de corrupción. Es necesario estar al día en el estudio de las modalidades y prácticas corruptas diseminadas en los sectores públicos y privados. Pudiese ser el organismo sugerido en la propuesta número uno.

B. Definición

Obtener información sobre partícipes adicionales y sobres modos de propagar prácticas corruptas.

C. Estructura

Los *debriefings* obligatorios serían tomados bajo juramento. La omisión de divulgar o el carácter mendaz en la divulgación, acarrearían la revocación de cualquier alivio en las penas o imposiciones.

Se establecería por ley un término para hacer público el contenido de la sesión de divulgación, al igual que un límite al estado de la investigación en curso.

D. Definición adicional

1. Compilar sistemáticamente y divulgar las prácticas y modalidades de corrupción.
2. Referir y velar por la toma de acción en los casos enumerados en el apartado anterior.

II. Crear en el Departamento de Hacienda un organismo para ordenar la recuperación y el recobro de fondos y recursos públicos mal habidos, desviados, recibidos como producto del dolo, fraude o por haber brindado información falsa.

A. Justificación

Cada año se pierden millones de dólares de fondos y recursos públicos por acciones llevadas tardíamente o que surgen de procesos dilatados que dificultan o imposibilitan el recibo oportuno, y llevar los casos necesarios para recuperar y recobrar fondos y recursos públicos desviados, malgastados o mal habidos o que son fruto del dolo, fraude o por haber sido obtenidos mediando información falsa.

Es necesario el recobro oportuno de tales recursos y la acción inmediata, en cuantía mayor o menor desde el ente fiscal especializado que es el Departamento de Hacienda.

B. Definición

La función de este organismo sería adjudicar por la vía administrativa los reclamos del Estado referidos sobre retención indebida de fondos públicos y fondos recibidos ilícitamente de programas gubernativos. La intervención debería ser directa y frontal, sin tomar en cuenta la cuantía involucrada.

C. Estructura

Bajo la sombrilla del Departamento de Hacienda se crearía un organismo autónomo que podría autorizar la retención de fondos, cuentas y beneficios a personas provenientes de agencias del Gobierno de Puerto Rico, con el fin de prevenir su transferencia o de garantizar el recobro de otras sumas.

El ente propuesto sería el foro de primera instancia para el ejercicio expedito de la acción de nivelación de cualquier ente gubernamental que se establecería por ley y reglamento. Este operaría con todas las garantías del debido procedimiento de ley.

III. Bajo el auspicio del Departamento de Justicia, crear una página informática en la cual se exponga a las personas que con carácter final hayan sido convictas o halladas incursas en actos de corrupción.

A. Justificación

La publicación del nombre del ofensor u ofensora podría sumarse a la consecuencia y al riesgo que asume quien incurre en conducta corrupta punible o sancionable.

B. Definición

La página reflejaría el registro análogo, que en documento escrito mantendría permanentemente el Departamento de Justicia, con la información fidedigna que le provean la OEG y el Panel del FEI. Las entradas en esta página serían permanentes. No obstante, el secretario o secretaria de Justicia establecería por reglamento las circunstancias que permitan las anotaciones aclaratorias o precisiones de rigor.

C. Estructura

El Departamento de Justicia mantendría actualizado el registro, a base de conductas administrativas de carácter delictivo o de naturaleza civil que pudieren ser objeto de sanción por algún organismo público o tribunal de justicia. Cada categoría del Registro mantendría la lista de las personas que fueren sancionadas.

D. Definición adicional

Se informaría en el registro y en la página la causa de la sanción, fecha de esta y referencia al expediente del procedimiento seguido.

IV. Crear un modelo para examinar el comportamiento de los/as funcionarios/as desde el proceso de reclutamiento que permita identificar sus capacidades, fidelidad a la ley, competencias y destrezas para cumplir con sus deberes.

A. Justificación

La función de reclutar en el Gobierno necesita de criterios mínimos uniformes que fortalezcan el espíritu del servicio público; demanda un modelo estricto de las capacidades necesarias para asumir funciones especializadas y requiere de instrumentos sensibles para atender a la optimización en el aprovechamiento del recurso humano reclutado. Esta función no puede ser azarosa ni sujeta al capricho o arbitrariedad particularmente en las áreas cualitativas que son difíciles de ponderar en muchas ocasiones.

Se requieren un modelo de reclutamiento y una formación específica adicional para que en todo proceso de reclutamiento se superen elementos o anticriterios de selección que resultan espurios y perdidosos para el proceso gubernativo.

B. Definición

Se trabajaría en un modelo de reclutamiento que incorpore valores y técnicas avanzadas para asegurar el reclutamiento del personal idóneo desde una perspectiva profesional, técnica, ética y orientada al desarrollo y optimización de la gestión pública. Se crearía un programa adicional que sea común a los reclutadores en cada dependencia gubernamental.

C. Estructura

Se requeriría un reenfoque y replanteamiento de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OCALARH) y de las normativas relacionadas al reclutamiento. Se requeriría un nuevo modelo para el reclutamiento que no solo tome en cuenta las nuevas necesidades de la administración y la gestión, sino que procure el desarrollo de las destrezas, y la retención y el progreso de los valores que deben orientar el servicio público.

D. Definición adicional

Se crearía un organismo independiente para el desarrollo de un modelo y para el modelo de los/as reclutadores/as.

V. Asignar a la Oficina de Ética Gubernamental la función de crear paneles y grupos focales de entre las listas de exfuncionarios/as que auxilien en la evaluación de mecanismos anticorrupción y de mejoramiento de la operación y el funcionamiento del Gobierno.

A. Justificación

Aumentar el acervo y la participación en la formulación de nuevas normativas.

B. Definición

Incluida.

C. Estructura

Los grupos asesores se reunirían al menos trimestralmente y transcribirían sus trabajos para examen público y para ser enviados al gobernador y a las cámaras legislativas.

D. Definición adicional

Habría por lo menos cinco grupos focales integrados por cinco miembros seleccionados por la OEG en las áreas gubernativas del Ejecutivo, Legislativo, tribunales, municipios, y en corporaciones públicas y alianzas público privadas.

VI. Desarrollo de programas sobre estrategia e inteligencia investigativa disponible para el personal de todos los entes fiscalizadores. Debe ser desarrollado bajo el auspicio y divulgación central del ente coordinador sobre corrupción.

A. Justificación

Las técnicas de investigación han evolucionado internacionalmente a paso acelerado. Se confunde a veces la tecnología, con el método y las técnicas investigativas. El desarrollo de los entes fiscalizadores puertorriqueños ha tenido un enorme énfasis en la disciplina de contabilidad —necesaria, pero insuficiente— y de la recepción —adopción por trasplante— de entes fiscalizadores de otros lugares. Se hace necesario modernizar el acercamiento y las técnicas investigativas de nuestros entes fiscalizadores, a fin de superar acercamientos mecanicistas.

B. Definición

El renglón de estrategia e inteligencia investigativa en un marco respetuoso de los derechos fundamentales incorporaría el ingrediente científico metodológico para la detección de patrones, técnicas y mecanismos utilizados por actores corruptos para implantar sus prácticas e influencias. Incluiría asimismo el desarrollo de técnicas para captar la indetección de las personas que incurren en corrupción.

C. Estructura

Es necesario crear estándares de preparación para los/as funcionarios/as que ocupan posiciones investigativas en los entes fiscalizadores. De hecho, es necesario dar prioridad a la investigación con propósito preventivo y de detección, y desarrollar a las personas en esta área especializada. El desarrollo de una escuela o programa especializado a estos fines se hace necesario para el personal investigativo de todos los entes fiscalizadores.

D. Definición adicional

El ente coordinador sobre corrupción debería estar a cargo de este programa o escuela.

VII. Ampliar los poderes de la OEG para darle facultad de sancionar conforme al ordenamiento de personal, a excepción de la expulsión.

A. Justificación

Los procedimientos ante los organismos de personal suelen ser prolongados. Si a esto se añade que suelen ser también repetitivos y que involucran el empleo de recursos cuantiosos, resulta necesario evaluar factores de redundancia. Uno de estos, sin duda, nace del procedimiento de evaluación de conducta antiética que conduce la OEG. La transferencia a este organismo —garantizado el debido procedimiento de ley— para imponer sanciones hasta la suspensión temporera aparte de multas, serviría a la rapidez, economía y justicia necesarias.

B. Definición

Excepto la cesantía o remoción permanente, la OEG podría imponer cualquier otra sanción menor por violaciones éticas.

C. Estructura

Se garantizaría un proceso con fiel cernimiento al debido procedimiento de ley y apelable desde la OEG ante el Tribunal de Apelaciones, mediante el cual se podría imponer desde la amonestación hasta la suspensión del empleo por hasta 30 días. Todo otro caso seguiría viéndose ante la autoridad que actualmente puede recibirlo.

D. Definición adicional

Cuando a juicio de la OEG la conducta evaluada ameritase una sanción superior a la de 30 días de empleo, esta referiría el asunto al organismo competente.

VIII. Crear el cargo de Fiscal de la Ética Gubernamental (FEG) adscrito a la OEG, con autoridad para presentar denuncias penales y llevar acusaciones sobre violaciones a la Ley de Ética Gubernamental y al Código Penal que hubieren sido investigadas por la OEG.

A. Justificación

El carácter especializado, la diversidad y el número de casos que nacen de las violaciones éticas bajo la jurisdicción de la OEG aconsejan por justicia, rapidez y economía, la creación de este cargo que también podrá llevar aquellas violaciones al Código Penal que surjan al incurrir en la conducta antiética.

B. Definición

Se exceptuarían de esta área de competencia los casos bajo la jurisdicción del Panel del FEI.

C. Estructura

El FEG actuaría sobre los casos que involucren a funcionarios/as fuera del ámbito del Panel del FEI y tendría independencia decisoria de la dirección de la OEG. Podrían nombrarse hasta dos fiscales adicionales.

D. Definición adicional

Aunque el FEG estaría adscrito a la OEG y operaría administrativamente desde allí, necesitaría nombramiento y confirmación senatorial. Su término sería de seis años.

IX. Reglamentar adecuadamente el funcionamiento de los Comités de Transición.

A. Justificación

Llenar lagunas en la legislación y en el procedimiento.

B. Definición

Establecer que la omisión, el falseamiento o la obstrucción en la entrega de información y documentos acarrearía pena igual a la del delito de perjurio.

C. Estructura

El Comité de Transición estaría integrado por representantes de las administraciones entrante y saliente, representación de los/as portavoces legislativos/as y seis ciudadanos/as. Todos los procedimientos serían públicos.

D. Definición adicional

El informe se produciría a tiempo para circularlo y abrirlo a discusión en vistas públicas. Cada jefe/a de agencia u oficina debería tener listo un informe de cierre al 30 de octubre de cada año, con proyecciones fidedignas incluyendo cuentas por pagar y cobrar al 31 de diciembre de ese año eleccionario.

Toda deuda interagencial, intragubernativa, incluidos préstamos y líneas de crédito, tendría que acreditarse semanalmente.

Todo contrato u obligación que involucre más del 1% del presupuesto de las agencias —sumadas partidas multianuales—, debería ser autorizado por la administración entrante.

Se prohibiría toda transacción de personal, incluyendo reclutamiento, ascenso o promoción hasta el 2 de enero siguiente a la transición.

Toda renominación que requiera consentimiento senatorial sería sometida al proceso como si fuese nueva, por lo que será atendida por la próxima Asamblea Legislativa constituida.

X. Educación al pueblo sobre lo que es la corrupción y sus prácticas.

A. Justificación

El tamaño o dimensión expandida de conductas en detrimento de los fondos y recursos públicos, y el bien común.

B. Definición

Si hay una crisis fiscal debería destinarse una cantidad apreciable de lo que hoy se gasta en publicidad gubernamental, para realizar la campaña más intensa que jamás se haya hecho en Puerto Rico; televisarla y difundirla en programas radiales; distribuir material en las escuelas, instituciones educativas y universidades; y llevarla a lugares de empleo y organizaciones de la sociedad.

C. Estructura

Cualquiera de los Comités o Comisiones recomendadas podrían coordinar estos esfuerzos que deben tener un carácter consecuente y continuo a través de esfuerzos y campañas de seguimiento.

D. Definición adicional

Además, en esta campaña debería atenderse lo siguiente:

1. Producción masiva de programas de educación.
2. WIPR productora con entes fiscalizadores.
3. Plan de difusión escolar, comunitaria y postsecundaria.
4. Plan de difusión empresarial.

XI. Referido a Escuela Anticorrupción a toda persona que desvíe, utilice o disfrute sin derecho a ello, o mienta para conseguir participar en programas gubernativos; semejante a la de guiar en estado de embriaguez.

A. Justificación

Es un complemento necesario al esfuerzo educativo anticorrupción. Es la consecuencia inicial más importante de la sanción. Completa el acto formal sentenciador en el cual participa el juez o jueza.

B. Definición

El curso debería plantear un costo. Ese costo se traduce en tiempo que se invierte, en costo económico y de prestigio en la comunidad. Debería presentar un rendimiento o beneficio constatable.

C. Estructura

Tan prolongado como la naturaleza del daño o la lesión. Tan complejo como lo admita la necesidad de la persona evaluada. Se evaluaría el curso, el/la estudiante y los recursos.

D. Definición adicional

Se estructuraría con diferentes niveles de complejidad para que pudiera ofrecerse en diferentes ambientes (escolares y comunitarios).

XII. Enmendar la Ley del FEI para que el público pueda presentar querellas allí directamente.

A. Justificación

Se adopta en su totalidad esta recomendación de la presidenta del Panel del OPFEI. Se aclara que las querellas así presentadas tendrán que hacerse bajo juramento y que el FEI dará cuenta de su existencia tan pronto finalice el periodo inicial preinvestigativo descrito en una recomendación anterior.

XIII. Enmendar la Ley del FEI para que sus miembros incluyan jueces y juezas con experiencia en casos de corrupción.

Se incorpora en su totalidad.

XIV. Ampliar el Panel del FEI a nueve miembros, donde al menos cuatro sean ex servidores/as públicos/as de todas las ideologías, y entre los cinco jueces o juezas, dos actuarán de suplentes.

A. Justificación

Se pretende ampliar la participación ciudadana y profesional a un sector todavía minoritario que no hayan sido jueces/zas. Se interesa dar pluralidad al organismo.

B. Definición

Se trataría de una ampliación cualitativa y cuantitativa. Podría cualificarse al ex servidor/a público/a por la rama en la cual sirvió, al menos un número razonable de años de servicio, entre otros.

C. Estructura

La OPFEI mantendría su estructura actual.

D. Definición adicional

Los nombramientos se harían por periodos de seis y ocho años.

XV. Que la contratación del personal la efectúe solo el Panel del FEI.

A. Justificación

La OPFEI opera con autonomía del resto del aparato gubernativo. La contratación de todo su personal debe ser responsabilidad del Panel del OPFEI, con la salvedad del o de la ayudante investigativo/a del fiscal o la fiscal a cargo.

B. Definición

Las investigaciones que involucran actos u omisiones de altos funcionarios o funcionarias gubernativos/as, han sido depositadas en fiscales especiales independientes. Sin perjuicio de la condición de ente administrativo del OPFEI, quien debe contratar todo el personal de esa oficina. Se exceptúa, si así lo requiriese el fiscal especial a cargo, la contratación de su ayudante.

XVI. Ley para duplicar o triplicar penas de restitución.

A. Justificación

En demasiados casos hay un carácter relativamente abstracto de la lesión que se causa. El acto corrupto *in se* como desviación de la normatividad y como instrumento de lesión a la vigencia de derechos humanos y civiles obliga a fortalecer las penas de restitución.

B. Definición

Las definiciones que establezcan las leyes especiales y supletoriamente las del Código Penal.

C. Estructura

La restitución podría informarse a la manera de una suma líquida y exigible, podría imponerse a lo largo del tiempo o plantearse en especie, servicios o bienes. Además, es necesario trabajar en las cuantías, particularmente en las formas de la restitución y el modo de restituir.

XVII. Ley para admitir daños punitivos en casos de corrupción gubernamental o desvío, utilización o disfrute sin derecho a ello, o haber mentido para conseguir participar en algún programa gubernativo.

A. Justificación

La amplia difusión de fenómeno que quiere prevenirse y controlarse. Los altísimos costos sociales y económicos que provoca. La necesidad de ser verdaderamente persuasivo/a a la hora de intentar inhibir una conducta motivada por la avaricia.

B. Definición

Como excepción a la normativa civilista se adoptaría el concepto de daño punitivo.

C. Estructura

La sana conciencia judicial y, de considerarse necesario por armonía constitucional o legal, instituir el sistema del jurado de seis miembros.

D. Definición adicional

Debe tenerse particular cuidado de que no se imputen daños compensados por otras vías (multas, restitución, etc.).

XVIII. Ley para mandatar servicios comunitarios en casos de corrupción gubernamental o desvío, utilización o disfrute sin derecho a ello, o haber mentido para conseguir participar en algún programa gubernativo.

A. Justificación

Disuasivo, ejemplo a la sociedad, y mejoramiento y provecho directo en servicios a la ciudadanía.

B. Definición

Según la reconoce el ordenamiento actual.

C. Estructura

Se establecería una lista de categorías de servicios necesarios. La asignación de esta penalidad la haría el juez o jueza, tomando en cuenta las habilidades, la preparación o los talentos que posea la persona. Esta penalidad no es transferible y debe cumplirse cabalmente.

D. Definición adicional

Como no existe trabajo indigno, cualquier persona puede ser asignada a realizar labores que de otro modo serían remuneradas a cualquier persona.

XIX. Establecer una Ley General de Whistleblowers para todo caso de corrupción pública o privada

A. Justificación

Vindicación de la función de quien denuncia actos de corrupción. Protección de su persona, familia, trabajo y demás bienes.

B. Definición

Tan amplia como sea constitucionalmente permisible.

C. Estructura

Al igual que en los casos de inmunidad, deben tomarse salvaguardas para el abuso de este derecho.

D. Definición adicional

La ley protegería a quien denuncie y contribuya a llevar a responder a una persona que incurra en conducta corrupta o que sea hallada culpable dentro de un caso de corrupción o por violaciones a derechos humanos y civiles.

XX. Establecer restitución mandatoria en el empleo a toda persona que sea despedida por denunciar casos de corrupción pública o privada, o una pena de restitución equivalente a tres años de salarios y beneficios dejados de percibir a discreción del tribunal o del juez o jueza administrativo/a.

A. Justificación

Protección de testigos y denunciantes. Imponer sanciones a quien trata de silenciar o imponer una ley del silencio a denunciantes potenciales. La sanción, cuyo costo económico es fuerte, debe cumplir un propósito de aumentar el riesgo de incurrir en el acto corrupto, de participar en su ocultación o de perseguir a quien informe.

B. Definición

Mediante las pruebas que se exigirían, será necesario demostrar la relación temporal y causal del despido con la denuncia hecha por el/la

empleado/a. Cuando quien participa en el acto de corrupción es el/la patrono/a demandado/a, este/a tendría el peso de la prueba para demostrar que el despido obedeció al mal desempeño en el trabajo, previo a la denuncia hecha por el despedido.

C. Estructura

Un/a juez/a administrativo/a recibiría, evaluaría y justipreciaría las pruebas, y tomaría la determinación compensatoria previa adjudicación de procedencia de la causa de acción, imponiendo la sanción que sería exigible; desde luego, salvo que un recurso apelativo sea interpuesto. La imposición sería líquida y exigible desde que sea final y firme el proceso apelativo.

D. Definición adicional

Se estima que la existencia de este recurso sería un estímulo adicional para conducir en orden los procedimientos. Cuando la persona despedida fuese un/a empleado/a público/a, la sanción recaería en un 50% en los partícipes del despido persecutorio. El/la juez/a administrativo/a adjudicaría cuando proceda, cuál o cuáles remedios (restitución en el empleo o sanción) procederían.

XXI. Elevar el rango de la Oficina de Integridad Pública del Departamento de Justicia a una Secretaría Auxiliar dedicada exclusivamente a casos de corrupción.

A. Justificación

Reconocimiento de rango y competencia especializada. Canalización específica de recursos.

XXII. Asignación de mayores recursos para investigar la corrupción.

A. Justificación

Deberían promoverse las siguientes actividades, dirigidas a robustecer el cuerpo y las destrezas investigativas sobre la corrupción.

1. Promover la rotación e intercambio de recursos investigativos entre entes gubernativos.
2. Elevar los casos de corrupción y su procesamiento a un rango superior.
3. Crear instrumentos de prevención y alerta sobre ambientes y situaciones proclives a la corrupción.
4. Crear sistemas de alerta a modalidades de corrupción en el extranjero.

XXIII. Regulación uniforme del uso de tarjetas de crédito por funcionarios/as.

A. Justificación

La recomendación fue hecha por la Lcda. Nydia Cotto Vives, presidenta del OPFEI, y creemos que es válido ese requisito de uniformidad. No obstante, somos del criterio que la autorización de estas tarjetas de crédito debe terminarse por mandato de ley para todo el sector público. Debido a la proliferación de estos casos, es preferible un mecanismo de reembolso o adelanto, sustentado por el equivalente a una declaración jurada.

XXIV. Legislar para sistematización de los Planes de Clasificación de Personal y para su revisión periódica al menos cada cinco años.

A. Justificación

Estabilizar el conjunto de sistemas de personal gubernamental. Garantizar el tratamiento salarial a todo/a empleado/a y funcionario/a público/a. Aumentar la satisfacción y generar mayor productividad.

B. Definición

Serían las que se establezcan o revisen en la ley.

C. Estructura

Sería obligatoria la existencia, el establecimiento y la revisión cada cinco años de los Planes de Clasificación de Personal.

D. Definición adicional

Se registrarían en la Secretaría del Trabajo todos estos planes de clasificación y retribución, así como todas las transiciones de reclutamiento, promoción, ascenso y las que involucren cambios en la remuneración y compensación del personal. Esta información se mantendrá abierta a la inspección del público solo por nombre y por agencia, sin expresión de números de identificación.

XXV. Legislar para establecer cuantificaciones precisas para cada plaza o puesto público en cada ente gubernativo.

A. Justificación

Acceso a la información pública por parte del pueblo y ayudar al control de gastos. Mejorar la planificación y la distribución de recursos y de oferta de servicios.

B. Definición

El instrumento que se establecería por ley llevaría el nombre de: Censo Diario de Empleo y Contratación Pública, y cada ente gubernativo lo mantendría en el lugar electrónico dispuesto en el Departamento del Trabajo.

C. Estructura

El censo sería continuo.

D. Definición adicional

El secretario o secretaria del Trabajo podría situar en el lugar electrónico descrito, las compilaciones y comparaciones que estime necesarias y que puedan ser de utilidad para que el público conozca el flujo y reflujo del recurso humano gubernativo.

Clasificación 3: Interdicciones contractuales y civiles

I. Proscripción de toda forma propiciatoria del inversionismo político.

A. Justificación

El favoritismo político y hasta su apariencia provoca una pérdida de credibilidad en las instituciones, debilita la acción estadual, priva de recursos al Estado, y crea situaciones y condiciones que son caldo de cultivo para la corrupción. El inversionismo político es una de las formas en que se materializa o proyecta esa atmósfera corrupta.

B. Definición

Toda persona —natural o jurídica— que contrate con alguna entidad del Estado haría constar, en el espacio correspondiente destinado a ese fin, si es donante político y la referencia al registro particular en la Comisión Estatal de Elecciones. La omisión de informar o el proveer información falsa, sería causa de nulidad del contrato y tendría por efecto la obligación de devolver cualquier suma o beneficio recibido.

C. Estructura

Se facilitaría una divulgación transparente de un registro público de donativos en la Comisión Estatal de Elecciones dentro de todo contrato público. Se daría carácter de nulidad a todo contrato donde no obre esta información o donde se esta se hubiere brindado de manera incompleta o falsa.

D. Definición adicional

Se protegería el derecho a donar a partidos, candidatos/as políticos/as y comités de acción política tanto de personas naturales, como de personas jurídicas. El infractor o infractora asumiría el riesgo de tener que devolver lo que le fue pagado o los bienes recibidos.

II. Proscripción de actividades de recaudo y donativos políticos a funcionarios/as de agencias gubernamentales, municipios y corporaciones públicas a proveedores/as de servicios o contratistas gubernamentales.

A. Justificación

Varios casos reseñados muestran la toxicidad de esta práctica En la actualidad, la ley impide la participación de ciertos/as secretarios/as de departamentos en actividades político partidistas. Recaudar donativos políticos en o fuera de horas laborables es una actividad política. Se prohíbe a los/as contratistas hacer donativos o recaudar.

B. Definición

Remover la apariencia de corrupción en el marco del empleo gubernamental.

C. Estructura

Se requeriría una ley general estableciendo la prohibición.

D. Definición adicional

No se darían incentivos a la creación de bandos dentro de las agencias y a la creación de incentivos ilícitos en la promoción del empleado o empleada, transacciones de recursos humanos, clasificaciones y retribuciones.

III. Crear por ley el Recurso de Interdicción Contractual Gubernamental.

A. Justificación

Se construiría una normativa legal nueva que sería aplicable a personas naturales y jurídicas, para que pueda imponerse la interdicción contractual con cualquier dependencia gubernamental sin evasión de responsabilidad. Ello mediante declaración judicial a los efectos, previa acción exclusiva incoada por cualquiera de los/as siguientes funcionarios/as: secretario/a de Justicia, director/a de la Oficina de Ética Gubernamental y Oficina del Panel de Exjueces del Fiscal Independiente.

B. Definición

La interdicción contractual se define como la incapacidad de contratar por sí mismo/a o a través de una tercera persona —incluyendo una razón social, corporación o cualquier otra persona natural en la cual el sujeto de la interdicción tenga interés— con cualquier ente gubernamental del ELA por cualquiera de los términos prescritos por ley; incluso, la interdicción contractual permanente.

Para los casos en que un demandado o demandada intentase evadir los efectos un interdicto, cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar la nulidad de cualquier otro contrato gubernamental o negocio jurídico en el que tuviere interés la persona demandada.

C. Estructura

La acción de interdicto inicial debería ser llevada por cualquiera de los tres entes fiscalizadores designados. La legitimación activa subsidiaria de terceros/as, nace a falta de acción de cualquiera de estos/as funcionarios/as luego de ser requerido fehacientemente.

La Oficina de la Administración de Tribunales (OAT) llevaría un registro público de las interdicciones contractuales. Vencido el término de la interdicción, la OAT haría la anotación correspondiente.

Toda persona que auxilie a un demandado o demandada con un interdicto a evadir esta prohibición incurriría, aparte de otras penalidades provistas, en desacato civil especial, debiendo imponérsele consecutivamente una pena de seis meses de cárcel y multa de 10,000 dólares.

D. Definición adicional

La acción de nulidad contractual nunca prescribiría y beneficiaría siempre a la autoridad gubernamental. Sin embargo, en los casos en que una tercera persona con legitimación activa especial hubiere incoado la acción, tendría derecho a recibir un 20% de lo recuperado, o de un 10% si quien lo recupera es el Estado.

Habría niveles de severidad en la aplicación de la pena de interdicción contractual de tres, cinco y diez años, o permanentemente. Estas serían impuestas según la conducta, lesión fiscal y lesión social provocada por el acto de corrupción.

IV. Crear por ley el recurso legal para presentar demandas en el interés público (legitimación activa especial) para casos de corrupción de funcionarios/as públicos/as.

A. Justificación

Se trata de una acción civil por legitimación activa especial presentada en favor del interés público en casos de corrupción, ante la negativa —medie o no justificación— del funcionario o funcionaria responsable de recuperar bienes, fondos o recursos públicos o pertenecientes a municipios y corporaciones públicas.

B. Definición

La acción podría ser incoada por personas naturales o jurídicas para recuperar dinero, recursos u otros bienes mal habidos o producto de negocios jurídicos que hayan sido objeto de anulación o que fueren nulos *ab initio*, contra quien se hubiere aprovechado ilícitamente de estos cuando hubieren transcurrido seis meses de mediar sentencia judicial final y firme, o cuando hubieren transcurrido seis meses de la determinación administrativa final en la que se hubiere hallado incurso/a en fraude, dolo, engaño o falsedad a una persona natural o jurídica.

C. Estructura

Tratándose de una acción judicial de carácter civil, los asuntos se tramitarían en el sistema de tribunales, bajo las reglas que correspondieren conforme a la cuantía y competencia.

D. Definición adicional

Toda sala sentenciadora de lo criminal o de lo civil del Tribunal de Primera Instancia podría, dentro de todo procedimiento que involucre un acto de corrupción de un/a funcionario/a público/a o contra el Gobierno, determinar la pena de restitución correspondiente, así como adjudicar —recibida prueba de ello— los daños provocados por el acto de corrupción, los cuales serían exigibles a partir de la finalidad de la sentencia.

Cuando sea incoada una demanda en el interés público, se notificaría al secretario/a de Justicia mediante emplazamiento, con copia de este y advertencia de su oportunidad de comparecer y continuar el procedimiento. De no hacerlo en un término de 60 días, se entendería que se allana a la acción especial. Si por el contrario, el/la secretario/a de Justicia interviniese, podría hacerlo siempre y cuando reconozca el derecho de quien instó originalmente la acción, a ser recompensado hasta en un 10% de lo que finalmente se recupere.

V. Crear una acción civil especial a la manera de pleito de clase o individual contra actos gubernativos o contrataciones gubernativas producto de la corrupción.

A. Justificación

Esta acción se crearía para casos en los que alguna entidad gubernamental mediando algún acto de corrupción, compromete o desvía de su destino y fin público, propiedad, patrimonio y cualquier otro recurso mediante cesión, contrato, concesión de permisos o licencias, o por mera tolerancia o inacción provocando con ello pérdidas cuantiosas o invalorables al pueblo de Puerto Rico.

B. Definición

Se establecería un marco de cuantía elevado (millones de dólares) o de insustituible cuando se tratare de un recurso natural, un bien de dominio público; parte del patrimonio histórico o cultural, o de la pérdida de un bien material.

C. Estructura

Por el bien jurídico que se intenta vindicar o recuperar, o por la cuantía, la litigación de estos casos sería permitida solo previa renuncia expresa de parte del secretario/a de Justicia al ejercicio de la acción, habiendo sido requerido para ejercitarla en el término de 60 días o cuando hubiere transcurrido más de tres (3) años desde la determinación de la ocurrencia del acto corrupto propiciatorio, o ante la posible prescripción o caducidad de alguna acción.

D. Definición adicional

1. Los aspectos jurisdiccionales y de competencia especial serían detallados en la legislación correspondiente que enmendaría las Reglas de Procedimiento Civil.
2. Esta acción civil especial sería ejercitable contra elementos del sector privado que la administración no quisiere procesar.
3. La acción sería ejercitable en un término de 60 días luego de peticionar al organismo estadual competente que actúe contra la actividad corrupta sin que esta por su parte, actúe o se exprese.
4. El afianzamiento sería requerido solo en circunstancias extraordinarias, cuando el/la demandante no demostrare una oportunidad razonable de prevalecer.
5. La acción civil especial tendría el propósito de derrotar la impunidad civil por la inacción gubernativa.

VI. Cero incentivos gubernativos si no se incorporan al Programa de Promoción, Prevención y Educación Anticorrupción (PPEA).

A. Justificación

Urgencia y tamaño del esfuerzo.

B. Definición

Todo incentivo gubernativo estaría acompañado de una obligación de acogerse al Programa PPEA.

C. Estructura

Todo/a individuo/a, empresa, organización o institución que se acoja a algún programa de incentivos gubernativos debería acreditar su inscripción y nivel de cumplimiento con los requisitos de participación y cooperación del Programa PPEA.

D. Definición adicional

El Programa PPEA debe ser punta de lanza del esfuerzo actualizador o reformador de la gestión pública.

VII. Compilación y publicidad a una lista de convictos/as de corrupción con impedimento de contratar con el Gobierno permanentemente.

A. Justificación

Esta lista debería estar al día, ser verificable y estar disponible al público antes de firmar cualquier contrato que conlleve comprometer fondos o recursos públicos.

B. Definición

Podrían incluirse renglones de interdicción temporera.

C. Estructura

Debería consignarse una descripción del caso y de los hechos probados que dieron margen a la interdicción contractual.

D. Definición adicional

La sentencia judicial o la estipulación de conformidad al tipo de intervención serían la fuente jurídica de esta.

VIII. Hacer compulsorias las orientaciones de OEG, FEI y Contraloría a todos/as los que entran a o cambian de cargo en el Gobierno.

A. Justificación

Se trataría de orientaciones de ingreso o de asunción de nuevo cargo. Sería un simple acto de ubicar al funcionario/a o empleado/a; un punto de partida con las obligaciones base necesarias para todo el personal que ingrese o cambie de cargo dentro de una entidad gubernamental o hacia otra.

B. Definición

¿Cuáles orientaciones? Las acordadas por ley y reglamento, las solicitadas por los entes gubernativos y asociaciones o uniones de empleados/as, y aun las que fueren solicitadas por empleados/as individuales.

C. Estructura

Debería seguirse el método actual para fijarlas.

D. Definición adicional

Al ser compulsorias, suponen consecuencias adversas a la hora de no completar el requisito.

IX. Reenfoque a las orientaciones del FEI, Contraloría y OEG.

A. Justificación

Necesidad de modernizar y redoblar esfuerzos.

B. Definición

Debería impartírseles agilidad, dinamismo y actualidad a las orientaciones. Deberían portar un enfoque integrador, informativo y analítico; y estar destinadas a trasladar técnicas. También deberían encaminar al profesional en el servicio público y exponerlo/a a situaciones, y a procesos analíticos intensos.

C. Estructura

Deberían responder a un currículo articulado, y secuenciar y esparcir el material de manera que se facilite ejercitarse con este antes de acudir nuevamente a recibir orientación.

D. Definición adicional

Deberían adaptarse y segmentarse conforme al grupo organizacional.

X. Penalidad de restitución obligatoria en los procedimientos administrativos y penales que involucren desvío, utilización o disfrute sin derecho a ello, o haber mentido para conseguir participar en programa gubernativos.

A. Justificación

Frecuencia y naturaleza de los casos. Necesidad de recobro de recursos escasos. Dar consecuencia económica a la pena. Rehabilitación.

B. Definición

La restitución obligatoria sería la pena que se impondría para, de la manera más aproximada, recobrar el costo de procesamiento y la lesión provocada por la conducta actuante u omitente de la persona convicta. La restitución conllevaría las medidas cautelares y auxiliares necesarias para el aseguramiento del recobro. Podría autorizarse y traducirse en acciones de embargo en garantía de pago y también en una obligación para con el Tribunal, que debe cumplirse con pena de desacato.

C. Estructura

Se consignarían los conceptos de la imposición de restitución según su origen y clasificación. Habría restitución de costos reales y de costas del procedimiento; la habría para recobrar el daño o lesión, y la habría con carácter punitivo en el caso en que a ley la establezca.

D. Definición adicional

Por tratarse de diferentes partidas con valoración real y ampliada, no habría límite a las cuantías restituibles; y para aclararlo, se debería enmendar el código penal y cualquier otro. Sin embargo, fuera de los daños punitivos que se establecerían por ley, la restitución impuesta en carácter devolutivo no podría alcanzar nivel confirmatorio.

XI. Declaración de inelegibilidad por tres años para programas gubernativos cuando se haya incurrido en desvío, utilización o disfrute sin derecho a ello, o cuando se haya mentido para conseguir participar en programa gubernativo.

A. Justificación

Previa verificación de que las leyes locales y federales lo permitan; en el caso de estas últimas, en los programas que lo permitan, se impondría una suspensión de elegibilidad a las categorías de programas que se establezcan por ley, por el término de tres años. Se trataría de una interdicción de beneficios. Se fomenta la solidaridad en tanto no se agotan desigual e inmerecidamente los recursos de estos programas. Se desincentiva el abuso de estos programas.

B. Definición

Se aconsejaría prudencia al legislador o legisladora en esta autorización, para que se exceptúe de sus efectos a menores y personas enfermas o incapaces.

C. Estructura

En todo proceso penal, civil o administrativo donde pudiese darse el supuesto de declaración de inelegibilidad participativa, se consignaría en el récord o registro previas salvaguardas procedimentales, constitucionales, los fundamentos, los hallazgos y las determinaciones atinentes. Habría un registro de inelegibles que sería actualizado mensualmente por el Departamento de Justicia.

D. Definición adicional

Debido a la naturaleza de protección social de buena parte de los programas a los que refiere el recurso de inelegibilidad, este nunca se decretará por más de tres años.

Clasificación 4: Medidas para reforzar la investigación

I. Crear el cargo obligatorio de oficial de Cumplimiento en departamentos, agencias, municipios y corporaciones públicas.

A. Justificación

El incumplimiento con los mandatos de la reglamentación y de la ley, crea en parte las lagunas que son caldo de cultivo para la comisión de actos de corrupción, la pérdida de cuantiosos recursos, la demora o imposibilidad de prestar servicios adecuadamente, y el colapso del concepto mandato, clave en el proceso de gobernar. Crear la posición de oficial de Cumplimiento en cada instancia gubernativa, contribuiría a reducir los casos de incumplimiento que están en la antesala del fracaso en la gestión pública y en muchos actos de corrupción. La teoría y práctica gerencial contemporánea está haciendo énfasis de manera categórica en el elemento del cumplimiento *(compliance)*, como factor medular de gobernanza responsable empresarial, ya sea pública o privada.

B. Definición

El/la oficial de Cumplimiento sería un/a funcionario/a de rango intermedio en cualquier dependencia gubernamental con la función reglamentada de verificar, certificar y alertar sobre el incumplimiento de programas, leyes y reglamentos a su propia entidad y los organismos fiscalizadores, lo que incluye a la Asamblea Legislativa.

C. Estructura

Cada entidad gubernativa contaría con al menos un/a oficial de Cumplimiento y cuantos/as oficiales de Cumplimiento adjuntos/as requiera la operación de la entidad gubernamental en particular.

D. Definición adicional

Los/as oficiales de Cumplimiento informarían a los entes fiscalizadores (DJ, OEG, Contralor y cámaras legislativas) los actos constitutivos de incumplimiento y rendirían informes periódicos —al menos anuales— sobre cada programa y ley aplicable al ente gubernativo, al jefe o jefa de la agencia y al órgano fiscalizador correspondiente.

II. Establecer una política pública de procesamiento consecuente de todo caso de corrupción.

A. Justificación

La coherencia en la calidad y la consecuente uniformidad en el procesamiento de los casos de corrupción, requiere una política pública clara y los lineamientos y parámetros dirigidos a dar vigencia a ese mandato preciso a todos los entes fiscalizadores.

B. Definición

La política pública que se establezca reconocería como principios y guías:

1. El procesamiento de cada caso de corrupción responderá a lineamientos uniformes.
2. Los organismos responsables se encargarán de combatir la idea de la impunidad por lo que procesarán a todas las personas que participen, sin perjuicio de los acuerdos a lo que pudiesen llegar con implicados/as o partes cooperadoras.
3. Los/as manejadores/as de los expedientes de casos de corrupción (pública o privada) prepararán un resumen detallado de las incidencias de cada caso, el cual podrá ser puesto a disposición del público en una página electrónica con plena divulgación de los nombres de las personas jurídicas y naturales responsables o incursos, una vez se complete el procesamiento y adviniese final y firme el caso.
4. Cuando resultare convicto/a o incurso/a un/a funcionario/a público/a, el organismo responsable del procesamiento certificará tal resultado a la autoridad nominadora para su despido automático, sin verse obligada la agencia a activar los procesos disciplina progresiva institucional y de vista administrativa informal.
5. Igualmente, tal convicción en el caso de profesionales será referida a la Junta u organismo profesional disciplinario correspondiente. Las leyes dispondrán para cada profesión una suspensión mínima automática, luego de ser final la convicción de cinco años de la práctica de la profesión. La Junta u organismo reglamentador de la profesión dispondrá conforme a sus criterios de penas o sanciones más fuertes, si fuere necesario.

C. Estructura

Se incorporarían en la legislación y la política pública estándares mínimos investigativos.

D. Definición adicional

Se dispondrían en esta política pública, medidas y acciones para la recuperación de las pérdidas y los gastos realmente incurridos a causa del acto corrupto y del procesamiento.

III. Comisionar una evaluación y auditoría exhaustiva de los mecanismos de financiamiento de cada campaña política.

A. Justificación

El Estado de Derecho actual ha abierto las compuertas a los donativos de personas jurídicas, a comités de acción política y a candidatos/as. Con ello se magnifica el potencial de influencias políticas. El establecimiento de política pública y la toma de decisiones pueden previsiblemente afectarse con este nuevo fenómeno. Si bien la adopción de nuevas doctrinas jurídicas allana el camino a la influencia del capital y reducen el ámbito y posibilidad de establecer limitaciones razonables, no es menos cierto que una vigilancia e información adecuada a la ciudadanía podría alertar sobre los efectos de estos vínculos económico-financieros de las campañas.

B. Definición

Bajo los auspicios de la CDC y con fondos asignados para tales fines, debería crearse un mecanismo para el estudio de tales donativos.

C. Estructura

Esta evaluación estaría a cargo de un organismo independiente contratado por la CDC. La investigación evaluativa se pagaría con un fondo al cual ingresaría el 3% del dinero informado como gastado o recaudado por cada partido, grupo de acción política o candidato. En el caso de fondos públicos, se retendrían o descontarían esas cantidades porcentuales. En el caso de proveedores, estos lo retendrían y lo remitirían a la CDC.

D. Definición adicional

Tal evaluación se efectuaría dentro del término de un año al evento de primarias electorales, plebiscitario o de referéndum objeto de la campaña, y se publicarían sus resultados en la página web y mediante una publicación del informe y se enviaría copia de estos a la CDC.

IV. En los procesos investigativos de las agencias fiscalizadoras, el/la funcionario/a público/a debe tener el derecho a que se le escuche en torno a cualquier señalamiento.

A. Justificación

Deferencia al funcionario/a público/a; aclarar aplicación de leyes especiales y aspectos técnicos; complementar el debido proceso de ley y no desalentar el reclutamiento futuro de funcionarios/as.

B. Definición

Dar oportunidad de explicar por escrito o mediante deposición sus actos u omisiones. No se tomaría en cuenta su negativa a hacerlo.

C. Estructura

Ser escuchado/a oportunamente, brindándosele ocasión temprana.

D. Definición adicional

Aplicable a los casos de funcionarios/as que pueden ser referidos al Panel del FEI.

V. Fortalecer el personal de carrera, rigurosamente reclutado y con garantía de diversidad en los entes fiscalizadores, tales como contralor/a, Panel del FEI, secretario/a de Justicia, fiscal general, Asamblea Legislativa; y promover una rigurosa evaluación de candidatos/as a puestos que investigarán, evaluarán o auditarán casos de corrupción (con el fin de evitar la parcialidad en la investigación de casos de corrupción).

A. Justificación

Promover el reclutamiento del personal idóneo y promover la creación de equipos investigativos balanceados en los entes fiscalizadores. Combatir la politización de los entes fiscalizadores.

B. Definición

Se adoptarían mecanismos de reclutamiento del más alto rigor para el personal de los entes fiscalizadores. La selección del personal se haría con estricta adscripción al mérito y a la experiencia. Se reglamentaría un proceso de exámenes mediante el cual los que resulten reclutados sean los de mejor desempeño. Los ascensos y promociones se harían con arreglo a un riguroso escrutinio del desempeño individual dentro de las categorías y clasificaciones similares.

C. Estructura

Cada ente fiscalizador sería responsable del reclutamiento de su personal de carrera. Se admitiría solo hasta un máximo de 5% de personal de confianza. No se gastaría nunca en contratos privados de servicios profesionales más del 10% del total de la nómina correspondiente al personal regular.

D. Definición adicional

Las convocatorias a solicitantes se harán con por lo menos 30 días laborables de anticipación o 45 días calendario, mediante anuncio en la página web del ente fiscalizador y en un periódico de circulación diaria. Las pruebas se administrarían gratuitamente y con igual oportunidad para todo/a solicitante precualificado/a. Todo/a solicitante sería precualificado/a mediante un proceso estrictamente objetivo y se harían constar de antemano los criterios y requisitos mínimos de selección.

VI. Aplicar y promover el concepto de sana administración pública a todos los cargos y puestos sin importar su nivel o rango.

A. Justificación

Promover la excelencia gubernativa.

B. Definición

Se impulsaría para todo nivel del servicio público, la fidelidad a los principios de servicio público, mérito, responsabilidad fiduciaria, buen padre o madre de familia, ceñimiento cabal a la Carta de Derechos, y prestación honesta y ajena al interés personal a la hora de tomar decisiones o brindar servicios.

C. Estructura

Cada reclutado/a tendría que pasar por un periodo de estudio y adiestramiento completo en torno a estos principios de sana administración pública.

D. Definición adicional

La Oficina de Ética Gubernamental y la Contraloría diseñarían y ofrecerían estos cursos, los cuales no serían delegables y los ofrecerían con suficiente frecuencia en ciclos, para que ningún empleado o empleada público/a sea privado/a de haberlos tomado antes de asumir el cargo o a más tardar luego de tres meses de asumido el cargo.

VII. Profesionalizar los cargos en la gestión y administración pública. Bachillerato mínimo y preferiblemente grado de maestría.

A. Justificación

Necesidad de profesionalización.

B. Definición

Se crearía un estándar mínimo de grado de educación universitaria de bachillerato.

C. Estructura

Se promovería la educación adicional a los/as empleados/as con permanencia sin grado universitario que aspiren a promoción o ascenso.

D. Definición adicional

No se restringirían ni disminuirían beneficios, salarios o emolumentos ya concedidos, si estos tienen más de un año de vigencia al momento de la aprobación de la ley y reglamentación aplicable.

VIII. Establecimiento de un modelo para tomar prestado que solo lo permita garantizando la inversión con el producto real esperado. No poner en riesgo el crédito del país.

A. Justificación

En tiempo de excesivo endeudamiento público, la garantía de fuente de repago debe estar consignada en el instrumento del préstamo.

B. Definición

Garantía de fuente de repago significa que toda asignación presupuestaria o autorización de tomar a crédito a un ente gubernativo que grave al fondo general, debería consignar la fuente presupuestaria de pago y la fuente de los recursos de manera explícita, si se requiriesen fondos adicionales. Cuando la deuda, obligación o el préstamo sea tomado, incurrido o emitido por una corporación pública se consignaría en documento complementario su alcance y la fuente de repago, incluyendo los conceptos de aumento en tarifas, cánones y otros similares.

Se exigiría documento juramentado a los directores de finanzas de que la utilización de los fondos y el ámbito del repago, incluyendo sus fuentes, han sido explicitados y publicados.

C. Estructura

Existiría en la Oficina del Contralor un Registro de Emisiones de Deuda por parte de toda entidad pública, con las especificaciones de rigor. Los términos del endeudamiento se publicarían —desde luego— al hacerse eficaz la obligación o al transferirse alguna suma, lo que ocurriere primero. Además, toda emisión de deuda o análoga se acompañaría de un documento juramentado donde se especifiquen los costos de la emisión y los beneficios obtenidos por cualquier agente, intermediario o corredor.

D. Definición adicional

Ningún acuerdo obligaciones de ente público sería secreto.

IX. Que cada servidor/a público/a rinda informes financieros.

A. Justificación

Aunque la recomendación es debatible por razones prácticas y de seguimiento, y también por razones de prevenir la intrusión estatal, los autores del informe reproducimos la recomendación.

No cabe duda de que los medios electrónicos facilitan la presentación de este tipo de informe. No obstante, habría que ver si se trata solo de un almacenamiento de datos bajo la equivalencia de haber sido informado bajo juramento o si se trata de un ejercicio que pudiera ser auditado.

B. Definición

Habría que definir el Informe Financiero como el documento o planilla que se somete bajo pena del perjurio por cualquier persona que sea empleado/a público/a.

C. Estructura

Tales informes podrían o deberían ser objeto de preauditoría, para lo que se requeriría probablemente un número grande de auditores/as.[17]

X. Incorporar en cada legislación parámetros evaluativos, términos y recursos.

A. Justificación

Facilitar el proceso de implantación, las auditorias de cumplimiento y la efectividad de las leyes. Prever en la propia legislación los recursos administrativos que se requerirán para cumplir con los propósitos de la ley. Estimular y facilitar el cumplimiento de cada ley por los organismos públicos.

B. Definición

Los parámetros e instrucciones de evaluación son instrumentos que facilitan la medición a los entes públicos, a la ciudadanía y a los/as legisladores/as sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas y de la ley.

C. Estructura

Se recomienda en los casos necesarios, la separación de una partida para asegurar la evaluación independiente de diferentes programas estra-

17 Tomamos razón del enorme reto que supone para la OEG preauditar y procesar una fracción relativamente pequeña de los Informes Financieros que deben rendir uno de cada 20 empleados/as públicos/as. Esta cifra es enorme.

tégicos. Podría tratarse de una suma concreta o de un porcentaje menor de lo separado para el programa creado.

D. Definición adicional

La evaluación debería tener consecuencias, tales como: la fijación de responsabilidades, la utilización de controles, exigir cumplimiento de metas y racionalizar la utilización de recursos, entre otras.

XI. Política de inmunidad a quienes denuncien actos de corrupción.

A. Justificación

1. Evaluación de casos.
2. Mecanismo de *proffer*.
3. Evitar que quien está a punto de caer se libere simplemente hablando.
4. Sopesar política de inmunidad con probabilidad de impunidad.

B. Definición

El procedimiento de concesión de inmunidad respondería rigurosamente a una Oferta de Prueba bajo juramento, a un testimonio cabal y completo bajo juramento, y a un supuesto de revocación cuando el/la copartícipe en la conducta hubiese sido el/la originador/a o se hubiere convertido en el/la principal promotor/a o beneficiado/a de la trama.

C. Estructura

Se mantendría el mecanismo legal existente para la concesión de inmunidad por el Legislativo y el Ejecutivo.

D. Definición adicional

La concesión de inmunidad penal o administrativa no supondría la condonación económica de ningún mecanismo de restitución o recurso para recobrar las pérdidas causadas por el actor u omitente corrupto.

XII. La decisión de procesar o no un acto de corrupción no debe ser exclusiva del secretario o secretaria de Justicia, cuando otras agencias tengan jurisdicción conferida por la ley.

A. Justificación

Validar la capacidad de entidades especializadas como la OEG, para determinar la procedencia aun de una acusación penal.

B. Definición

Deberían aclararse puntualmente las leyes relacionadas al OPFEI y el Departamento de Justicia.

C. Estructura

Como salvaguarda, debería darse un término de seis meses de jurisdicción original al Departamento de Justicia.

XIII. Una querella sustentada por declaración jurada bastaría para activar tanto al Departamento de Justicia como al FEI.

A. Justificación

Economía y agilidad procedimental, y evitar multiplicidad de declaraciones juradas sobre unos mismos hechos.

B. Definición

No se admitiría que se inicie una querella bajo la teoría de que hay una fuente confiable de información o prueba, que no incluya una declaración jurada que vincule al/la empleado/a o funcionario/a con actos u omisiones de corrupción específicos.

C. Estructura

La declaración jurada que sustente la querella o la querella juramentada sería autenticada ante notario/a público/a o funcionario/a capacitado/a para esos fines.

D. Definición adicional

Es potestativo de cada agencia activarse o no. El Departamento de Justicia podría iniciar una investigación aun cuando no posea una declaración jurada, pero el referido del secretario de Justicia al FEI debe sustentarse por alguna.

XIV. El informe evaluativo hecho por un/a funcionario/a al secretario/a de Justicia que dé pie a que este/a presente ante el FEI una querella o referido, debe contener una declaración jurada del funcionario/a que lo preparó, sobre la existencia de base sustancial para activar este procedimiento.

A. Justificación

Recomendación directa de la presidenta del Panel de OPFEI que se adopta.

XV. Asignar más auditores/as por agencia gubernamental. Establecer una escala o estándar del número de auditores/as según el tamaño o complejidad de la agencia.

A. Justificación

Dotar a cada ente gubernativo de un número razonable de auditores/as para que realicen las tareas que le son requeridas, libres de la presión de la sobrecarga de trabajo.

B. Definición

Las opiniones expertas de la Contraloría, el Departamento de Hacienda y la OEG deberían considerarse a la hora de crear el estándar o escala del número y tipo de auditores/as.

XVI. Poner en completa operación la Oficina del Director del Inspector General.

A. Justificación

El concepto y ensayo contenido en la legislación debe continuarse y precisarse.

Clasificación 5: Medidas para reforzar la integración de esfuerzos anticorrupción

I. Establecer una política pública de transparencia e información pública sobre actores corruptos en la esfera pública.

A. Justificación

Ningún acto de corrupción debe quedar exento de ser dilucidado públicamente en todos sus extremos.

B. Definición

Eliminar toda práctica tendente a excluir de la dilucidación pública los casos y los/as partícipes de casos de corrupción. La obligación creada se haría en armonía con la protección de los protocolos investigativos, los cuales tendrían límites razonables.

C. Estructura

Se aprobaría una ley que establezca los términos de implantación de esta política pública que obligaría a todo organismo público, incluso a las corporaciones públicas, juntas, municipios y a sus acuerdos o contratos con entes privados.

D. Definición adicional

1. Por tratarse de una política pública generalizada se obligaría ministerialmente a todos/as los/as jefes/as de organismos públicos a ser responsables de su implantación.
2. Ningún informe final de una agencia fiscalizadora omitiría el nombre de las personas involucradas en la conducta objeto de señalamiento o sanción.
3. Toda resolución e informe que sea final, convertiría en público el expediente investigativo.
4. El término para que sea público el sumario investigativo sería de tres meses luego de declarada concluida la investigación.
5. Cuando el expediente o sumario investigativo cumpla el segundo año, sería obligación de la entidad fiscalizadora rendir informes periódicos públicos sobre el estatus de la investigación inconclusa.

II. Debe darse amplia oportunidad a la evaluación de los nombramientos, en procesos que sean transparentes y participativos de la ciudadanía.

A. Justificación

Se deben incluir, mediante disposiciones de ley, los procedimientos de forma clara para la evaluación de los nombramientos. Podría crearse por ley un cuerpo asesor de personas de entre la ciudadanía, nombradas por el Poder Ejecutivo, que sean sugeridos por el Poder Legislativo, sujetos a confirmación legislativa. Su función asesora estaría investida de reconocimiento legal y de gran fuerza moral.

III. Afinar los instrumentos de fiscalización en la contratación gubernamental, el examen de los proveedores y reducir esa contratación utilizando al máximo recursos interagenciales o intragubernativos. Examinar igualmente la ética empresarial y la manera en que interactúan y hacen negocios el sector privado con el sector gubernativo.

A. Justificación

Es necesario reducir el gasto y la contratación de fuentes externas cuando existen los recursos al interior del Gobierno o de sus entidades.

B. Definición

Las leyes precisarían márgenes y parámetros de contratación más estrictos y específicos. Se incluirían cotejos de proveedores/as para evitar se evadan las restricciones o la prohibición de contratación, y el fraccionamiento y modificación de transacciones.

C. Estructura

Los organismos fiscalizadores velarían de consuno por el cumplimiento de estas normas.

D. Definición adicional

Ninguna al momento. Una ley de contratos especiales de servicios al Gobierno estaría en orden que recogiese estos parámetros e integrara los que estén dispersos en otras leyes.

IV. Aumento de presupuesto, recursos, acceso a recursos, capital humano, tecnología y facilidades a los organismos fiscalizadores.

A. Justificación

Los entes fiscalizadores han recibido recortes a raíz de la crisis fiscal que ha atravesado el Gobierno de Puerto Rico. Estas insuficiencias suelen traducirse en la capacidad para ampliar y mejorar su trabajo y las esferas de acción de estos entes fiscalizadores. Muchas de las propuestas contenidas en este Informe requieren recursos adicionales o mejoras cualitativas que tendrían costo adicional.

B. Definición

Los costos a los que se refiere esta recomendación incluyen asignaciones en especie puestas a disposición de los entes fiscalizadores desde otros organismos gubernativos; recursos provenientes de la imposición de penas adicionales, restitución, daños punitivos y asignaciones especiales.

C. Estructura

Se desarrollarían métricas para el avalúo de costos atribuibles a los actores y causantes de la lesión por actos de corrupción, y se diseñarían mecanismos para el pronto cobro o recobro de las cantidades que hubieren sido impuestas por determinaciones administrativas o judiciales finales y firmes.

D. Definición adicional

Una política pública de recuperar los daños producto de la lesión y todos los costos reales acompañaría el compromiso de recursos y fondos adicionales a los entes fiscalizadores. Se trabajaría igualmente con la eliminación de las redundancias salvables sistémicas.

V. Más agilidad a los procesos y entre entes fiscalizadores. Límites al tiempo para informar y asumir responsabilidad.

A. Justificación

Evitar demoras innecesarias que resten eficiencia, credibilidad y coparticipación en el seguimiento a otros entes. Mejorar el funcionamiento de los entes fiscalizadores y de las agencias gubernamentales fiscalizadas.

B. Definición

Procurar más agilidad y complementariedad entre los entes fiscalizadores y de su capacidad de respuesta ante el fenómeno de la corrupción.

C. Estructura

Mecanismos ágiles de retroalimentación e información entre los entes fiscalizadores.

VI. Los/as funcionarios/as con facultades discrecionales decisorias deben conocer muy bien los límites de su discreción y contar con mecanismos de cotejo para prevenir el abuso en el ejercicio de la discreción o actuaciones *ultra vires*. La persona encargada de supervisar tiene que informar inmediatamente de una actuación *ultra vires* de su subalterno/a y debe proceder sin demora a revocar tal determinación o tomar las medidas correctivas necesarias, so pena de responsabilidad o de ser coimputado/a.

A. Justificación

Aumentar los niveles de competencia y eficiencia en la administración. Delimitar adecuadamente el ejercicio de facultades. Prevenir el abuso de discreción administrativa y evitar la continuación en el error administrativo.

B. Definición

Debería crearse un instrumento de adiestramiento a los altos funcionarios y funcionarias gubernativos/as nombrados/as por el Ejecutivo y los/as empleados/as de confianza de los/as secretarios/as y jefes/as de agencia.

C. Estructura

Aparte de una especie de academia mandatoria a estos/as funcionarios/as, debería establecerse una carta de deberes y obligaciones específicas.

VII. Análisis del fenómeno del narcotráfico en el sector privado, situaciones que más influyen en la corrupción.

A. Justificación

El fenómeno global del narcotráfico plantea enormes desafíos a la comunidad internacional de Estados. Puerto Rico ya fue clasificado como una zona de alta intensidad en el tráfico de drogas y en el lavado de dinero por el Gobierno de Estados Unidos. Estas dos clasificaciones recayeron sobre el país hace una década. A nivel internacional se reconocen gradaciones de penetración del subsistema del narcotráfico en los subsistemas políticos y gubernativos, acrecentando el fenómeno de la corrupción. Se ha hablado incluso de la existencia de narco-estados. El asunto debe examinarse en Puerto Rico dentro de las coordenadas de la corrupción gubernamental, y las influencias políticas.

B. Definición

El asunto atañe de manera fragmentada a los entes fiscalizadores objeto de examen en este estudio.

C. Estructura

Tenemos el criterio de que debería recomendarse al Departamento de Justicia una investigación de este fenómeno, en colaboración con otros entes investigativos, desde una perspectiva amplia que sin dejar de examinar casos particularizados enfatice en el fenómeno en su conjunto, en las tendencias, en los vínculos entre el capital y las manifestaciones de corrupción.

D. Definición adicional

La Resolución Conjunta que mandate y dé seguimiento a esta investigación, que debería ser periódica o permanente, también debería incorporar la experiencia internacional en el tema y las aportaciones de los organismos que controlan el quehacer de Puerto Rico en esa esfera.

VIII. Promover el respeto a las decisiones administrativas que se toman conforme a Derecho.

A. Justificación

El planteamiento remite al tema de la seguridad y certeza jurídicas, y a la finalidad de las decisiones que se toman por los organismos administrativos. Plantea un énfasis en el cumplimiento de la ley y la reglamentación, unido a la deferencia que demanda el sistema jurídico, a la experiencia y peritaje de los entes administrativos. Hay una vertiente constitucional y administrativa en este planteamiento que nos remite a la separación de poderes saludable y al ejercicio adecuado de la justiciabilidad.

B. Definición

En la encrucijada o intersección de este asunto está la forma en que se designa a los/as jueces/zas, jueces/zas administrativos/as y oficiales examinadores/as. También está presente la manera en que se fundamentan y toman las decisiones administrativas, y la deferencia a estas de los foros judiciales. La inquietud iría a las debilidades estructurales de la revisión judicial y remitiría en última instancia a los/as jueces/zas y a otros/as jueces/zaz que colegiadamente revisan a los/as primeros/as.

C. Estructura

Sería recomendable un estudio constitucional que actualice estas cuestiones para Puerto Rico. La Academia y las Escuelas de Derecho podrían aportar grandemente a este examen.

D. Definición adicional

Apuntamos como temario inescapable los siguientes:

1. ¿En nuestro sistema administrativo no resulta fácil la revocación por el/la secretario/a o el/la jefe/a de la agencia administrativa?
2. ¿Existe o se ha instaurado una especie de congelamiento procedimental por el ejercicio de la apelación?
3. ¿Cuán estable es la revocación judicial fundamentada en una visita apelativa a los hechos del caso?
4. ¿Qué papel juegan los recursos de certificación o los asuntos certificables?
5. ¿Cómo enfrentamos la implantación o la aplicación caprichosa del mandato legislado o la violación de la agencia a su propia reglamentación?
6. ¿Qué papel juega la delegación ancha y los ámbitos de discreción y el ejercicio de esta en la solvencia de las decisiones?

IX. Nombramiento a la superitendencia de la Policía.

A. Justificación

En los pasados seis años, Puerto Rico ha tenido igual número de superintendentes de la Policía. La inestabilidad en el cargo y la consecuente

inestabilidad en el cuerpo policiaco es un hecho notable que, sin duda, contribuye al deterioro y la sindicación o monitorización de este cuerpo. La abrumadora evidencia de incumplimiento con los derechos civiles y el rezago abismal de este cuerpo, han provocado casos y estructuras que gravitan sobre este. El nombramiento a la superintendencia, y añadiríamos el tema de los ascensos en general, son atinentes a nuestro tema: corrupción y derechos humanos.

B. Definición

La Ley debería establecer un sistema de designación y confirmación a la superintendencia policiaca por un término de al menos ocho años y la confirmación por ambos cuerpos legislativos.

C. Estructura

El o la superintendente de la Policía debería ser abogado/a con al menos 10 años de haber sido admitido a la profesión antes de su designación y debería haber residido en Puerto Rico durante ese término.

D. Definición adicional

Los ascensos policiacos se harían conforme al mérito sustantivo medido por preparación, exámenes o por la experiencia. La ley establecería los balances o las equivalencias que promuevan la excelencia. En lo sucesivo, nadie ascendería al rango de capitán o capitana si no posee un grado de bachillerato, ni al rango de coronel si no posee al menos el grado universitario de maestría.

X. Revisar las prácticas de reclutamiento.

A. Justificación

Se impone una revisión completa de estas prácticas. El servicio público debe actualizarse con exigencias superiores de preparación, experiencia y compromiso.

B. Definición

Todo acto dirigido a seleccionar para reclutamiento, retención, ascenso o incluso contratación de personal y servicios en el sector público, debería hacerse conforme a estándares modernos y revisados. Una racionalidad cónsona con la calidad en la prestación de los servicios y con el fiel cumplimiento a los deberes del Gobierno para con la ciudadanía, de presidir la gestión en gobernanza.

C. Estructura

Es urgente una actualización de todo el sistema y régimen de personal a la luz de los nuevos paradigmas de austeridad y de mayores exigencias con menos recursos.

XI. Revisar continuamente las prácticas y protocolos para la promoción, prevención y educación contra la corrupción.

A. Justificación

En primer lugar, hay que corroborar que existen en todos los organismos públicos y dónde no crearlas.

Hay que mirar y tratar al fenómeno de la corrupción como se mira y se trata una enfermedad: multidimensionalmente. Múltiples causas, múltiples efectos; una enorme cantidad de variables e insumos afectando el medio, las circunstancias y los tipos que se contagian, multiplican e incuban.

Hay que estudiar los modos de propagación, los elementos que la previenen o limitan. Hay que estudiar y clasificar los diferentes tipos y los tratamientos variados. Hay que alinear los recursos disponibles para atender el fenómeno desde una perspectiva social, epidemiológica y científica lejos de los ingenuos acercamientos individuales.

B. Definición

Donde hay prácticas y protocolos está la indicación o el principio de un acercamiento metódico y sistemático a un fenómeno. Los protocolos pueden haber sido diseñados localmente, pero pueden haber sido recibidos o calcados de otras jurisdicciones que responden a realidades diferentes. Las prácticas nos revelan el día a día, es decir, la forma con la que ordinario se enfrenta la aparición de determinado tipo o clasificación.

C. Estructura

Es importante estudiar tanto lo que hay como protocolos y prácticas, así como los vacíos por la ausencia de estos. La ausencia puede deberse a la inadaptabilidad de protocolos importados o por falta de recursos o técnicas de manejo. Ahora bien, el estudio de esas prácticas, la implantación y la revisión de esos protocolos se torna crítico.

D. Definición adicional

A pesar de los esfuerzos de actualización que diferentes entes fiscalizadores realizan, el tamaño del fenómeno (como percepción y como relato), unido a la expectativa que se crea cíclicamente en el país y a las realidades internacionales del fenómeno, obligan a interrogarse sobre cuál es el grado de idoneidad, calidad y número necesario para enfrentar el reto de promover, prevenir, educar y tratar las manifestaciones del fenómeno de la corrupción.

Habría que hablar de integración de esfuerzos; actualización de técnicas; identificación de vacíos y redundancias; acercamientos científicos y sistemáticos; defectos de estructuración por razón de desarrollo en el tiempo y el espacio; enemigos naturales; convergencia y compatibilidad de ordenamientos; cultura política; y elementos sociológicos, entre otros, para completar una matriz que permita acercar este objetivo a la realidad.

XII. Coordinar y enlazar a las agencias fiscalizadoras para establecer planes de investigación conjuntos.

A. Justificación

Promover sinergias investigativas, evitar redundancias e interferencias operativas, compartir (dentro de lo que sea dable) información y técnicas; todo ello entre los entes fiscalizadores.

B. Definición

La coordinación y el enlace a propiciarse por ley no menoscabarían la autonomía de cada ente gubernativo ni la dirección de sus propios procesos fiscalizadores.

C. Estructura

Se crearía un Comité de Enlace por ley que se encargaría de programar o coordinar investigaciones conjuntas.

El comité de enlace de entes fiscalizadores sería creado mediante ley y autorizaría específicamente cuáles áreas de información podrían compartirse por los entes gubernativos participantes, los cuales estarían específicamente enumerados en la ley bajo sistema cerrado. Cuando se crearen o modificasen entes fiscalizadores se tendría que enmendar la ley para autorizar esta coordinación. En ningún caso podría compartirse con otro ente fiscalizador enumerado información protegida por la confidencialidad de protocolos de investigación, ni tampoco podrá utilizarse el mecanismo de enlace para violentar o circunvalar garantías constitucionales. La ley atendería específicamente qué elementos pueden compartirse en acuerdos colaborativos con entes de otras jurisdicciones, incluyendo al Gobierno de Estados Unidos de América y a sus jurisdicciones estatales y territoriales.

Clasificación 6: Medidas para combatir la impunidad

I. Crear una causa de acción a base de responsabilidad parcial por no actuar ni denunciar actos de corrupción que le consten o le hubiesen sido traídos a conocimiento, que no sea parte de un privilegio evidenciario.

A. Justificación

Aunque sancionable de otras formas, el silencio de quienes debieron informar por tener el conocimiento y la responsabilidad de hacerlo, suele no tener consecuencias jurídicas ni económicas. El silencio es una forma de complicidad en el modo activo o pasivo. La posibilidad de enjuiciar el silencio cómplice o el silencio agravador de la lesión en una acción civil por daños ejercitable por el Estado, permite atajar uno de los obstáculos más grandes al procesamiento.

B. Definición

Se construiría una definición jurídicamente válida para el silencio en su modalidad de cocomplicidad o de agravante de la lesión en casos de corrupción.

C. Estructura

Esta modalidad debería crearse junto con un fortalecimiento de las protecciones al *whistleblower.*

D. Definición adicional

La causa de acción sería ejercitable ante personas del sector público y privado.

II. Establecer penas de confiscación rigurosas sobre los instrumentos y lugares utilizados para generar o promover actos de corrupción.

A. Justificación

La nulidad o la anulabilidad de negocio jurídico podría no representar una pérdida concreta para el infractor. La confiscación surge no solo como instrumento adicional de retribución, sino que para estos casos se presenta como el único elemento de riesgo material real. De ahí la aplicación de estas penas.

B. Definición

Estas disposiciones aplicarían tanto a contratación civil, como a casos administrativos y penales.

C. Estructura

Se establecería por ley una estructura clasificatoria de los tipos de bienes confiscables.

D. Definición adicional

Para quedar incluidos en esa estructura clasificatoria el bien tendría que haber sido utilizado en, durante o para incurrir en la conducta sancionada.

III. Revisar y actualizar el delito de influencia indebida.

A. Justificación

Diversas claves sociológicas e históricas nos permiten aquilatar el perfil distintivo de relaciones sociales que generan vínculos y conductas que aunque socialmente aceptadas, son perniciosas a la hora de obrar con equidad y con justicia en el ámbito público-privado. El desvío de la función pública suele estar acompañado de las formas más variadas de influencia que matizamos a través del concepto influencia indebida. Debemos considerar desglosar modalidades de esa conducta para hacer posible un tratamiento más particularizado y puntual de ese género de conductas.

B. Definición

Debería construirse una categorización de la influencia indebida que incluya a actores externos e internos de la esfera pública, y qué consideraciones se producen en las relaciones de subordinación que se dan en el lugar o medio de trabajo; que reduzca la influencia que al palio de la mediación o de la intervención amigable se torna en indebida; y que fortalezca equilibrios, contrapesos gubernativos y la deferencia entre compartimientos y ramas constitucionales.

C. Estructura

El conjunto de matizaciones que pudieran ser necesarias, requiere de un estudio a conciencia de órganos especializados y del Legislativo.

IV. Crear el delito y la causa de acción especial sobre desvío de la función pública para el beneficio propio del/la funcionario/a o de una tercera persona.

A. Justificación

El favoritismo se ancla en el uso y en el abuso de la autoridad discrecional del funcionario o funcionaria para, con o sin causa lícita, sesgar la acción gubernativa hacia proveer un beneficio o ventaja a una tercera persona que de otra forma difícilmente hubiese podido disfrutarlo. Cuando el desvío de la función pública es para provecho propio, la lesión a la confianza pública se multiplica. Debe perfilarse de manera más precisa esta conducta y sus contornos penales y civiles.

B. Definición

Debería partirse del lenguaje amplio de la Ley de Ética Gubernamental y examinar su código.

C. Estructura

A base de la experiencia con este tipo de conducta en la esfera pública, debería codificarse con arreglo a sus manifestaciones principales y con rango en cuanto a la lesión que cada una provoca.

D. Definición adicional

La responsabilidad solidaria en cuanto al daño o lesión provocada por la influencia indebida debería establecerse con rango estatutario.

V. Prohibir las sentencias concurrentes en delitos de corrupción en la esfera estatal.

A. Justificación

Demasiadas veces una sensación de impunidad rodea los llamados casos de corrupción a la hora en que se analiza el monto de las sentencias.

La situación se agrava cuando el procesamiento se da concurrentemente en la jurisdicción local y federal (o cuando el actor comitente incurre en delitos relacionados). Se establece el principio de la sentencia consecutiva en casos de corrupción.

B. Definición

Todo delito, acto u omisión que conlleve el desvío de la función o de los recursos públicos de su propósito legislado o reglamentado, o que implique la violación de un mandato o que resultare en la violación de un derecho civil o humano, conllevaría un acto de corrupción y caería bajo la aplicación de este estatuto.

C. Estructura

El tribunal sentenciador posterior no tomaría en cuenta la pena fijada por otro tribunal por delitos relacionados a casos de corrupción y debería fijarla consecutivamente.

D. Definición adicional

No es necesaria en esta etapa.

VI. Aplicar las leyes básicas a los/as ciudadanos/as, a modo de concienciar.

A. Justificación

Se trata de una política de vigilancia y control que debería ser ponderada cuidadosamente por involucrar procesamiento y derecho fundamentales de la ciudadanía. Además, los costos y el consecuente desvío de fondos y recursos para este objetivo podría limitar otros beneficios.

B. Definición

La práctica promovería atender violaciones de menor cuantía o importancia bajo la premisa de que pueden conducir a descubrir casos más complicados y de mayor importancia. La práctica permite o propicia la identificación de coautores deseosos de cooperar con investigaciones.

C. Estructura

Existe un efecto disuasivo potencial para continuar actuando o para que otros/as incurran en la conducta prohibida.

VII. Atender y procesar todo acto de corrupción.

A. Justificación

La amplia diseminación de casos de corrupción. La profunda crisis de honradez que ataca programas gubernativos donde se abusa de los beneficios. El poco sentido de honestidad que reflejan miles de comerciantes cuando cobran y no remesan dinero público.

B. Definición

Desvío del propósito de la ley, de la letra de la ley y de los reglamentos, del fin público, de los deberes del cargo, de fondos y recursos públicos para beneficio propio o de una tercera persona con o sin compensación. Podría tratarse de la concesión de un permiso, un contrato, una franquicia o licencia pública, un empleo, un beneficio, o podría involucrar el fraude a un programa de servicios gubernativos o al erario.

C. Estructura

Se requeriría el afinamiento y redoblamiento de los esfuerzos de todas las fiscalías. Además, se requeriría cambiar categorías de casos significativos y casos insignificantes. Se necesitaría romper la dependencia del sistema federal para el procesamiento de este tipo de casos.

D. Definición adicional

Todo caso de corrupción documentado debería acarrear consecuencias económicas disuasivas contra la reincidencia del convicto y contra los que quisieren imitarlo. El pago de costas y de costos reales debería imponerse.

VIII. Atacar la corrupción en todos los niveles.

A. Justificación

Reconocemos que:

1. No hay acto de corrupción pequeño.
2. La acción gubernativa preventiva debe ser constante. No basta responder a la demanda.
3. Hay que establecer programas de prevención, promoción y educación.
4. Donde hay una instancia de corrupción, suele haber otras.
5. Donde hay instancias de corrupción en un nivel, suele haberlas en un nivel superior o inferior.

Clasificación 7: Medidas para llenar lagunas del ordenamiento

I. Crear diferentes categorías o estamentos a base de niveles de negligencia en el cumplimiento del deber.

A. Justificación

Hace falta un estudio refinado de las categorías de negligencia por acción y por omisión que permita establecer gradaciones, con miras a evaluar su intensidad. El establecimiento de tales gradaciones permitiría una sofisticación a la hora de permitir alegaciones preacordadas por negligencia en el cumplimiento del deber o por omisión al cumplimiento del deber.

B. Definición

La gradación de la negligencia o de la omisión en el cumplimiento del deber, bien pudiera establecerse con arreglo a la posición o rango del funcionario o funcionaria, la lesión provocada, la cuantía o valor de la pérdida final, la duración del daño cuando este tuviese un carácter continuo, el tipo de población afectada y el tipo de confianza pública lacerada.

C. Estructura

La gradación numerada con arreglo al valor de la lesión que quiera atribuir el legislador o legisladora, debería servir de guía para una escala a la hora de sentenciar.

D. Definición adicional

La duración de la omisión, así como el rango del funcionario o funcionaria, podrían ser criterios adicionales para la gradación de las penas.

II. Crear la modalidad delictiva sobre interferencia con la separación de poderes.

A. Justificación

La jurisprudencia ha comenzado desde hace varias décadas a perfilar los límites a la influencia, que en ocasiones pretenden ejercitar unos poderes constitucionales sobre otros. El caso de los barriles de tocino marcó un hito en nuestro ordenamiento.

Bajo el desiderátum de la deferencia entre ramas pueden discurrir conductas cuando menos preocupantes.

B. Definición

La interferencia con la separación de poderes se definiría como el acto individual de un/a funcionario/a público/a electo/a o nombrado/a, dirigido de manera ilícita a interferir con el cumplimiento de alguno de los deberes constitucionales de otra rama.

C. Estructura

Esta ley haría responsables a jefes/as de agencia, legisladores/as y jueces/zas cuando desplieguen conductas individuales reñidas con la separación de poderes, dirigidas a interferir con el descargue adecuado de sus deberes.

D. Definición adicional

Entre las protecciones que se fortalecerían están:

1. Vigilar el ejercicio legítimo de las facultades constitucionales.
2. Asegurar el derecho a la expresión de funcionarios/as públicos/as electos/as.
3. Proteger la integridad de los procesos legislativos, reglamentarios y adjudicativos.
4. Reconocer la lesión constitucional involucrada (ejemplo: legisladores en juicios).

III. Crear el delito y sus modalidades de enajenación ilícita del patrimonio público.

A. Justificación

A medida que evolucionan y avanzan los derechos reconocidos a la colectividad en cuanto a sus bienes culturales, patrimoniales y colectivos, las definiciones cuantificadoras se tornan menos eficaces. Es necesario elaborar y construir parámetros que permitan valorar y justipreciar la naturaleza, el alcance y la dimensión de estos derechos que se expanden.

B. Definición

Se ampliaría toda definición de patrimonio público para incluir los derechos que nacen de la cultura, la comunicación, el lenguaje, la integridad genética, el medioambiente y la salud, independientemente de que sean reclamables o no individualmente, y del grado de reconocimiento que hayan alcanzado.

C. Estructura

Se recomienda adecuar el lenguaje y la codificación para proteger este creciente conjunto de derechos frente a la enajenación ilícita.

D. Definición adicional

Sería necesario consultar expertos/as en estos desarrollos y habilitar mecanismos legales y normativos que permitan proteger el ejercicio de

estos derechos y garantías, así como que contribuyan a promover su estabilidad y disfrute expansivo.

IV. Fortalecer o crear modalidades delictivas contra el menoscabo del patrimonio ambiental, histórico y cultural.

A. Justificación

Puede considerarse como una ampliación a las modestas avenidas del Código Penal en estas materias. Considerar la lesión a los intereses patrimoniales como un tema estrechamente propietario es en sí mismo un acto de reduccionismo.

B. Definición

Sería necesario perfilar los avances en otras partes del mundo a la hora de instrumentar protecciones concretas al patrimonio histórico, arqueológico, cultural, monumental, escénico y de otras variadas matizaciones, para enlazarlo a la lesión provocada cuando median actos de corrupción.

C. Estructura

Sugerimos se estudie, por los organismos competentes, la enorme evolución en este tipo de garantías en la práctica internacional. La multiplicidad de debates y la literatura expansiva obligan a un reexamen de nuestra estructura de derechos enumerados constitucionalmente, de cara a los que podrían legislarse.

V. Efectuar un examen abarcador de las estructuras y los organismos gubernamentales, sus procedimientos y sus procesos con el fin de eliminar aquellas lagunas que propician espacios para la corrupción.

A. Justificación

El aparato gubernativo puertorriqueño estuvo creciendo casi ininterrumpidamente durante las últimas cuatro décadas. Se añadieron decenas de agencias, oficinas y juntas; se regionalizaron servicios y multiplicaron las oficinas locales. Acompañó a ese crecimiento una diversificación de funciones y la creación de muchas instancias de gestión pública. Ocurrió también a lo largo de esas cuatro décadas, un crecimiento en las entidades y en los programas federales; un proceso de federalización marcado y de la influencia de aquel ordenamiento; cambios en las prácticas administrativas, crecimiento en el número y la composición de los entes fiscalizadores; nuevos usos y prácticas; y aparecieron nuevas modalidades constitutivas de corrupción. Con todo ello se presentan también lagunas en el ordenamiento, las prácticas y las capacidades de respuesta de los organismos públicos. Algunas de estas lagunas propician espacios de corrupción que es preciso estudiar y atender. Por otro lado, los imperativos fiscales han provocado sucesivas oleadas de retiro que han privado a la administración pública de decenas de miles de sus funcionarios/as y empleados/as más conocedores/as. Se presentan tiempos para una reforma profunda y abarcadora de la gestión pública.

B. Definición

Identificamos con el concepto "laguna" aquel espacio vacío o intersticio procedimental, procesal, normativo, funcional, operativo o estructural capaz de eludir o evadir la acción fiscalizadora, o capaz de crear condiciones propiciatorias para las prácticas corruptas.

C. Estructura

La magnitud de las adaptaciones y los cambios que son necesarios, obliga a la Asamblea Legislativa, sus cerca de 50 comisiones, a los organismos fiscalizadores y a los entes tales como juntas profesionales, a concertar esfuerzos analíticos y reformadores para atender las lagunas surgidas y las que fueron creadas.

VI. Revisión de la Ley del FEI en relación a detección y acción.

A. Justificación

El sistema de referidos y filtro vía el secretario o la secretaria de Justicia debería examinarse. Debe haber una vía directa al Panel del OPFEI. Del mismo modo, la parte querellante debería ser informada adecuadamente y de inmediato luego de que OPFEI toma su decisión.

B. Definición

Los términos de investigación preliminar de la OPFEI deberían acortarse, al igual que los términos para realizar la investigación y rendir informe.

C. Estructura

Un término máximo de 30 días luego de que se certifique que la querella ha sido recibida completa, para referir a investigación preliminar. Un

término de 60 días para realizar la investigación preliminar prorrogable a 90 días, para que OPFEI autorice la investigación completa. Un término de 90 días para presentar informe por el FEI y denuncia, si procediere, o para solicitar dejar en suspenso la investigación. El informe preliminar debería incluir un protocolo investigativo guía del análisis que se haya hecho del caso.

D. Definición adicional

Se debe aclarar que el Departamento de Justicia podría hacer referidos a OPFEI, pero que no es el filtro inicial. Además, la asignación de casos no debería tomar más de 30 días para la investigación preliminar, ni 30 para la designación del o la fiscal independiente en propiedad.

VII. Fomentar la voluntad para investigar y procesar los casos de corrupción actuales dentro de todos los entes investigativos locales.

A. Justificación

Combatir la dependencia de la investigación federal. No dejar al descubierto los casos que aquella jurisdicción no asuma por preferencias, estándares o criterios diferentes o prioridades distintas.

B. Definición

Aquella que comparten los organismos que tienen funciones investigativas y que pueden ejercitarse en mayor o menor grado, conforme a la discreción y sus márgenes conferidas por la ley o la reglamentación. Se entiende que la función de todo organismo público autorizado a investigar este tipo de casos, es continua e independiente de las facultades de otro. Se entiende además que tal discreción no puede dar margen a su no ejercicio. Tanto las agencias investigadoras como los/as funcionarios/as públicos/as deben tener la más absoluta comprensión de la importancia de su función investigativa.

C. Estructura

Dentro de un marco de cero tolerancia a la corrupción y de estrategias como Broken Windows de la ciudad de Nueva York, investigar un caso aparentemente simple de corrupción puede llevar a otros.

D. Definición adicional

También debería considerarse el trabajo de organismos tales como las comisiones legislativas y de todos los entes fiscalizadores, para que puedan examinar recíprocamente sus técnicas y coordinar esfuerzos preventivos.

VIII. La dirección del NIE tiene que impartir a esa entidad una visión y dirección hacia lo investigativo.

A. Justificación

Este organismo es por naturaleza un ente investigativo.

B. Definición

Urge dotar a su personal de técnicas, adiestramiento, concepto y supervisión investigativas.

C. Estructura

El desarrollo de una cultura investigativa requeriría orientar y coordinar la acción de equipos investigativos y la supervisión de estos. Además, requeriría adiestramiento consecuente, verificación, y estándares de calidad y métodos corroborativos y de discernimiento sofisticados.

IX. Fomentar una visión investigativa proactiva en todos los entes fiscalizadores.

A. Justificación

A medida que el fenómeno de la corrupción se sofistica y estructura, suele pasar desapercibido o permanecer oculto. Una actitud proactiva de los entes investigativos resulta necesaria para ponerlos al día.

B. Definición

Esta actitud se define como una concomitante a la de estar alerta, en ánimo preventivo, en actitud de iniciativa y detección. Se requeriría mantenerse al día en las técnicas más avanzadas que se trabajan en otros países ante retos similares. También sería necesario integrar a Puerto Rico dentro de la internacionalización del fenómeno de la corrupción y mantenerlo al tanto del ordenamiento internacional aplicable y de los organismos análogos internacionales.

C. Estructura

El Departamento de Justicia debería estar a la cabeza y coordinar estos esfuerzos.

D. Definición adicional

Existe la oportunidad de lanzar una nueva política pública que active el quehacer investigativo en torno a la corrupción gubernamental. Para ello debería tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Valorar el mejoramiento de los procedimientos.
2. Fomentar la transparencia.
3. Mejorar los procedimientos de cotejo y supervisión.
4. Crear mecanismos de rotación y de generación de sinergias.
5. Empoderar al público.
6. Reducir los ámbitos discrecionales de banda ancha.
7. Promover un clima de austeridad en el gasto público y en el empleo de recursos.

X. Fomentar la cooperación entre agencias y entes investigativos. Fomentar conjuntos agenciales investigativos y cooperación en referidos.

A. Justificación

Modernizar y actualizar la lucha anticorrupción. Promover sinergias y hacer más efectivos los esfuerzos.

B. Definición

Debería declararse por ley esta política pública y crear el marco normativo estable y flexible para la cooperación entre entes y agencias fiscalizadoras.

C. Estructura

Verificar los Comités especiales recomendados.

XI. Cada agencia y cada entidad gubernamental (lo que incluye, entre otros, a municipios, corporaciones públicas, juntas, tribunales, programas de alianza público privada y las cámaras legislativas) debe establecer un Plan de Mejoramiento de Procesos Administrativos y Operacionales.

A. Justificación

Puesta al día de las operaciones y procesos, mejoramiento de la eficiencia y transparencia, evitar redundancias y asegurarse de que el producto de la gestión es completo y conforme a Derecho.

B. Definición

Se establecerían por ley los términos y contenidos específicos mínimos que debería contener cada Plan de Mejoramiento de Procesos Administrativos y Operacionales, pero en todo caso el primer Plan (por ente gubernativo) debería ser sometido por cada uno al Ejecutivo y las cámaras Legislativas antes de los seis meses de aprobada la ley, y así sucesivamente al menos cada dos años.

C. Estructura

Se revisaría la experiencia del modelo de implantación de la Carta de Derechos de las Personas con Impedimentos y sus Planes estratégicos, para incorporarlo al modelo propuesto en esta esta nueva ley. Se debería crear el programa individualizado con planes específicos, e integrar la rendición de cuentas al público y a las comisiones legislativas.

D. Definición adicional

El objetivo de reducir al mínimo instancias de corrupción o de fuga o desperdicio de recursos estaría presente en estos planes.

XII. Incentivar un ambiente de productividad en cada ente gubernativo para que cada empleado/a se sienta útil.

A. Justificación

Eficiencia gubernativa, control de costos, motivación de personal y fortalecimiento de la percepción y autoestima del/la servidor/a público/a.

B. Definición

Mediante el establecimiento de programas para incentivar la excelencia, un programa adecuado de oportunidades educativas para el mejoramiento de funcionarios/as de carrera, y la celebración de competencias interagenciales de mejoramiento y eficiencia de procesos, podría incentivarse un ambiente de productividad en cada ente gubernamental. Se ordenaría por ley la creación de este programa. Un robusto componente anticorrupción debería acompañar estos programas.

C. Estructura

Se reconceptualizaría y rediseñaría la OCALAHR enmendando las leyes y procedimientos aplicables para adelantar este propósito.

XIII. Crear una cultura y práctica de monitoreo y auditoría de los contratos y subcontratos gubernativos.

A. Justificación

Eficiencia, economías y ceñimiento a la política pública y al mandato de ley. Prevención de instancias u oportunidades de casos de corrupción.

B. Definición

Los entes contratantes deben crear una cultura de seguimiento, vigilancia y control continuos del cumplimiento de sus contratos con el objetivo de promover el cumplimiento eficaz; hacer más rigurosas las cláusulas penales; asegurarse de la revisión oportuna del cumplimiento de los contratos y subcontratos; hacer cumplir y cobrar las penalidades; y crear mecanismos ágiles para resolver contratos.

C. Estructura

Mediante este mecanismo se disolverían coágulos de enormes prerrogativas de decisión discrecional que pueden dar lugar a casos de corrupción por la vía de la extorsión o del soborno, y a prácticas contractuales cuestionables que conviene atender temprano.

D. Definición adicional

Los subcontratos que nacen de las grandes operaciones, contrataciones de administración, alianzas público privadas (APP), contratos a muy largo plazo, arrendamientos o licencias de largo alcance, entre otros, deben ser objeto de auditorías y monitoreos sistemáticos incorporadas a los propios contratos. Se debería enmendar la ley de APP y crear una ley especial que regule este tipo de contratos, incorporando estas garantías de monitoreo y auditorías periódicas.

Clasificación 8: Medidas para promover la prevención

I. Promover un realineamiento de la acción investigativa legislativa orientado a prevenir el malgasto y los actos de corrupción.

A. Justificación

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico posee en conjunto y en sus respectivos cuerpos decenas de comisiones legislativas (conjuntas, permanentes y especiales) que disfrutan de gran capacidad y potencial investigativo. Los/as miembros e investigadores/as de tales comisiones legislativas disfrutan de inmunidad parlamentaria y tienen, a través de la acción resolutoria de sus respectivos cuerpos legislativos, capacidad para conceder inmunidad. Estas comisiones legislativas son en teoría el brazo investigativo más poderoso del Gobierno.

La Asamblea Legislativa, además de hacer leyes y disponer para el funcionamiento del Gobierno, tiene entre sus funciones más importantes ordenar y disponer para el recaudo de ingresos y para disponer de la forma en que se gasta; consentir para empeñar el crédito del Gobierno; y disponer lo relativo a su reorganización.

Todas estas funciones están íntimamente ligadas a la lucha contra la corrupción.

B. Definición

1. Fortalecer la función educativa, preventiva e investigativa contra el fenómeno de la corrupción.
2. Promover la utilización más amplia de sus facultades investigativas de todo organismo investigativo legislativo.

C. Estructura

Esta viene dictada por la Constitución, los reglamentos legislativos, las prácticas parlamentarias y algunas leyes especiales. No obstante, se recomienda la creación de un Comisión Legislativa Conjunta mediante legislación para fiscalizar el funcionamiento de los organismos fiscalizadores. Se recomienda una reorientación en las prácticas investigativas.

D. Definición adicional

Se recomienda una reorientación de la Comisión Conjunta de Informes del Contralor a fin de:

1. Informar sobre patrones repetitivos de violación de la ley y de la reglamentación en un mismo ente gubernamental y entre diferentes entes gubernamentales para acciones oportunas y concretas.
2. Fortalecer el componente educativo y preventivo a tono con la función y las facultades legislativas.
3. Dar adecuado seguimiento a los informes emitidos por el contralor o contralora.
4. Reorientar las comisiones temáticas legislativas para verificar el cumplimiento de la legislación y los programas legislados.

II. Crear una acción civil especial, con legitimación activa especial a manera de pleito de clase o individual contra actos gubernativos o contrataciones gubernativas producto de la corrupción.

A. Justificación

Esta acción se crea para casos en los que alguna entidad gubernamental mediando algún acto de corrupción, compromete desvía de su destino y fin público, propiedad, patrimonio y cualquier otro recurso mediante cesión, contrato, concesión de permisos o licencias, o por mera tolerancia o inacción provocando con ello pérdidas cuantiosas o invariables al pueblo de Puerto Rico.

B. Definición

Se establecería un marco de cuantía elevado (millones de dólares) o de insustituible cuando se tratare de un recurso natural, un bien de dominio público, parte del patrimonio histórico o cultural, o de la pérdida de un bien material.

C. Estructura

Por el bien jurídico que se intenta vindicar o recuperar, o por la cuantía, la litigación de estos casos sería permitida solo previa renuncia expresa de parte del secretario o secretaria de Justicia al ejercicio de la acción, habiendo sido requerido para ejercitarla en el término de 60 días, o cuando hubiere transcurrido más de tres años desde que se determinó ocurrió el acto corrupto propiciatorio o ante la posible prescripción o caducidad de alguna acción.

D. Definición adicional

1. Los aspectos jurisdiccionales y de competencia especial serían detallados en la legislación correspondiente que enmendaría las reglas de Procedimiento Civil.
2. Esta acción civil especial sería ejercitable contra elementos del sector privado que la administración no quisiere procesar.
3. La acción sería ejercitable en un término de 60 días luego de peticionar al organismo estadual competente que actúe contra la actividad corrupta sin que esta, en efecto, actúe o se exprese.
4. El afianzamiento sería requerido solo en circunstancias extraordinarias cuando el o la demandante no demostrare una oportunidad razonable de prevalecer.
5. La acción civil especial tendría el propósito de derrotar la impunidad civil por la inacción gubernativa.

III. Incorporar el concepto de daños punitivos para los casos que enfrenten conducta corrupta de funcionarios/as públicos/as y privados/as.

A. Justificación

La lesión a los derechos fundamentales que supone el acto de corrupción supera por mucho lo cuantificable materialmente. Existen muchos costos que, de hecho, no pueden ser cuantificados, pero que el Estado tiene que asumir para mantener un sistema confiable. Por otro lado, el cálculo frío del riesgo acompaña previamente la comisión u omisión corrupta. El riesgo es computado y traducido fríamente a una cuantía que se acompaña como costo de inversión.

Contra ese cálculo frío se crearía este mecanismo que autoriza a hacer una valoración más allá de lo probado o de lo que pueda cuantificarse. Se trata de un disuasivo adicional para que la persona vea afectado su patrimonio en mucho más de lo que pueda acrecerlo ilícitamente.

B. Definición

Se introduciría directamente el daño punitivo en nuestra jurisdicción para atajar la conducta corrupta de funcionarios públicos y privados involucrados. La dimensión civil de este concepto permitiría traer a litigios a personas que pudieran no haber sido encausadas e incluso que no resultaron convictas.

C. Estructura

Cuando no se fijen de otra forma compensaciones adicionales (ejemplo: como el triple daño), el/la juez/a quedaría autorizado a imponer sin perjuicio de otras penas o cuantías adjudicadas, una partida correspondiente a daños punitivos. En el caso de funcionarios/as públicos/as, la imposición del daño punitivo no dependería de que hubiese sido beneficiado directa o indirectamente, o no beneficiado/a del acto corrupto.

D. Definición adicional

No procedería la imposición de daños punitivos para colaboradores/as, previo al dictamen de sentencia.

IV. Revisar todo el andamiaje antinepotismo.

A. Justificación

Es necesario crear un sistema de prohibiciones uniformes en el empleo contra el nepotismo y revisar todo el andamiaje que aún no permite deshacerse de esta práctica.

B. Definición

El estándar del tercer grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad debería ser una constante en toda la esfera pública. Debería pro-

hibirse la contratación en segundos y terceros entes gubernamentales para determinada categoría elevada de funcionarios/as (como por ejemplo: jefes/as de departamento, jefes/as de agencia, personal de confianza que formulan política pública, etc.).

C. Estructura

La confirmación de haber incurrido en esta práctica debería conllevar, aparte de otras sanciones, la remoción del funcionario principal y del familiar subsidiario. Además, debería suponer el recobro de al menos el 50% de lo devengado por el familiar subsidiario.

D. Definición adicional

1. Prohibición de reclutamiento en el sistema gubernativo de los/as miembros de la unidad familiar de funcionarios/as electivos/as.
2. Restricción a contratación o ascensos, condiciones remunerativas, emolumentos discrecionales a empleados/as con vínculo de consanguinidad dentro del tercer grado y dentro del segundo grado de afinidad de funcionarios/as electivos/as y jefes/as de agencia.
3. Crear una Junta de Dispensa Excepcional integrada por el/la secretario/a de Justicia, el/la director/a de la Oficina de Ética Gubernamental y tres personas del interés público para atender casos en las dos categorías de prohibiciones anteriores.

V. Crear el delito de propiciar la ventaja indebida en los procesos de gestión, concesión e intercesión sobre intereses privados.

A. Justificación

Propiciar, crear o conceder ventaja indebida es una puerta a la corrupción y fuente de casos de corrupción. La ventaja indebida plantea una violación en sí misma a la igual protección de las leyes y un claro conflicto con el debido proceso de ley. En ocasiones, el agente o elemento propiciatorio de la ventaja indebida escapa a las consecuencias de su acto. Este proyecto hace más difícil la utilización de influencias y la corrupción.

B. Definición

Ventaja indebida es la que obtiene una persona, una parte o un tercero/a a nombre de otro/a, y consigue con esto un tratamiento diferenciado en cuanto a términos, tiempo de dilucidación, pagos, frecuencia de pagos o beneficios.

C. Estructura

El delito se añadiría al Código Penal y explicaría extensamente el abanico de conductas comprendidas y los tipos de agravantes.

D. Definición adicional

El agente propiciador podría ser un/a funcionario/a, un/a intermediario/a, un/a intercesor/a o una persona particular. También podría tratarse de un testaferro o de un elemento que no participa directamente del acto corrupto, pero que auxilia materialmente en acomodar las piezas que devendrán y facilitarán el acto o la omisión corrupta. El delito se diseñaría para captar e inhibir ese tipo de conducta, haciéndola delito.

VI. Establecer una prohibición al reclamo de deducciones por pérdidas producto de casos de corrupción, gastos de defensa, o pago de multas o penalidades.

A. Justificación

En el ejercicio de cálculo de riesgo que suele hacer el actor u omitente corrupto está el cómputo del costo que puede conllevar defenderse o incluso incubar un acto delictivo de corrupción. Algunas personas se las ingenian para reclamar y disfrazar estos gastos como pérdidas del negocio o gastos necesarios y ordinarios. Se corta esa posibilidad mediante esta prohibición.

B. Definición

Se prohibiría asumir como gasto del negocio o reclamar como pérdida cualesquiera gastos en los que se incurra para propiciar la comisión o cometer un acto de corrupción, o para hacer frente a sus consecuencias.

C. Estructura

Se introduciría un artículo a estos fines en los códigos contributivos correspondientes.

D. Definición adicional

Se quintuplicaría la deducción ilícitamente reclamada para propósitos de la penalidad que sería obligatorio imponer.

VII. Establecer una ley uniforme de reclutamiento para el servicio público y el trabajo en empleos gubernamentales (corporaciones públicas, municipios, etc.) en la que se instauren procesos de reclutamiento y selección de personal, con los cuales se reduzca el riesgo de actos de corrupción.

A. Justificación

Proscribir la reinserción al servicio público de personas convictas o encontradas incursas en corrupción. Prevenir el ingreso al servicio público, en la medida de lo posible, de personas vinculadas a la comisión de actos corruptos.

B. Definición

Realineamiento y reconfiguración de los parámetros de reclutamiento en la esfera pública.

C. Estructura

Evaluar los aciertos y fallas de los planes de reclasificación y retribución, las políticas de ascensos, el reclutamiento de personal de confianza, el cumplimiento o vigencia del principio de mérito, e informar a todas las autoridades nominadoras.

D. Definición adicional

Revisar los mecanismos de reclutamiento. Considerar incorporar a los Comités de Ética en los procesos de reclutamiento.

Nota importante:

Se sugiere una lectura del contenido y de los fundamentos que ofrece la Dra. Yolanda Cordero Nieves en su artículo "El fortalecimiento del principio del mérito y la profesionalización del servicio público puertorriqueño", Revista Reforma Gubernamental: Un modelo organizativo para Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico (2014).

VIII. Fortalecer una causa de acción civil contra el enriquecimiento súbito, ilícito o inexplicable de un/a funcionario/a público/a o familiar.

A. Justificación

El pacto de compensación futura y la figura del testaferro o tercer/a receptor/a se erigen junto con diferentes formas de evasión, para que no pueda detectarse el patrimonio agrandado de servidores/as y funcionarios/as públicos/as. De ahí que resulte difícil la detección temprana o que se evada del todo la detección de tales acrecimientos.

B. Definición

Se precisa una definición concreta y rigurosa de la unidad familiar. Se precisa una visión diferente de la capitulación matrimonial como muro que se invoca para crear barreras informativas a los órganos fiscalizadores.

C. Estructura

Habría que estructurar un mecanismo que permita monitorear los aumentos de ingreso o de bienes de exfuncionarios/as, durante un término relativamente prolongado luego de su incumbencia en el servicio público. Sugerimos que sea un término de ocho años. El término para ejercer la acción sería de 10 años luego de abandonar el cargo. Se establecería una compensación de 25% para el tercer/a tenedor/a de tales bienes o títulos que informe de la tenencia de estos, y cuya información desemboque en el procesamiento efectivo y en la confiscación de bienes o haberes mal habidos o producto de desvíos ilícitos de su función durante la incumbencia del funcionario o funcionaria.

D. Definición adicional

Se crearía un mecanismo de denuncia al alcance de terceros/as que sean tenedores/as de bienes escondidos por funcionarios/as o exfuncionarios/as. Tal mecanismo estaría disponible para otras personas que traigan la información y en efecto ello conduzca a su eventual recuperación.

IX. Planes de intervención para mecanismos de subastas.

A. Justificación

El sistema debe crearse para la acción con prontitud en caso de controversias sobre subastas. Debe facilitarse el acceso a la información completa, abierto al público luego de cada licitación. Si sobrevinieren modificaciones a lo pactado en subastas, tales cambios deben estar disponibles al ojo público el mismo día. Asimismo debe existir un plazo de gracia para dar tiempo a los entes fiscalizadores de presentar impugnaciones, para lo que tendrán legitimación especial.

Debe establecerse el derecho a investigar cualquier proceso de subasta, aun antes de adjudicada y hasta cinco años después de culminadas

las obras o fueren prestados los servicios, por cualesquiera de los entes autorizados por ley.

B. Definición

La intervención podría ser de orden contable, de auditoría de cumplimiento y de carácter preventivo. Incluye el tiempo antes y después de la auditoría.

Se adoptarían procesos especiales de intervención en subasta que permitan la intervención oportuna; prevención de fraccionamiento: control a *Request for Proposals*; y controles especiales a cambios de órdenes en las compras.

C. Estructura

Los organismos con capacidad para intervenir serían los entes fiscalizadores y cualesquiera otros creados por ley. Toda subasta declarada desierta sería examinada de inmediato y debería incluir un examen de las circunstancias y entrevistas con los/as representantes de quien obtuvo buena pro y quien llegó en segundo lugar. Las Juntas de Subastas tendrían que declarar un orden de adjudicación y expresar con claridad los fundamentos para declarar desierta una subasta. Asimismo cada cambio de orden debería justificarse, no solo en cuanto a necesidad, sino a los motivos por los cuales no fue prevista la necesidad cubierta por el cambio.

D. Definición adicional

La suspensión de obras, compras o servicios previamente adjudicados por un procedimiento de licitación, puja o respuesta a requerimiento de propuestas, requeriría un informe completo a la autoridad legislativa o rectora (estatal, municipal o a la Junta de Gobierno) del ente contratante.

X. Promover una cultura de servicio público.

A. Justificación

Frente a los vaivenes provocados por la crisis fiscal de siete años y por diferentes leyes dirigidas a encararla, no es extraño que la inestabilidad que ello ha representado opere transformaciones en la forma en la cual se percibe el servicio público y en la manera en que los/as propios/as servidores/as públicos/as se vinculan a su función. Es importante, en lo que sea dable retomar, refundar y fortalecer esa cultura.

B. Definición

Para propósitos del Informe definimos la cultura de servicio público como una que plantea en el funcionario o funcionaria una devoción por servir a la ciudadanía y cumplir con los deberes de su cargo, de manera que supera cualquier interés económico personal aunque ello requiera mayor esfuerzo y sacrificio. Supone esmero, dedicación, deseo de superación y aprendizaje, respeto por la dignidad humana, y obediencia y ceñimiento a la ley en todas las esferas de acción del funcionario/a o empleado/a.

C. Estructura

La OEG debería organizar una campaña educativa en el sistema escolar, en las instituciones postsecundarias, en las universidades y en todos los entes gubernativos dentro de estos lineamientos.

D. Definición adicional

Todas las organizaciones sindicales, asociaciones *bona fide* y entidades que agrupan funcionarios/as públicos/as deberían ser convocadas para integrarse a esta campaña. En la campaña deberían trabajarse, entre otros, los siguientes temas:

1. ¿Cómo se construye una cultura de servicio público?
2. ¿Cómo se atienden las cicatrices de la politización y el favoritismo?
3. ¿Cómo se rescata al/la servidor/a público/a abacorado/a y angustiado/a por los rigores y las presiones de su trabajo?
4. ¿Cómo rompemos con la victimización de la corrupción?
5. ¿Cómo devolvemos la cultura de servicio público patriótico en medio de la pérdida masiva de derechos laborales?
6. En un Gobierno que se esfuerza por encogerse y que defenestra a los/as servidores/as públicos/as, ¿cómo se reinstala una cultura de servicio público?

XI. Remoción de funcionarios y funcionarias de confianza que no sirvan de modelo.

A. Justificación

Aportar al modelaje en el servicio público. Al personal de confianza no le es permitido lo que a la alta jefatura de los departamentos y agencias no le está permitido. La autoridad nominadora pierde la discreción para retener al funcionario/a del servicio de confianza que actúa contrario a las mejores normas de sana administración.

B. Definición

Se establecería por reglamento el tipo de conducta que aunque no sea delictiva, constituya un mal ejemplo y una representación indigna del ente gubernativo para el cual se trabaja.

C. Estructura

La remoción del funcionario/a de confianza sería obligatoria e inmediata de confirmarse la conducta. La inacción de la autoridad nominadora constituiría incumplimiento del deber.

D. Definición adicional

Todo proceso de reclutamiento de personal de confianza requeriría una comunicación explícita dirigida a concienciar sobre la función de modelaje que tiene la autoridad nominadora, los altos cargos del ente gubernativo y su personal de confianza. Debe estar claro que no habría tolerancia para los malos ejemplos, la conducta indisciplinada o cualquier otra violación que en el servicio de carrera conllevaría quizás una sanción menor al despido.

XII. Hacer que toda persona encausada y convicta de delitos de corrupción haga un documento de divulgación que sea público, para que la sociedad conozca esas prácticas que la llevaron a esto y cómo incurrió en esos actos. Que revele su envolvimiento y prácticas con el sector privado para llevarlos al encauzamiento.

A. Justificación

Transparencia, reparación del daño y búsqueda de casos de corrupción relacionados. Ayudar a la identificación de nuevos casos de corrupción y al estudio del fenómeno, sus causas y costos.

B. Definición

El documento de completa dilucidación sería requerido como parte del trámite de sentencia y extinción de la pena. Debería estar precedido de una entrevista de exposición completa ante un/a fiscal o abogado/a designado/a por el tribunal o ante el organismo designado a esos fines. La deposición sería grabada y transcrita, y salvo que condujere a investigaciones en marcha, estaría abierta a examen público. Toda deposición así tomada sería pública al cumplirse tres años de haberse prestado, hayan o no culminado las investigaciones resultantes de esta.

C. Estructura

El contenido de la declaración se establecería por reglamento aprobado por el secretario o secretaria de Justicia.

D. Definición adicional

A toda persona que se perjure u omita brindar información requerida como parte de este proceso, se le suspendería cualquier beneficio o abono a su pena y se le revocaría cualquier sentencia suspendida o programa de desvío. Un acusado o acusada podría, si renuncia a sus derechos, ser parte del interrogatorio antes de hacer alegación o antes de ser sentenciado/a. El momento de publicidad debe contarse cuando venza el término para apelar. Si bien no hay compensación monetaria para el copartícipe, el tribunal sentenciador podría considerar un alivio en las penas.

XIII. El activismo político del/la servidor/a público/a de carrera, del personal de confianza, de todos/as los/as secretarios/as y jefes/as debe suprimirse a fin de promover una sana administración pública y una buena imagen.

A. Justificación

Criterios para una nueva gobernanza. Separación del ejercicio del cargo administrativo de la política partidista. Una sólida y honesta campaña para la despolitización del quehacer público.

B. Definición

Debe realizarse un estudio constitucional de hasta dónde es permisible, desde el punto de vista constitucional, este ámbito de limitaciones. Corresponde a los cuerpos políticos dentro de lo admisible en ley, aprobar la legislación y la reglamentación atinente dentro de lo que se entienda razonable.

XIV. Todo/a funcionario/a público/a que no ocupe un puesto electivo y que aspire a un cargo electivo, tendrá que acogerse a una licencia al presentar su candidatura primaria o electiva. Disfrutará una licencia con sueldo hasta que el límite de sus licencias se lo permita, luego de la cual percibirá la mitad de este.

A. Justificación

Fortalecer el objetivo de la despolitización, proteger el derecho del/la funcionario/a ciudadano/a a aspirar y desincentivar el abuso de la licencia conferida.

B. Definición

Proteger a todo/a funcionario/a público/a. Se excluye a quienes siendo funcionarios/as públicos/as aspiran a la reelección o a ser electos/as a otro cargo.

XV. Revisar todas las escalas salariales de los/as oficiales del orden público (policías), para aumentarlas de manera que se reduzca la posibilidad de corromperse por necesidades.

A. Justificación

Mejorar el desenvolvimiento, evitar la fatiga del pluriempleo, evitar situaciones conflictivas y mejorar las condiciones de vida.

B. Definición

Aumento salarial se refiere a una mejoría en el salario básico, los beneficios, las modificaciones y las condiciones de trabajo.

C. Estructura

Se mejorarían paulatinamente las escalas salariales, los seguros de vida e incapacidad, y los beneficios de retiro. Se recomendaría mejorar la proximidad a su pueblo de domicilio, la estructura de turnos, y otras compensaciones y condiciones del trabajo. Se instaría a abrir el curso procesal para participar del seguro social.

XVI. Establecer parámetros para incursiones sistemáticas en lugares con indicadores más altos de laxitud, indiscreción y malgasto.

A. Justificación

Donde hay un tumor o evidencia documentada de enfermedad, puede haber metástasis y hay que mirar con más atención. Hace falta construir parámetros de intervención por parte de los entes investigativos que posean radios de intervención y de profundidad que sean más amplios. Hace falta diseñar incursiones sistemáticas que permitan la verificación más completa de esos lugares.

B. Definición

Donde la Contraloría hace hallazgos, la OEG tiene que estar también. Donde hay malgasto, la OGP y las Comisiones de Hacienda legislativas deben actuar también. Lo sistemático se refiere a la intervención organizada para atender las diferentes perspectivas; intervenciones que estructuralmente han sido instauradas en el país.

C. Estructura

Los parámetros deben ser diseñados y aprobados por ley, previa consulta con los entes investigativos, el NIE y el Departamento de Justicia.

D. Definición adicional

Podrían planearse proyectos mayores, por ejemplo: una investigación masiva sobre el cobro, no cobro; retención y no remesa, retención y remesa parcial del IVU; imposición y condonación de multas y penalidades; concesiones de créditos, decretos de exención y acuerdos de carácter contributivo o de incentivos al capital, entre otros.

XVII. Actualizar los reglamentos agenciales a las exigencias y estándares actuales, así como a los parámetros y la intención legislativa.

A. Justificación

Alineamiento de mandatos, política pública e implementación del contenido de lo legislado.

B. Definición

Este proceso de actualización debe estar dirigido formalmente por el secretario o secretaria de Justicia, quien crearía un Comité Asesor a cargo, al cual comparecería cada agencia o entidad gubernativa.

C. Estructura

Se establecerían los términos de trabajo de este Comité el cual deberá rendir un informe anual de actualización reglamentaria al gobernador y a las Comisiones de Gobierno de Cámara y Senado.

XVIII. Sistematización de los trabajos de auditoría e incorporación de tecnología para impartir agilidad a los procesos.

A. Justificación

Conseguir una nivelación cualitativa de las prácticas de auditoría gubernativas. Realizar una actualización anual de prácticas y estándares.

B. Definición

Es necesario hablar un mismo idioma en términos de auditoría en la ley, en los entes fiscalizadores y en las entidades auditadas.

C. Estructura

Un comité de trabajo integrado por representantes de OGP, la Contraloría y el/la director/a de la Oficina del Inspector General coordinaría el trabajo y cotejo para cada ente gubernativo.

XIX. Otorgarle más poder adjudicativo a la Oficina del Contralor

Se reproduce la recomendación, pero es el consenso de los autores no recomendarlo por la falta de precisión en la recomendación y porque probablemente requeriría una enmienda constitucional. El contralor es un ente creado bajo el Artículo III de la Asamblea Legislativa. Las funciones adjudicativas o cuasi adjudicativas típicas de los entes administrativos son generalmente ajenas a los entes legislativos. La única adjudicación que constitucionalmente hace el Legislativo, es la referente a la conducta de sus miembros. En el caso de los nombramientos la función es de tipo confirmatorio. Bien es cierto que se ha querido dar a la Contraloría más facultades para buscar acciones de tipo preventivo o civil.

Podemos avizorar una función cuasi adjudicativa en cuanto a procedimientos seguidos por órdenes de tipo administrativo, pero ni siquiera lo vislumbramos en cuanto al mal uso de fondos sin una enmienda constitucional.

Clasificación 9: Medidas para promover la educación sobre temas de los derechos humanos y la corrupción

I. Actualizar y mejorar los instrumentos de supervisión, reclutamiento, manejo y prevención de instancias de corrupción.

A. Justificación

Los procesos de reclutamiento, ascensos y la función de supervisión deben robustecerse en cada una de las instancias, con adiestramientos a quienes fungen como autoridad nominadora, a quienes ejercitan la llamada alta gerencia y a toda la cadena de mando. Los Departamentos de Recursos Humanos deben estar al día de los registros y ser adiestrados en las técnicas que permitan identificar patrones y manejo de casos de corrupción.

B. Definición

Un programa abarcador de educación dirigido a la prevención se impondría a la dirección y alta gerencia, así como a los Departamentos de Recursos Humanos en el área de detectar patrones de corrupción y de prevenir tales incidentes. No puede escaparse un caso en que se involucre este tipo de conducta y que mientras no se dilucide, la persona sea objeto de ascensos, remociones o nominaciones.[18]

C. Estructura

Se requeriría un programa educativo avanzado y especializado que cubra estos aspectos, entre otros.

D. Definición adicional

La ley especial podría disponer el rango del funcionario o funcionaria, y el tipo de cursos que serían requeridos para prevenir y vigilar contra actos de corrupción.

II. Crear un programa de capacitación, educación continua y adiestramiento del servidor público, con miras a desarrollar responsabilidad social, liderazgo e inteligencia emocional.

A. Justificación

Mejoramiento de la gestión pública y la formación del personal.

B. Definición

Sistema similar a la educación ética.

C. Estructura

Se brindaría paralelo y adicionalmente a las horas requeridas de ética, y sería supervisado y certificado a la OEG por la autoridad nominadora.

D. Definición adicional

Antes de iniciar en el Gobierno o en alguna de sus entidades, o antes de asumir cualquier cargo, sería obligación proveer y tomar un curso en gobierno, gestión y servicio público.

18 Véase querella más reciente del Lcdo. Carlos López Feliciano contra un juez de Instancia ascendido al apelativo, aun cuando utilizó lenguaje contra el Tribunal de Apelaciones que conllevó una querella. El ascenso fue al Tribunal presuntamente agraviado.

III. Añadir y lograr la implantación de un curso obligatorio en el tema de valores cívicos, gobierno, derechos y responsabilidades del ciudadano en el currículo del Departamento de Educación.

A. Justificación

Dar instrumentos adicionales y posicionar al/la funcionario/a que fiscaliza y cumple.

B. Definición

El curso sería ofrecido a estudiantes, padres, madres y tutores/as. En la medida que haya recursos adicionales, estaría disponible a la ciudadanía.

C. Estructura

Curso diurno, vespertino y nocturno (donde sea posible) preparado de manera sencilla con adiestramiento a adiestradores/as en el curso, quienes podrán ser maestros/as y otros/as profesionales.

D. Definición adicional

En cada comunidad se crearían grupos de diálogo y discusión para cada escuela.

IV. Reenfocar, actualizar y masificar las estrategias de promoción y educación en ética y valores de la OEG. Revisar sus contenidos y enfoques. Hacer más estrictos los criterios de convalidación de cursos de mejoramiento.

A. Justificación

El despliegue e incidencia casi masiva de actos de deshonestidad contra el erario, las corporaciones —servicios públicos y municipios— de parte de ciudadanos/as y los hallazgos de violaciones por funcionarios/as públicos/as, obligan a una evaluación de las ofertas de cursos y adiestramiento tanto a los sistemas educativos públicos como en los privados.

B. Definición

Se sugiere que una de las comisiones legislativas efectúe la evaluación de rigor y evaluaciones periódicas.

C. Estructura

Las comisiones camerales y senatoriales sobre seguridad e integridad pública podrían auspiciar este estudio y evaluación.

D. Definición adicional

La investigación debería orientarse, además, al aspecto de las pérdidas que provocan estos actos y las lesiones directas e indirectas que ello provoca a la vigencia de los derechos civiles.

V. El funcionariado de la OEG y los/as fiscales e investigadores/as del Departamento de Justicia y de todos los entes fiscalizadores deben recibir orientación sobre el alcance de las leyes, el mandato de los programas y sus aspectos operativos, para ampliar la capacidad fiscalizadora y evitar acusaciones injustas.

A. Justificación

Petición de la Dra. Linda Colón, a la luz de su experiencia, quien fuera objeto de un referido por el Departamento de Justicia que fue destinado a petición del FEI, junto al Hon. Marcelo Trujillo, alcalde de Humacao. Evitar el severo daño que puede causarse al autorizar o proseguir con un caso tan débil que obliga más adelante a peticionar el archivo de este.

VI. Los entes fiscalizadores del cumplimiento de leyes orgánicas deben ser capacitados para conocer esas leyes y para contextualizar su operación.

A. Justificación

Promover una acción fiscalizadora más ágil y eficaz.

B. Definición

No debe asignarse a evaluar operación o comportamiento en agencias especializadas a alguien que no conozca los aspectos especiales de la ley, operación y reglamentación de la que se trate en tal agencia o ente gubernativo.

C. Estructura

A petición de un ente fiscalizador o al menos anualmente, la entidad gubernamental ofrecería seminarios de capacitación al personal especializado de los entes fiscalizadores.

D. Definición adicional

Cada ente gubernativo crearía manuales detallando la operación de sus programas y los publicaría en su página web acompañándolos de la legislación, reglamentación y órdenes administrativas correspondientes.

VII. Prohibir la recaudación de donativos políticos a funcionarios/as públicos/as dentro y fuera del horario de trabajo.

A. Justificación

Atajar la politización, fragmentación, favoritismo y apariencia de conflictos de interés en el Gobierno.

B. Definición

Toda la esfera de acción gubernativa, todas las ramas y todos los entes gubernativos sin importar su grado de autonomía.

C. Estructura

Cualquier organismo fiscalizador podría activar las acciones preventivas, administrativas y penales que nazcan de esta ley.

D. Definición adicional

Se adjudicaría responsabilidad adicional por los costos reales incurridos en tramitar las acciones. El receptor o receptora de las donaciones deberá devolver el triple de estas al secretario o secretaria de Hacienda, aparte de cualquier otro género de responsabilidades.

VIII. Establecer una prohibición a los/as contratistas gubernamentales de hacer donativos a campañas políticas, ya sea a través de ellos/as mismos/as o por terceras personas.

A. Justificación

Atajar el inversionismo político.

B. Definición

Si el Estado de Derecho impidiese más, establecer la limitación a partidos y candidatos/as. (Ver caso Citizens United).

C. Estructura

En todo contrato se incluiría una cláusula donde el/la contratista certifique el cumplimiento con la ley de que no es ni donante ni proveedor/a de servicios a candidatos/as en primarias o elecciones, o a partidos políticos.

D. Definición adicional

Tomando en cuenta las dificultades constitucionales que podrían aflorar, crear una página informativa ampliamente publicitada donde se paree la información del/la contratista a Comités de Acción Política con su donativo a estos, y una certificación complementaria a la contratación cuando ello hubiese ocurrido.

IX. Currículo sobre valores del Departamento de Educación.

A. Justificación

La recurrencia de este tema a lo largo del trabajo nos obliga a resaltar que la Carta de Derechos contiene un mapa explícito para incursionar con precisión en el cumplimiento de ese cometido. El Artículo III, sobre la educación, obliga al Gobierno y al sistema educativo a que se eduque sobre los derechos fundamentales anclados en la igualdad y dignidad humana. Bajo la administración de la exgobernadora Sila M. Calderón se aprobó legislación que dispuso la enseñanza de valores en las escuelas. No se trata de la enseñanza de valores religiosos, económicos o de otra índole; se trata del basamento constitutivo de la calidad ciudadana. Ello debe hacerse en todo el Gobierno de inmediato, no solo en las escuelas, sino dondequiera que el ciudadano o ciudadana comparece a un ente público.

B. Definición

El mandato constitucional comprende al sistema educativo y gubernativo. Por consiguiente, en ese reconocimiento de los valores que nutren los derechos humanos y la vida ciudadana, debe incluirse a todos/as los/as empleados/as y funcionarios/as gubernamentales en sus respectivas esferas.

C. Estructura

La Comisión de Derechos Civiles coordinaría con el Ejecutivo, las ramas constitucionales, el Departamento de Educación, las corporaciones públicas, los municipios y la sociedad civil un plan para una campaña permanente educativa sobre la vigencia, valores, derechos y responsabilidades de los habitantes de Puerto Rico. Se aprobaría una ley especial para esos fines con la debida asignación de recursos concurrentes.

D. Definición adicional

Se crearía un Comité Especial por ley que sería presidido por las siguientes personas: presidente/a de la Comisión de Derechos Civiles, secretario/a de Estado, secretario/a de Educación, presidentes/as legislativos/as, administrador/a de los Tribunales, director/a de la Oficina de Ética Gubernamental, presidente/a de la Universidad de Puerto Rico y tres ciudadanos/as representantes del interés público designados/as por el/la gobernador/a, quienes tendrían la encomienda de preparar un plan estratégico para la promoción permanente de valores en todos los entes

gubernativos y en el sistema educativo. Ese plan estratégico se revisaría cada tres años y contendría el detalle de políticas y esfuerzos dirigidos a la vigencia permanente del mandato constitucional. Cada ente gubernativo sometería un informe anual particular con los objetivos trazados, los recursos que se empeñarían y las actividades que habrían de realizarse. Copias de esos informes serían remitidas al Comité Especial que sería creado por ley. La ley incluiría, entre otros temas en la agenda educativa:

1. Valores ciudadanos
2. Ética ciudadana
3. Ética gubernamental
4. Derechos humanos, civiles, sociales, económicos y culturales
5. Responsabilidad solidaria
6. Formación masiva a maestros y maestras

X. Creación de un nivel real de conciencia sobre la corrupción.

A. Justificación

Se debe promover una discusión más profunda del fenómeno; de la manera en que incide en el ejercicio de los derechos civiles; de la manera en que desvía recursos y mutila metas trazadas con los recursos públicos; y de la forma en que vulnera los derechos políticos, la igual protección de las leyes y la esencial dignidad humana.

B. Definición

El Departamento de Justicia y la Oficina de Ética Gubernamental deberían abrir un proceso de vistas y discusión pública sobre esta necesidad de un nivel real de conciencia. A esta discusión se incorporaría el sector de medios, las organizaciones y la ciudadanía.

C. Estructura

Un punto de partida pueden ser los Comités de Ética provistos por la Ley de Ética Gubernamental, a través de un programa de actividades continuas en las agencias. Igualmente, podrían establecerse campañas sobre el tema en cada programa de servicios gubernativos y en las corporaciones públicas.

D. Definición adicional

El proceso y las campañas de discusión sobre el tema podrían incluir:

1. Inmersión.
2. Las crisis económicas como parte del fenómeno de la corrupción.
3. Cada caso de corrupción menoscaba la vida ciudadana, la justicia y la equidad; consume recursos procedimentales, gubernativos y materiales; y retrasa el desarrollo y disfrute de derechos humanos.

XI. Restringir el activismo político en las agencias gubernamentales, incluyendo municipios, juntas y corporaciones públicas.

A. Justificación

La politización en el servicio público plantea la pérdida de confianza de los llamados a ser servidos/as por la gestión pública, promueve la división y la falta de unidad de propósitos, crea bases discriminatorias, inhibe la participación y acceso ciudadano, y desvirtúa la función pública. Además, es la semilla gestora de actos de favoritismo, discrimen, despido y toda clase de maltrataos a empleados/as públicos/as y ciudadanos/as.

B. Definición

Se entiende como un caso de activismo político no solo la utilización del tiempo, recursos o espacio de trabajo para hacer propaganda política (conductas prohibidas, entre otras, por la Ley de Ética Gubernamental), sino tomar criterios de afiliación o afinidad político partidista a la hora de adjudicar un caso, asignar un servicio, decidir entre opciones o ejercer la discreción de un/a funcionario/a público/a. Igualmente se incluye el acto de efectuar recaudaciones y donativos a organizaciones políticas por sí mismo/a o a través de terceros/as.

C. Estructura

Debe revisarse el ordenamiento ético, electoral y del régimen de administración de recursos humanos para reforzar la efectividad de estas medidas.

D. Definición adicional

Se incluiría a todo el sector público y se establecerían las siguientes prohibiciones específicas:

1. Cero recaudaciones dentro o fuera de una entidad gubernamental a empleados/as, solicitantes de empleo o servicios, contratistas o aspirantes a contratistas.
2. Prohibición a todo/a empleado/a de realizar campaña a favor o en contra de candidatos/as o situaciones políticas en tiempo laborable.
3. Prohibición a contratistas de realizar donativos por sí mismos/as o a través de terceros/as, y certificación a esos fines, so pena de nulidad del contrato y restitución de lo devengado.

Clasificación 10: Medidas para promover la cooperación y las denuncias.

I. Creación de un mecanismo de recompensas a personas que denuncien actos de corrupción, creación de un fondo para esos fines y designar al ente o agencia adjudicadora.

A. Justificación

Ante la insuficiencia o escasez de coconspiradores/as y de copartícipes cooperadores/as, se crearía un mecanismo de recompensas para terceros/as que informen o denuncien oportunamente, y que sean instrumentales en la convicción o eventual recuperación de las pérdidas para el erario, el bien común o el pueblo de Puerto Rico.

B. Definición

Obtener información veraz, pertinente y puntual que conduzca al procesamiento, convicción y recuperación de las pérdidas por actos u omisiones de funcionarios/as y de otras personas que supongan la comisión de actos de corrupción. En el caso de funcionarios/as públicos/as, supone el desvío de funciones o recursos de su destino legislado o reglamentado o del fin público, para provecho propio o de terceras personas e incluso sin ningún objetivo. Otorgar recompensas a informantes que no sean copartícipes.

C. Estructura

1. Creación del Fondo de Compensación para Informantes de Corrupción. El Fondo de Compensación se nutriría de las multas y penas de restitución impuestas a convictos/as o personas incursas en actos de corrupción y sería administrado por el/la secretario/a de Hacienda, quien tendría facultad para reglamentar lo relacionado a su administración.
2. El mecanismo de compensación se activaría únicamente cuando haya finalizado la investigación y se hubiere tornado en final la convicción, preacuerdo, reclamación o pleito civil u acción sancionadora administrativa conducente a ese propósito y que hubiere resultado en la recuperación de la pérdida.
3. La compensación nunca excedería del 20% de lo recuperado, excluyendo costos.
4. La adjudicación de la compensación sería responsabilidad del organismo judicial (civil o criminal) o del foro administrativo sancionador. Sin embargo, toda compensación deberá ser refrendada por el/la secretario/a de Justicia, cuya decisión podría ser revisada ante el Tribunal de Apelaciones.

D. Definición adicional

1. La pena de restitución sería siempre obligatoria. Además, incluiría el costo de procesamiento y recuperación. La pena podría ampliarse hasta tres veces el daño, la pérdida o la suma desviada o mal utilizada o adjudicada en daños.
2. El mecanismo de recompensa no favorecería a coautores/as. La inmunidad concedida a una persona por organización competente en sus procesos investigativos, podría eximir de la obligación de restituir.
3. La Ley fijaría topes compensatorios.
4. La inmunidad concedida a una persona por organismo competente en sus procesos investigativos podría eximir de los pagos en restitución.

II. Crear un mecanismo de recompensas a través de créditos contributivos para denunciantes de la corrupción, cuando sus denuncias resultaren probadas.

A. Justificación

Se trata de un mecanismo alterno al pago de una sentencia para los casos en que resultare beneficiado el Estado. Este plantea un beneficio al o la demandante en relación al recibo de un crédito contributivo. Podría ser elegido por el Estado, siempre que la parte demandante-acreedor de la recompensa fuere un/a contribuyente en Puerto Rico.

B. Definición

Las recompensas a los/as denunciantes de corrupción serían tributables. Podría convenir al Estado regular tales recompensas mediante créditos contributivos.

C. Estructura

1. La ley establecería un máximo anual de créditos contributivos a ser conferido por este concepto. Este máximo no se afectaría por la existencia de otros topes a créditos.

2. Fijaría un tope del 20% del total recuperado.
3. El organismo adjudicador delegado tendría discreción para prorratear o escalonar la compensación hasta por un término de 10 años.

D. Definición adicional

Este crédito se incorporaría a la lista de créditos contributivos especiales contenida en el Código de Rentas Internas. Se añadirían las recompensas a la lista de ingresos que tienen que incluirse para propósitos de tributación. Cuando el receptor del crédito sea una persona jurídica exenta, tendría facultad para venderlo dentro del término de un año del recibo de este.

III. Estimular la confianza en los procesos, a fin de promover la cooperación.

A. Justificación

Confianza y participación son dos de los elementos clave de un modelo de gobernanza democrática. El acercamiento del ciudadano o ciudadana viene dado por el acceso y la confianza de un proceso justo, transparente y ágil que promueve y da significado a la participación. Con ello la cooperación se convierte en un resultado estimulado por la naturaleza del procedimiento.

B. Definición

Para dar contenido a este cometido participativo, es necesario que cada ente gubernativo simplifique sus procedimientos y los haga accesibles a la ciudadanía. Es importante que los dote de transparencia, que es una cualidad superior a la visibilidad, pues comporta un sentido de cumplimiento de las reglas en el contexto del juego limpio. Una persona estaría más dispuesta a cooperar con su proceso y con las instancias gubernativas si conoce el procedimiento y forma parte de este.

C. Estructura

Deberían integrarse Comités del Interés Público en todos los entes gubernativos para observar y velar por el cumplimiento de los mandatos de ley y la sana administración pública.

D. Definición adicional

Una política pública que estimule la participación ciudadana y que dé cauce y curso a sus denuncias en todos los procedimientos y entes gubernativos, crearía la apertura que da vida real a la transparencia. En los casos de corrupción se hace necesario proteger a los/as informantes y a los testigos de persecuciones laborales y contractuales. También en el sector privado serían necesarias disposiciones específicas a este respecto.

Clasificación 11: Medidas para aclarar términos, periodos, plazos y requisitos

I. Crear mecanismos de control en el gasto, extensión y naturaleza de las contrataciones en el Panel del FEI.

A. Justificación

Maximizar el rendimiento de los fondos públicos y el establecimiento de prioridades y parámetros para la contratación.

B. Definición

La autorización para utilizar fondos públicos debe correlacionarse a la severidad de la lesión en términos sociales, de confianza pública y por la gravedad del delito o daños provocados.

C. Estructura

Se establecerían controles mediante topes, categorías de inclusión y exclusión, definiciones y otros parámetros que guiarían la autorización de sumas englobadas por el Panel y la utilización independiente de esas sumas englobadas por el/la fiscal independiente designado/a.

D. Definición adicional

El Panel reautorizaría la utilización de fondos adicionales o especiales en caso de circunstancias que se especificaran por ley y reglamento.

II. Establecer mediante ley el principio de continuidad presupuestaria y de personal para todas las entidades fiscalizadoras.

A. Justificación

Estabilidad en las investigaciones, certeza de procesamiento y prevención contra eventos políticos.

B. Definición

Se establecería el principio mediante ley.

C. Estructura

El principio de continuidad dispone que no se reduciría el presupuesto a los entes fiscalizadores, garantizando en todo acto presupuesta-

rio anual la asignación anterior y al menos la misma cantidad destinada a las partidas de nómina y tecnología para el año fiscal anterior.

D. Definición adicional

El principio supone el avalúo razonable del costo futuro de toda obligación sustantiva o procesal adicional, ordenada mediante enmienda a la ley al ente fiscalizador.

III. Agilizar y expeditar procesos fiscalizadores.

A. Justificación

Debido procedimiento de ley, facilitar el procesamiento de casos, conseguir la evidencia y promover la transparencia.

B. Definición

La agilización propuesta no debe poner en riesgo la calidad investigativa.

C. Estructura

Facilitaría la gestión fiscalizadora si se introducen mecanismos de cotejo y de evaluación obligatoria en las leyes.

D. Definición adicional

En el caso de referidos potenciales al Panel del FEI, limitar la discreción del secretario o secretaria de Justicia para no referir, sino que deba notificar su decisión al Panel del FEI y a la parte querellante dentro del término de 10 días de tomada la decisión.

Clasificación 12: Prohibiciones

I. Prohibir la participación de jefes/as de agencias y directores/as ejecutivos/as de corporaciones públicas en actividades político partidistas.

A. Justificación

Aunque se está evaluando legislación nueva sobre este particular, es fundamental que se establezcan las normas más restrictivas que sean cónsonas con el ordenamiento constitucional.

B. Definición

Incluye todo acto, actividad o acción, a excepción del derecho al voto, que involucre estar o ser parte total o parcialmente de un acto de campaña eleccionaria.

C. Estructura

Las querellas sobre este particular se iniciarían en la Oficina de Ética Gubernamental. Sus resultados serían referidos a la Oficina del Panel del FEI.

D. Definición adicional

En todo lo demás, para efectos administrativos, sería de aplicación la Ley de Ética Gubernamental.

II. Obligación de cada funcionario/a público/a de informar a su Departamento de Recursos Humanos y a la OEG los/as miembros de su unidad familiar que trabajan para entes gubernativos o que tienen contrato con estos.

A. Justificación

Lucha contra el nepotismo directo o triangulado.

B. Definición

Se define el nepotismo triangulado como el acto de conseguir en otra entidad gubernativa, el efecto de nepotismo que se tiene en la entidad donde se tiene influencia por cargo, para que no pueda detectarse por medio de influencia directa, indirecta o intercambios.

C. Estructura

Como condición de contrato o empleo gubernativo, se consentiría a informar este tipo de relación.

D. Definición adicional

Se mantendría claro el tiempo de reclutamiento, ascenso, promoción o contratación de los familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

III. Prohibición de donativos políticos corporativos de contratistas gubernamentales que sean personas jurídicas.

A. Justificación

Registro periodístico del caso de Jorge de Castro Font.

B. Definición

Se define como donativo político aquel dirigido a favorecer una candidatura o partido político en un proceso de primarias o en una elección general.

C. Estructura

Se correlacionaría el Registro de Contratos de la Oficina del Contralor con el registro de donativos provenientes de personas jurídicas que se creara en la CEE. Cuando un/a candidato/a o partido recibiere un donativo proveniente de un/a contratista, sea persona natural o jurídica, corroboraría que tal persona no aparezca activo en el Registro de Contratos. Si apareciere, vendría obligado/a a devolver el cheque o giro al donante. Si por las circunstancias que fueren el donativo hubiere sido hecho efectivo o en efectivo, tendría la obligación de devolverlo en un término que no exceda de cinco días de la aparición en la inscripción en el Registro. Ambos registros —el de contratos y el de donativos— serían públicos.

D. Definición adicional

Se establecerían en la ley y la reglamentación, las consecuencias civiles contractuales que se estimen y las consecuencias penales de violaciones a esta prohibición.

IV. Prohibición de acudir o interceder ante las autoridades policiales cuando efectúan un arresto o detención, excepto en caso de violación a derechos fundamentales en su presencia.

A. Justificación

Evitar intervenciones indebidas. Respeto a la separación de poderes y ceñimiento a la integridad de los procesos. Evitar el menoscabo de la autoridad.

B. Definición

Cualquier intervención cuando no se es testigo material o partícipe en carácter oficial, o cuando se interviene adecuadamente por tratarse de un caso donde se estén violentando derechos fundamentales.

C. Estructura

Se advertiría a todo/a funcionario/a al asumir o juramentar un cargo, acerca de su deber de no interferir con las ejecutorias de otro/a funcionario/a, máxime si se trata de un/a oficial del orden público.

D. Definición adicional

La persona que interfiera comete el delito en su vertiente más agravada.

V. Prohibición a jefes/as y exjefes/as de agencias, alcaldes/as, exalcaldes/as, exgobernadores/as y exjueces/zas a acudir a los tribunales como testigos de reputación o con efecto análogo.

A. Justificación

Respeto a la función judicial.

B. Definición

El acto de interferir directamente como testigo de reputación o la mera presencia en procedimientos judiciales cuando no es testigo, ni parte, ni representante legal.

C. Estructura

Se establecería la prohibición y se crearía un delito sobre el particular.

D. Definición adicional

Introducir las salvaguardas pertinentes del respeto a la libertad de prensa y al juicio público, y demostrar un interés apremiante.

VI. Prohibición a jefes/as de ramas de asumir defensa de asuntos frente al Estado (Gobierno) hasta cuatro años después de su incumbencia.

A. Justificación

A causa del lugar privilegiado y cimero que ocuparon, se dispondría una moratoria del ejercicio de la profesión de la cual se trate, en defensa de asuntos frente al Estado, hasta concluido el cuatrienio siguiente a su incumbencia.

B. Definición

Se trata de cuatro cargos: gobernador/a, juez/a presidente/a del Tribunal Supremo y los/as presidentes/as de los cuerpos legislativos.

VII. Prohibir la presencia de senadores/as en Salas de lo Criminal.

A. Justificación

Los/as senadores/as prestan consejo y consentimiento en los nombramientos judiciales.

B. Definición

Se trataría de una medida cautelar para la defensa de la integridad del cuerpo senatorial y de la función judicial.

C. Estructura

El comportamiento debería prohibirse en el Código de Ética del Senado. (Solo allí puede hacerse).

D. Definición adicional

Se admitiría la asistencia a sala en el descargue de su función legislativa.

VIII. Debe prohibirse, por vía reglamentaria, el acceso a procedimientos judiciales de naturaleza criminal a funcionarios/as electos/as, jefes/as de agencia y funcionarios/as de las agencias del Gobierno central.

A. Justificación

Evitar la influencia que puede resultar en un desvío de la justicia.

B. Definición

Presencia en la sala donde se ventila el caso.

C. Estructura

Reglamentación de conformidad de cada cuerpo legislativo, de cada agencia y en la Ley de Municipios Autónomos.

D. Definición adicional

El funcionario o la funcionaria que incurriere en esta conducta por enmienda al Código Penal podría ser acusado/a de obstrucción a la Justicia, aparte de cualquier otro procedimiento ético.

IX. Total despolitización del NIE.

A. Justificación

Reducir la dependencia de las investigaciones federales en la lucha contra la corrupción. Para que el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE) se convierta en un ente que combata la corrupción gubernamental, resulta indispensable que opere al margen de las polarizaciones del proceso político. Si ha de seguir existiendo, sus integrantes deben ser producto de un proceso exigente de reclutamiento, adiestramiento y supervisión dotado de estabilidad y de recursos. La despolitización y la separación total de los ciclos políticos son críticos para que este cuerpo de más de tres décadas logre cobrar verdadera vigencia y relieve.

B. Definición

Es necesario reevaluar y actualizar los objetivos de este ente investigativo en alineamiento con una política pública y esfuerzos gubernativos coherentes para combatir la corrupción. Las comisiones legislativas atinentes deben evaluar el desempeño y alcance de esta entidad, así como la suficiencia de los recursos con los que cuenta. Si no se ejercita ágil y eficientemente, la jurisdicción creada en el NIE puede dejar trunco el esfuerzo fiscalizador de otros entes gubernativos. En unos casos esto sucede por el carácter especializado de la función y en otros, por el carácter tardío de las intervenciones.

C. Estructura

Si el NIE ha de continuar existiendo, debería contar con un/a director/a de carrera que tenga el rango de Secretario/a Auxiliar para Combatir la Corrupción. Este/a funcionario/a ocuparía el cargo por 10 años. Del mismo modo, debe existir un/a subdirector/a auxiliar por un término similar. Sus nombramientos deberían contar con el aval de ambos cuerpos legislativos. Ambos deben ser nombrados concurrentemente como fiscales en dichos términos.

D. Definición adicional

El NIE debe contar con una plantilla suficiente de agentes que deberían especializarse para cumplir con otros cometidos y mandatos de ley. Deberían contar con al menos un grado de maestría y adiestramientos especializados que serían establecidos mediante ley y reglamento. Es imprescindible lograr la despolitización en el reclutamiento, la supervisión y los ascensos, e impregnar al ente investigativo de una cultura diferente, verdaderamente profesional y despolitizada.

X. Establecer una prohibición de delegar el ejercicio de establecer o implantar la política pública a contratistas.

A. Justificación

La función de establecer la política pública no es delegable ni privatizable. En el caso de los contratos de administración no es posible pactar, acordar, consentir, ni cobrar por tareas relacionadas con establecer la política pública.

B. Definición

Mediante una ley general para el gobierno de las políticas públicas se definirán estos extremos, entre otros.

Clasificación 13: Medidas administrativas

I. Delimitar con rigor el tipo de gastos o compromisos en que puede incurrir el Gobierno sin autorización legislativa. Se trata de una delimitación al fondo discrecional y a las cuentas generales o genéricas. La discreción, si alguna, será rigurosamente delimitada.

A. Justificación

Atacar y atajar en su origen la generación de deuda extraconstitucional y prevenir déficits futuros. Garantizar el mandato constitucional de presupuestos balanceados.

B. Definición

Se definiría con precisión lo que es un estado de emergencia, cuya duración no excedería de 30 días, sujeto a autorización legislativa por partidas de gastos.

C. Estructura

Solo se admitirían gastos de emergencia que nunca excederían un 2% global el presupuesto autorizado.

D. Definición adicional

Cualquier exceso admisible hasta el 2% sería descontado del presupuesto inmediato siguiente. Sería nula e inelegible cualquier otra deuda contraída.

II. Debe instituirse el nombramiento a término de 10 años a cargos de alto impacto en la política pública.

A. Justificación

Evitar vaivenes, pérdida de tiempo y recursos. Dar estabilidad a la función de establecer la política pública.

B. Definición

La Asamblea Legislativa los enumeraría y cualificaría por ley, y con enmiendas concomitantes a las leyes especiales aplicables.

C. Estructura

Se requeriría confirmación por ambos cuerpos legislativos y reconfirmación por la Asamblea Legislativa siguiente.

D. Definición adicional

Debería examinarse el aspecto constitucional para el caso de los Departamentos Constitucionales. Debería construirse restrictivamente la categoría para no embargar la función de prestar consejo y consentimiento por 10 años.

III. Dar continuidad a los Programas de Excelencia Gubernamental.

A. Justificación

Algunos/as servidores/as públicos/as entrevistados/as recordaron este esfuerzo de la administración del exgobernador Rafael Hernández Colón, como significativo en la formación de un funcionario pulcro.

Nota:

La Comisión Investigadora no pudo contactar a ninguna de las personas encargadas de aquel proyecto. El doctor Francisco O'Neill y la señora Mercedes Morera, entre otros, estuvieron a cargo de su diseño. El tema combinatorio y analítico de la excelencia gubernamental y de pasos tomados, debe ser objeto de un estudio específico a esos fines. No obstante, se hace necesario realizar una compilación de aquellos esfuerzos y de otros que de manera más fragmentaria quedaron esparcidos a lo largo de varias décadas. Algunos de estos son de recordación negativa, como el seminario preparado por el doctor Yamil Koury para los funcionarios entrantes de la administración del doctor Pedro Rosselló (1993).

La historia de esos esfuerzos, con aciertos y desaciertos, debería ser objeto de un examen profundo por los/as investigadores/as de los sectores académicos. Se han destinado muy pocos recursos para estas investigaciones. La producción académica a estos fines ha sido inversamente proporcional al tamaño y a los presupuestos gubernamentales. El valor que se da social y gubernativamente a la evaluación e investigación, y los pocos recursos que se separan para ello, pueden dar una radiografía más precisa de la distancia que se manifiesta entre la excelencia y la realidad.

IV. Analizar los problemas de la fragmentación de poder y la corrupción.

A. Justificación

La recomendación refiere a uno de los temas principales del estudio del Gobierno y de la gestión pública que podría ser objeto de varias investigaciones y tesis de maestría y doctorado proyectadas al caso puertorriqueño. El planteamiento remite de entrada a varias esferas de fragmentación de poder que podrían examinarse:

1. Fragmentación local vs. federal.
2. Falta de un poder centralizado.
3. Corporativismo gubernativo (gobernar para sectores de interés).
4. Fraccionamiento por politización.
5. Gobiernos compartidos.
6. Agotamiento o fatiga de estructuras.
7. Fragmentación *ad náuseam* de los pasos y procedimientos.

B. Definición

La evaluación abarcadora que surge de esta preocupación podría referirse a cualesquiera de les comisiones de Gobierno de Cámara o Senado; a la Escuela Graduada de Administración Pública; las facultades de Derecho; y los Departamentos de Ciencia Política y Política Pública de las distintas universidades.

C. Estructura

Las superestructuras de coordinación de investigación académica pueden tener resultados mixtos, muchos de ellos negativos, por los juegos de poder y control, y por la colisión de visiones e intereses. No recomendamos su creación.

D. Definición adicional

Debería evaluarse el enfoque enteramente fragmentario y de especificidad, suma de proyectos y tesis investigativas. Debe promoverse un esfuerzo compilador y agrupador de los saberes que estos trabajos engendran. Su discusión en los foros y entes gubernativos debe provocarse. Los autores reconocemos que los vínculos académicos-gubernativos en materia de recibir y trasladar esos saberes son muy débiles, acaso son muy escasos. Una cultura de transparencia real debe incluir un estrecho flujo de investigación y conocimiento de ambos sectores. La universidad del Estado particularmente, y las instituciones privadas a contrapunto, deben asumir esa inmensa tarea, no por encargo o competencia, sino con independencia. Una fragmentación o el sesgo de la investigación que impida el examen de procesos, operaciones, procedimientos, programas gubernamentales y sus rendimientos, costos sociales y humanos, o costos económicos reales, entre otros, destruye las bases racionales de la transparencia y la torna en un ejercicio destinado a la pobreza intelectual y critica, inevitablemente fragmentado y, por lo tanto, proforma.

V. El reclutamiento de jefes/as y secretarios/as tiene que darse con arreglo a capacidad y experiencia.

A. Justificación

Resulta necesario instaurar una política pública que nutra el concepto de un servicio de carrera. El reclutamiento de los/as jefes/as de agencia y los/as secretarios/as de departamentos debe surgir prioritariamente de entre el personal de carrera de la agencia, con el objetivo de que sean conocedores de los procesos, los procedimientos y la cultura organizacional. El recurso externo en la dirección es una situación que por política pública debe ser de excepción y ante circunstancias que así lo demanden.

B. Definición

Dentro de este concepto se debería agotar de entre la lista de las personas que lleven o hubieren trabajado al menos 15 años en la entidad, los/as elegibles para nombrarse al cargo. Cuando ello no sea posible, se recurriría a personas con la debida preparación y experiencia.

C. Estructura

Es necesario que cada agencia posea un inventario de recursos humanos internos o de quienes hayan trabajado en la entidad. Este inventario debería estar actualizado en cuanto a nuevas competencias. Se establecería por ley un sistema de valoración de la experiencia y la preparación, en conjunto y por escalas. El reclutamiento del personal de confianza seguiría estos lineamientos en lo que sea posible.

D. Definición adicional

Se redefinirían las escalas de compensación de los/as jefes/as y secretarios/as.

VI. Revisar y limitar las facultades que pueden delegarse para la subcontratación con reembolso automático o cobro inflado.

A. Justificación

Limitar al/la compareciente a subastas o al/la contratista que es un simple intermediario/a. Reducir la especulación y el corretaje contractual. Estimular la justa contratación de proveedores que actúen como contratistas. Reconocer la validez en situaciones especiales del recurso de la subcontratación.

B. Definición

El/la contratista o licitador/a principal tendría que proveer al menos más del 50% de los servicios pactados o de las prestaciones. Ello se establecería por ley. Se reglamentarían las situaciones de excepción. El Departamento de Justicia establecería las excepciones a esta normativa mediante un reglamento especial.

VII. Examinar periódicamente a los/as funcionarios/as que realizan tareas de supervisión para verificar que poseen las destrezas necesarias y, en defecto de ello, proveerlas.

A. Justificación

Asegurarse de que quienes realizan estas funciones supervisoras están al día en las técnicas y destrezas necesarias.

B. Definición

Todo aquel que supervisa total o parcialmente las tareas de al menos dos compañeros/as de trabajo o contratistas.

C. Estructura

Cada segundo aniversario de su nombramiento, toda persona que realice funciones de supervisión debería presentarse a tomar examen dispuesto por la OGP en destrezas de supervisión. La autoridad nominadora de cada ente gubernativo dispondría de seminarios coordinados con OCALAHR para ser tomados por quienes realizan funciones de supervisión. Un supervisor o supervisora debería aprobar los exámenes dispuestos antes de cumplirse tercer aniversario de su nombramiento o de su último examen. Si para entonces no hubiere aprobado el examen, cesaría en sus funciones de supervisión hasta que apruebe el examen de rigor.

D. Definición adicional

Los cursos en el área de supervisión se programarían desde la aprobación de la ley y sería obligatorio tomarlos en su primer ciclo de oferta.

VIII. Atender la dejadez del funcionariado público.

A. Justificación

Promover la eficiencia y el entusiasmo en el servicio público. Promover una cultura en los/as servidores/as públicos/as de prestar servicios al país y a la ciudadanía.

B. Definición

Todas las oficinas de personal gubernativas verificarían el cumplimiento de estándares establecidos por reglamento, por parte de cada empleado/a, y efectuarían monitorías de tiempo de ejecución.

C. Estructura

Establecer evaluaciones sistemáticas y periódicas de todo el personal.

D. Definición adicional

Las evaluaciones del personal se estandarizarían por categorías y funciones.

IX. Sistematizar el proceso de reclutamiento para cada ente gubernativo.

A. Justificación

Ser capaces de responder individualizada y sistémicamente en el examen de las transacciones de personal, sus necesidades y su operación como conjunto y entre subconjuntos gubernativos. Analizar y proyectar con más precisión los costos reales de la operación gubernativa.

B. Definición

Se crea un sistema gubernativo de reclutamiento para todo el personal que organiza la búsqueda de competencias; promueve compensación adecuada y la mejor utilización de recursos dentro del mantenimiento de un régimen de personal.

C. Estructura

La ley, como sus reglamentos derivados, propenderían al respeto de los derechos de los/as trabajadores/as, su seguridad, y a la racionalización de las compensaciones y retribuciones.

D. Definición adicional

La implantación de este sistema estaría concluido antes de dos años. Se incorporaría un sistema adecuado de exámenes. Se pretende reducir

el ámbito de discreción de la autoridad nominadora a cero o virtualmente cero. Toda norma de equivalencia se sometería a escrutinio saludable.

X. Incorporar un sistema de ascensos que valide y vindique el sistema de mérito.

A. Justificación

El ascenso sin mérito degrada la función pública, constituye una forma de discrimen y crea condiciones opresivas en el trabajo.

B. Definición

Se recomienda extirpar del sistema los ascensos, concesión de pasos y otros análogos, cuya concesión sea discrecional de la autoridad nominadora. Se les identifica como foco de una cultura de favoritismo e influencias que puede crear climas poco saludables y opacos dentro de la gestión.

C. Estructura

Todo el sistema de pasos, ascensos y otros análogos se regiría por estándares y parámetros establecidos en una ley general que cubriría toda la gestión pública.

XI. Ampliar frecuencia, intensidad y profundidad de los controles internos de las agencias.

A. Justificación

Aumentar la eficiencia en la fiscalización. Reducir el periodo de exposición a pérdidas provocadas por prácticas ilegales, antirreglamentarias o perniciosas a la sana administración que permanecen indetectadas por tiempo irrazonable.

B. Definición

Una redefinición y revalorización de las medidas de control interno y un replanteamiento de los sistemas de cotejo y contra cotejo se impone todavía más dentro de los marcos de austeridad provocados por la crisis fiscal.

C. Estructura

A través de una Comisión Especial la Asamblea Legislativa, en consulta con los entes fiscalizadores gubernativos y el Ejecutivo, diseñarían un foro para en el transcurso de seis meses proponer mecanismos que permitan ampliar la frecuencia, intensidad y profundidad de los controles internos de las agencias. A partir de este proceso se aprobarían las leyes, reglamentos y órdenes administrativas que fueran necesarias.

D. Definición adicional

La reiteración de una falla señalada por un informe previo de auditoría se consideraría en sí misma como una falta ética con consecuencias administrativas bajo la OEG, o bajo la OPFEI si se tratase de un alcalde o alcaldesa hacia la autoridad responsable durante el término anterior y actual de una nueva auditoría. Si ello ocurriere por tercera vez, constituiría delito. Se legislaría a esos fines.

Clasificación 14: Medidas sobre política pública

Nota:

Cada una de las recomendaciones contenidas en este Informe incide sobre la política pública. Sin embargo, hay que distinguir algunas recomendaciones que requieren cambios específicos o que crean nuevas políticas públicas. Si bien parte de estas dimanan de mandatos constitucionales que solo son revocables por el pueblo, una buena parte de la política pública se complementa y amplía a través de la legislación. Otras son creadas mediante ley.

I. Declarar la política pública, y la reglamentación y prácticas afines para garantizar que la Policía de Puerto Rico y todo cuerpo policial municipal o adscrito a un departamento o agencia estatal, tiene que tener como primera función la garantía y promoción de los derechos fundamentales y la lucha contra la corrupción.

A. Justificación

Historial de los cuerpos policiacos en Puerto Rico. Acuerdos entre los Gobiernos de Puerto Rico y Estados Unidos, e informes de la Comisión de Derechos Civiles.

B. Definición

Toda organización policial gubernativa.

C. Estructura

Legislación y reglamentación aprobada a tales fines.

D. Definición adicional

Severas sanciones a los jefes de cuerpos policiales y al personal de supervisión que no cumpliere con este mandato.

II. Política pública para combatir el fraccionamiento político partidista y promover la despolitización.

A. Justificación

El Gobierno, sus municipios y las corporaciones públicas deben dejar de ser instrumentos capturados o retenidos por administraciones entrantes o salientes. La politización en los nombramientos a Juntas, en los altos puestos de dirección y en el cuerpo de empleados/as envenena, torna ineficiente y derrota el fin público de un ente gubernativo. Debe promoverse lo siguiente:

1. Un razonable radio de acción, cónsono con parámetros claros y delegaciones específicas de la Asamblea Legislativa.
2. Limitaciones a la capacidad de incurrir en deudas; mantener deudas, distintas a las del mes o trimestre corriente u obligarse más allá de lo autorizado.
3. Promoverse un modelo de desprivatización en el cual exista control de los grandes contratos o préstamos.
4. Una cultura de gobernar para el bien común con énfasis intenso en el deber de fiducia.
5. Exigir mapas de planificación y desarrollo con objetivos medibles y auditables, y rigurosamente fiscalizados.
6. Exigir estándares de responsabilidad ética idénticos a todos los directivos y a los funcionarios de carrera.

B. Definición

Se concibe la despolitización como una opción sanadora y revitalizante del sistema gubernativo, y en este contexto, de sus organismos y corporaciones públicas. El concepto debe abarcar todo el sector público y el renacimiento del principio del mérito. Cada plaza y puesto gubernativo debe regirse por este principio que debe ser constitucional y debe ser formulado con rigor y con apego al fiel cumplimiento.

Los nombramientos a los altos puestos deben premiar el mérito y la experiencia. Cuando provengan de recursos externos, deben estar acompañados de la presunción de que no hay personal que pueda asumir esas tareas en el ente gubernativo.

Cada funcionario/a debe ejercer con absoluta circunspección las facultades discrecionales que posee, a tono con las obligaciones y los deberes de su cargo.

La Asamblea Legislativa y todo organismo reglamentador deberían escrutar y revisar todo el ordenamiento que propenda a la laxitud en el ejercicio de las facultades de altos funcionarios/as.

C. Estructura

Debe crearse por ley un organismo revisor con representación de los poderes constitucionales, la Comisión de Derechos Civiles y la Oficina de Ética Gubernamental, y encargársele la creación de un Plan para la Despolitización y las guías reglamentarias para poner en marcha la implantación de este. Las Cámaras Legislativas deben contar con comisiones especiales para la despolitización.

D. Definición adicional

El balance partidista se reconoce como un elemento necesario en los cuerpos políticos electivos o que atienden procesos electivos. Por excepción, se contemplaría para situaciones y problemas especiales como medida de intervención.

III. Panel Ciudadano de Preevaluación de nombramientos.

A. Justificación

Promover la búsqueda de candidatos/as idóneos para ser sometidos a los procesos de confirmación. Promover la transparencia en los procesos de designación de miembros del gabinete, juntas y comisiones. Se requeriría una investigación a fondo sobre el carácter y la honestidad de las personas que serían designadas a los más altos cargos con responsabilidad decisoria. Estos/as funcionarios/as deben ser investigados/as en su vida personal, diaria y profesional.

B. Definición

Se promovería la actividad de estos paneles previo a la designación de un funcionario o funcionaria. La función estrictamente asesora y de dilucidación pública se realizaría antes de enviar un nombramiento. Los mecanismos deben ser cónsonos con el respeto a los derechos del ciudadano/a y no inhibir la disposición al servicio público.

C. Estructura

Los paneles de preevaluación estarían integrados por cuatro ciudadanos/as y un/a exfuncionario/a que hubiere ocupado el cargo durante otra aadministración. Antes de que la función de prestar consejo y consentimiento sea activada este panel actuaría. Los miembros del panel o paneles serían nombrados/as al inicio de cada cuatrienio y sus nombramientos tendrían vigencia por el término de este. Al inicio de cuatrienio y durante el curso de la primera sesión ordinaria, podrían operar hasta un máximo de tres paneles ciudadanos. A partir de entonces solo operaría uno.

D. Definición adicional

Los paneles tendrían un término razonable para realizar sus preevaluaciones. La ley que autorice la creación de estos paneles establecería como uno de sus objetivos promover la participación ciudadana —plazo para pronunciarse—, así como la eliminación de los nombramientos y confirmaciones relámpago.

IV. El juez o la jueza sentenciador/a debe instruir a los/as ciudadanos/as en Sala al instruir a las personas convictas.

A. Justificación

Las salas de justicia deben servir de foro educativo para orientar a los presentes sobre los valores de la justicia y los derechos ciudadanos. El acto de sentenciar debe estar investido de una solemnidad especial y debe ser ocasión plena para que el juez o la jueza inicie el proceso rehabilitador del/la convicto/a y para que rubrique el proceso de sanción social que la sanción supone. En los casos en los cuales el delito haya supuesto un desvío de la función pública o de los procedimientos y recursos para provecho propio o de terceros/as, es necesario que el acto de sentencia cobre el espacio y gravitación que amerita.

B. Definición

Debería considerarse programar el acto de las lecturas de sentencia con la posibilidad de poder invitar a sala a grupos de estudiantes escolares y universitarios. El evento de la sentencia no debe tomarse como un procedimiento en masa y debe seguir el rigor de todo el proceso, por tratarse del acto más severo que el Estado puede imponer en Puerto Rico: la posible pérdida de la libertad.

C. Estructura

La sentencia debe prepararse y dictarse por escrito, no como un cómputo matemático o como una ponderación valorativa de la pena, sino también como un acto formal de reivindicación de la convivencia; y en los casos que involucren corrupción, como una ocasión especial aleccionadora para todos.

D. Definición adicional

El valor principal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos debe presidir todo proceso judicial.

V. Desarrollar las mejores prácticas que eviten la corrupción.

A. Justificación

Es necesario reconocer que hay mejores y no tan buenas prácticas, y hay que esmerarse por elevar el estándar de estas.

B. Definición

Comenzaría por trabajar intensamente el deber de fiducia en cada empleado/a y funcionario/a público/a. Igualmente, sería indispensable trabajar el deber de vigilancia que tiene el supervisor o supervisora. Debería enfatizarse el deber de lealtad de cada funcionario/a al servicio público y el significado de este concepto. Además, debería trabajarse intensamente con la obligación de cada empleado/a de proteger la propiedad y los recursos públicos, y defender los derechos de la ciudadanía.

C. Estructura

Debería promoverse la publicación y entrega de manuales educativos, y su discusión por agencias y entes gubernativos tales como: ¿Cómo puedo ser un/a buen/a auditor/a, maestro/a, conserje, oficinista, ejecutivo/a?

D. Definición adicional

Instituir un sistema exigente de exámenes, pruebas, entrevistas y evaluaciones con miras a mejorar las llamadas mejores prácticas.

VI. Desarrollar parámetros de superación de prácticas.

A. Justificación

Se requiere evaluar y hacer avalúo de las prácticas actuales. Se trata de un procedimiento que debería estar en pie en todos los entes gubernativos. Luego de esa evaluación se pueden desarrollar parámetros de prácticas y parámetros para la superación de prácticas.

B. Definición

Se requiere amplia evaluación y educación sobre estándares y prácticas.

C. Estructura

Hay que capacitar en cada ente gubernativo funcionarios que puedan hacerse cargo de este proyecto amplio.

D. Definición adicional

La OEG y la Contraloría deben adiestrar sus equipos de intervención para auxiliar en este proceso formativo. De igual modo, podría orientarse

el requisito de créditos en ética de los/as empleados/as públicos/as para que los cursos se ofrezcan y tomen en estas áreas acreditables.

VII. Estandarización, afinamiento y rendición de informes estadísticos a la Oficina - Instituto de Estadísticas por parte de todas las entidades gubernativas.

A. Justificación

Se trata de establecer una política pública para el Gobierno que agregue confiabilidad y actualidad a la base de datos que orientan el establecimiento de la política pública y la toma de decisiones.

B. Definición

Cada ente gubernativo rendiría informes estadísticos mensuales y resúmenes anuales, conforme al sistema autorizado para todo el Gobierno por la Oficina de Estadísticas.

C. Estructura

El sistema sería actualizado y publicado en tiempo real una vez se hagan los cotejos necesarios a través de la Internet, y sería responsabilidad del Instituto de Estadísticas.

D. Definición adicional

El periodo de cotejo no excedería los 15 días y solo sería prorrogable a 30 días por el director o directora del Instituto u Oficina de Estadísticas. El/la director/a del Instituto de Estadísticas señalaría el incumplimiento de cada agencia y lo referiría a los organismos atinentes.

VIII. Acceso universal a la información estadística gubernamental pública a través de la tecnología digital e informática actualizada.

A. Justificación

Estado de la tecnología; necesidades de estimaciones certeras y proyecciones completas para la toma de decisiones de política pública y de negocios; mejorar la confianza económica del país, agilizar servicios, conservar recursos y adecuar escalas y mercados.

B. Definición

La realización de este objetivo se enmarcaría en la política pública y en su instrumentación puntual a cargo del Instituto de Estadísticas.

C. Estructura

El acceso en tiempo real se ofrecería ante sistemas electrónicos abiertos, con informaciones detalladas y explicaciones de uso amigable para todos/as los/as usuarios/as.

D. Definición adicional

El acceso sería gratuito y estaría enmarcado en la libertad de información y en el derecho a saber y conocer la gestión pública que tiene cada habitante de Puerto Rico.

IX. Establecer un sistema uniforme de rendición de cuentas en cuanto a supervisión en las agencias.

A. Justificación

Se establecería una política pública de rendición de cuentas (*accountablity*) para todo el Gobierno y estándares de cumplimiento que serían vigilados por los entes fiscalizadores, principalmente por los/as oficiales y auditores/as de Cumplimiento.

B. Definición

Toca a los/as funcionarios/as (auditores/as y oficiales de Cumplimiento) la vigilancia de que se cumpla con la política de rendición de cuentas o responsividad. El contralor o contralora de Puerto Rico prestaría particular atención en sus auditorías e intervenciones a este propósito.

C. Estructura

Todos los entes fiscalizadores velarían por el fiel cumplimiento a esta política pública y a su sistema, según quede definido y reglamentado.

X. Establecer una cultura de gerencia y cumplimiento.

A. Justificación

Economías; maximización de los recursos invertidos y de los rendimientos; cumplir cabalmente con los mandatos legislados y elevar los estándares de prestación y rendimiento.

B. Definición

El objetivo abarca a todos los componentes gubernativos, a todos los entes fiscalizadores y a toda la actividad pública.

C. Estructura

Todos los entes fiscalizadores, los/as jefes/as de agencia y de entidades, y todo aquel que realice funciones supervisoras tendrán la obligación de promover y proteger estos estándares de prestación de servicios y desenvolvimiento.

D. Definición adicional

Todos los programas educativos del Gobierno a su personal incorporarían este cometido.

XI. Establecer una metodología y sistema de supervisión de la alta gerencia.

A. Justificación

Racionalizar el cumplimiento en todos los niveles. Validar estándares de ejecución. Reforzar la función supervisora de jefes/as y subjefes/as de departamentos, agencias, divisiones, municipios y oficinas. Afirmar el principio de responsabilidad, responsabilidad y fiducia a todos los niveles.

B. Definición

Se establecería por ley la política pública de supervisión de la alta gerencia y los parámetros en que se conduciría su implantación y reglamentación.

C. Estructura

Se aprobaría un Código para Alta Gerencia Gubernativa que desglosaría los deberes de supervisión de cada alto/a gerente. Se aprobaría reglamentación aplicable a la alta gerencia, incluso a secretarios/as, jefes/as y directores/as. En el caso de secretarios/as y jefes/as de agencia, el/la gobernador/a establecería la reglamentación que también les sería aplicable. En el caso de las corporaciones públicas, estas refrendarían mediante resolución el Reglamento. En el caso de los municipios, lo harán las respectivas Asambleas Municipales. Cada uno de estos funcionarios y organismos será responsable del cotejo y verificación con el cumplimiento de estos estándares.

D. Definición adicional

El incumplimiento con estos estándares daría lugar a la fijación de responsabilidad ética y penal.

XII. Reducir las ayudantías especiales y sustituir las eliminadas por alta gerencia cualificada.

A. Justificación

Economía de recursos y promover una mayor profesionalización del personal.

B. Definición

Se establecería por ley un recorte a la mitad de los/as empleados/as de confianza admitidos/as a una cierta fecha dentro del plazo de tres años. Con vigencia inmediata se instauraría un programa de becas e incentivos para el adiestramiento y readiestramiento de ese personal en áreas de gerencia, gestión, derecho y administración. La Oficina de Gerencia y Presupuesto velaría por que se cumplan los ajustes presupuestarios impuestos.

C. Estructura

Mediante alianzas, acuerdos y contratos se proveerían los adiestramientos necesarios al personal de confianza. Se dispondría para que todo miembro del personal de confianza tenga al menos un grado de bachillerato y cinco años de experiencia en el sector público o 10 años de experiencia en el sector privado. Grados superiores como el de maestría y doctorado podrían considerarse para sustituir el requisito de experiencia, pero en ningún caso esta sería menor de tres años. La ley autorizaría a reglamentar este renglón a cada agencia, departamento o ente gubernativo.

XIII. Asignar funciones específicas a cada empleado/a o contratista en funciones asesoras o de ayudantía.

A. Justificación

Economía y eficiencia.

B. Definición

Mediante una ley de ayudantías se autorizaría a cada ente gubernativo a establecer mediante reglamento las tareas específicas de cada empleado/a de confianza y de cada contratista en ayudantías.

C. Estructura

Cada jefe/a de departamento, agencia, director/a y alcalde/sa sería responsable del cumplimiento de esta ley y de su reglamentación.

D. Definición adicional

En el caso de un/a contratista para ayudantía o asesoría se desglosarían en su contrato las funciones de manera no estereotipada.

XIV. Desarrollar una política y una cultura de rendición de cuentas en las agencias.

A. Justificación

Transparencia, mejoramiento de procedimientos y escrutinio público a la gestión gubernativa.

B. Definición

Todas las corporaciones públicas, municipios y entes del Ejecutivo se inscribirían y seguirían los lineamientos de una Ley General de Transparencia Gubernativa que establecería procedimientos para garantizar la política pública de rendición de cuentas creada por ley.

C. Estructura

En todos los entes gubernativos la autoridad nominadora celebraría a principios de cada año fiscal una conferencia sobre sus planes para el año que sería seguida de una evaluación en vistas públicas abierta a la ciudadanía por espacio de al menos tres días laborables. En el último mes del año fiscal, cada ente gubernativo efectuaría vistas públicas por espacio de al menos tres días para evaluar el Plan de Trabajo anunciado a principios del año fiscal. El Comité de Ética de cada agencia estaría a cargo de conducirlas y de redactar un informe que se enviaría al gobernador y a las secretarías de los cuerpos legislativos, conforme lo estipule el capítulo de la Ley de Transparencia Gubernativa que se aprobara.

D. Definición adicional

Cada jefe/a de agencia y cada miembro de la alta gerencia debe rendir cuentas periódicamente a las comisiones legislativas correspondientes, brindar informes periódicos al público general y al país. Debe propiciarse la difusión televisiva y por Internet, eco de estas sesiones de rendición de cuentas. Los Comités de Ética en cada agencia tendrían que rendir informes también por estas vías. (Enmendar la ley a estos fines, Ley de Ética Gubernamental).

Clasificación 15: Medidas de carácter diverso

I. Establecer un periodo prescriptivo dilatado para las violaciones a la Ley de Ética Gubernamental.

A. Justificación

La complejidad y la dificultad de procesamiento por la cantidad y naturaleza de los casos, junto con el tamaño de la lesión causada, justifica un término prescriptivo más largo para las violaciones a las disposiciones a la Ley de Ética Gubernamental. Se deben ampliar tales términos.

B. Definición

Se sugiere ampliar el término en tiempo y medio para cada delito, e igualmente el término para el procesamiento de las acciones administrativas.

C. Estructura

Enmienda a la Ley de OEG y al Código de Ética.

II. Recomendar a organismos académicos realizar una investigación que permita examinar la relación entre el crecimiento en los fondos federales y el aumento en los casos de corrupción.

A. Justificación

El volumen, el número de programas federales y su diversidad aconseja evaluar los mecanismos de fiscalización, el grado de control local y su relación o asociación, si alguna, con el aumento en casos de corrupción reportados. En muchas ocasiones el Gobierno de Puerto Rico ve congeladas asignaciones futuras y hasta tiene que devolverlas con cargo al fondo general.

B. Definición

Deben vincularse en el estudio diferentes variables como tipo de acto u omisión corruptos, frecuencia, tipo de programa, escalas o niveles de fiscalización, responsabilidad local, entre otros.

C. Estructura

Deben participar investigadores/as de varias universidades.

D. Definición adicional

Investigar e intentar correlacionar o descartar adicionalmente el surgimiento local e importación de prácticas y patrones de conducta constitutiva de corrupción.

III. Los programas educativos sobre valores deben establecer e incluir tanto a alumnos/as como a padres y madres.

IV. Crear un programa de educación continua y adiestramiento del servidor o servidora público/a con miras a desarrollar responsabilidad social, liderazgo e inteligencia emocional.

A. Justificación

Mejoramiento de la gestión pública y de la formación del personal.

B. Definición

Sistema similar a la educación ética.

C. Estructura

Se brindaría paralela y adicional a las horas requeridas de Ética, y sería supervisado y certificado a la OEG por la autoridad nominadora.

D. Definición adicional

Antes de iniciar en el Gobierno o en alguna de sus entidades o antes de asumir cualquier cargo, sería obligación proveer y tomar un curso en gobierno, gestión y servicio público.

V. Enmendar la Ley del FEI para requerir que sus miembros sean de partidos políticos diferentes.

A. Justificación

Estabilidad y diversidad.

B. Definición

Dado a que los/as jueces/zas no asumen identificación político partidista, podría referirse a exjueces/zas cuyos ascensos o nombramientos fueron dados por administraciones de partidos políticos distintos. Podría tratarse también de exjueces/zas nombrados/as por consenso partidista senatorial.

VI. Ampliar la extensión de los nombramientos.

A. Justificación

Largamente debatido es este asunto que se refiere a los miembros del gabinete. El asunto requiere estudio y enmienda constitucional.

B. Definición

Debe evaluarse el marco jurídico y temporal de esa definición.

C. Estructura

Investigación legislativa o de la propia CDC mediante vistas públicas a estos fines.

VII. Profesionalizar e institucionalizar el proceso de reclutamiento incluyendo los puestos de confianza, independientemente de la relación personal que pueda existir con la autoridad nominadora. Hay que hacer el escrutinio de selección como se debe, desde capacidades, hasta el asunto de la honestidad.

A. Justificación

Transparencia, selección con probabilidad de idoneidad. Reducción de influencias.

B. Definición

Se trata de un criterio objetivo, extensible a nombramientos incluso de confianza. Abarca el elemento gerencial.

C. Estructura

Pueden crearse por ley organismos evaluadores intermedios. Para secretarios/as y jefes/as de agencias habría que promover una enmienda constitucional.

VIII. Realizar un proceso de verificación desde la policía hasta los/as investigadores/as, revisando el historial de la persona a reclutarse

Con las debidas salvaguardas a los derechos fundamentales, debe efectuarse para evitar la evasión a normas disciplinarias, administrativas, penas y controles contractuales.

IX. Mayores controles en el reclutamiento, supervisión, ascenso, educación y adiestramiento continuo a los miembros de las fuerzas policiales y de custodia.

A. Justificación

Limitar o restringir el ascenso a oficiales que incurran en actos de corrupción o de inobservancia y cumplimiento de la ley.

B. Definición

Los controles operarían de principio a fin de la carrera del/la oficial.

C. Estructura

Existiría una Junta de Ascensos que revise la idoneidad de los/as candidatos/as policiales que hubieren sido recomendados/as.

D. Definición adicional

La Junta sería el organismo delegado para implantar esta política pública en los reclutamientos y ascensos.

X. Promover un intenso escrutinio de los nombramientos judiciales por los foros profesionales y públicos, al menos tres meses antes de hacer la nominación.

A. Justificación

Fortalecer la confianza del público en la institución judicial. Dar amplia oportunidad para la evaluación de quienes el Ejecutivo se propone nominar. Hacer más concreta la función de prestar consejo y consentimiento.

B. Definición

Tres meses antes de enviar un nombramiento judicial al Senado, el gobernador o gobernadora haría pública su intención.

C. Estructura

La sociedad civil haría las evaluaciones en la discusión pública y se prepararía para participar de los procesos.

D. Definición adicional

El anuncio de la intención de nominar no obligaría al gobernador o gobernadora.

XI. Prohibir los nombramientos judiciales en ascenso antes de concluidas tres cuartas partes del término. Notificar la intención de renominación en ascenso seis meses antes e iniciar proceso de escrutinio público.

A. Justificación

Fortalecer la confianza del público en la institución judicial. Dar amplia oportunidad para la evaluación de a quienes el Ejecutivo se propone nominar. Hacer más concreta la función de prestar consejo y consentimiento. Dar oportunidad de ganar las experiencias del nivel o rango anterior.

B. Definición

El término de seis meses permitiría finalizar los asuntos y facilitar un mejor escrutinio.

XII. En asuntos de corrupción la acción del/la funcionario/a informado/a o que detecte sus indicios debe ser oportuna e inmediata. Tiene la obligación de actuar o de referir en un término que no excederá de 15 días si el asunto no está *prima facie* bajo su competencia. El término se duplicaría cuando el asunto pareciera estar bajo su competencia.

A. Justificación

Prevenir el encubrimiento, la laxitud y la falta de diligencia o su apariencia. Facilitar el proceso investigativo y agilizar la búsqueda de las pruebas.

B. Definición

Incurriría en violación de ley en los términos fijados por ello quien no avisare o demorare referir, o quien no informe a quien debiere de la comisión u omisión corrupta o del hallazgo de pruebas que razonablemente lleven a pensar a un/a supervisor/a que se ha cometido un delito o violación de ley.

C. Estructura

Los reglamentos de cada ente gubernativo avisarían de la forma correcta y suficiente de informar cualquier hallazgo.

D. Definición adicional

La omisión de informar o la dilación de informar serían delitos diferentes y punibles consecutivamente al de la omisión en el cumplimiento del deber y al de la negligencia en el cumplimiento del deber.

XIII. Privatización de las corporaciones públicas.

Nota:

Los miembros del Comité Investigador efectúan esta recomendación sobre los elementos que mínimamente deben observarse antes de plantearse un proceso de privatización. No se trata de un endoso a políticas privatizadoras;

se trata simplemente de un esbozo que resalta la necesidad de que se cree un sistema de garantías que permita atribuir responsabilidades específicas a quienes recomiendan y ejecutan este tipo de políticas.

El asunto debe trabajarse con particular detalle y tino en una legislación especial que tome en cuenta parámetros específicos de preevaluación; costos sociales y humanos de la privatización; costo acumulativo de la adquisición, creación o acumulación del bien, entidad u operación objeto de manejo, administración, cesión o venta. Debe acompañarse y exponerse públicamente un informe detallado de los costos actuales y futuros de activar un proyecto de privatización. Ningún acto de aprobar una enajenación de esta índole debe delegarse. Solo se pondrían en vigor mediante Resolución Conjunta y cada prórroga debería someterse nuevamente a todo este mismo proceso.

A. Justificación

Existen varias perspectivas sobre este tema. Ciertas actividades en las que el Gobierno incursionó en determinado momento o circunstancia, no plantean la necesidad de cubierta o protección pública en tiempos y circunstancias diferentes.

No obstante, la carencia de evaluaciones adecuadas sobre necesidades futuras, fin público y derechos adquiridos, entre otros, aconseja transacciones que sean transparentes, participativas y pensadas sosegadamente.

B. Definición

El régimen de privatización puede ser de coparticipación. Debe aspirar a ser participativo desde el punto de vista ciudadano. Se puede autorizar la creación de empresas (por ejemplo, como las que hay cooperativas de trabajadores) que sean dueñas o codueñas de la actividad que se quiere trasladar parcial o totalmente de lo público a lo privado.

C. Estructura

Las entidades que se creen deberían contar con un fuerte componente de escrutinio y fiscalización pública. Deben tomar en cuenta también que las inversiones de capital hechas en Puerto Rico no plantean riesgos altos, por lo que no se justifican rendimientos descomunales como se ha hecho en el pasado. Por ejemplo, una inversión en un país subsahariano o en ciertas áreas de Asia justificaría réditos de dos dígitos por los riesgos conocidos y evidentes. Modelos similares auspiciados por el Gobierno en Puerto Rico son cuanto menos, escandalosos. Deben considerarse limitase a los gastos imputables de administración y restricciones a la subcontrataron de compañías filiares o emparentadas.

D. Definición adicional

Los términos de estas transacciones deben supeditarlas al interés público y contener cláusulas resolutorias ágiles que permitan el control estadual cuando haya violaciones contractuales o incumplimiento. Deberían considerarse medidas adecuadas y confiables de afianzamiento y avalúo.

XIV. Evaluación de los marcos operativos de la OEG.

A. Justificación

El exgobernador Aníbal Acevedo Vilá lo trajo a colación en su entrevista. Tratándose de un planteamiento directo y específico se incorpora separadamente.

B. Definición

La expresión "marcos operativos" involucra toda la fase de instrumentación e implantación del mandato de ley. Tratándose de una ley que fue enmendada recientemente, correspondería a la Asamblea Legislativa o a una entidad independiente a la OEG, creada por el poder legislativo, efectuar esa evaluación de marcos operativos.

C. Estructura

El examen podría evaluar experiencias del pasado cuarto de siglo; alcance de las competencias de la OEG, si deberían ampliarse o limitarse; mecanismos análogos de información que sean extensibles a partes contratantes, partes aliadas y a todas las juntas; y el marco de conductas cubiertas bajo la ley.

XV. Independencia de la función auditora (auditor/a externo/a).

A. Justificación

Hay que evaluar reinstalar la Oficina del Auditor General Interno.

B. Definición

El carácter externo del auditor o auditora (dentro de la estructura pública) debe conferirle mayor independencia operativa, funcional y real. No depender para su reclutamiento de la autoridad nominadora o de la voluntad de esta para que continúe en la función auditora, robustece el juicio y la confianza en el/la funcionario/a.

Por otra parte, la advertencia temprana desde adentro del auditor o auditora con vínculo externo promueve contabilidad y eficiencia por economía, al detectarse prontamente violaciones y pérdidas.

XVI. Garantía de un reparto equitativo y no discriminatorio de los recursos públicos.

A. Justificación

El principio va a la médula de evitar que se discrimine, particularmente por orientación política. Existe una queja continua de alcaldes/as de administraciones diferentes a la del Gobierno central que se repite cada cuatrienio. Sucede igualmente con legisladores/as de distrito que se quejan del énfasis discriminatorio en el ofrecimiento de servicios, recursos y fondos para distritos o municipios de signo político distinto al del gobernador/a de turno.

B. Definición

Una política pública clara precisada por ley y exigible judicialmente, prevendría este tipo de conducta inadmisible en el actual esquema de respeto y vinculación de los derechos humanos y civiles.

C. Estructura

Sería necesario establecer métricas y combinaciones de parámetros que permitiesen medir de cara a la transparencia este tipo de tratamiento.

D. Definición adicional

Todo organismo del Gobierno central o vinculado a este (como las corporaciones públicas), tendrían que desglosar mensualmente los recursos y fondos empleados en sus diferentes programas y proyectos en cada municipio. Deberían incluirse resúmenes acumulativos y garantías de acceso en tiempo virtual a la información.

XVII. Estricto modelaje a secretarios/as principales, jefes/as y allegados/as.

A. Justificación

El estándar de la gestión pública al tope de los departamentos, agencias y dependencias gubernamentales debe constituir ejemplo y modelaje para todos/as los/as empleados/as públicos/as y para la ciudadanía.

B. Definición

Se propone un Código de Ética del más estricto cumplimiento y riguroso ceñimiento a los/as jefes/as de departamento, agencias y dependencias; a los/as encargados/as de las corporaciones públicas y a miembros de sus Juntas; a alcaldes/as y a todo su personal del servicio de confianza que ocupen ayudantías, o cargos de vicepresidentes/as, subdirectores/as y los demás que se precisen por ley. El Código de Ética y Modelaje que se plantea requeriría que los/as personas responsables de dirigir la gestión pública y de apoyarles cercanamente, sienten una pauta de dedicación, calidad, compromiso, excelencia e integridad que sea motivo de orgullo y ejemplo a emularse por quienes trabajen bajo su dirección.

C. Estructura

Aunque la ética no se legisle, como afirman algunos/as, los estándares pueden establecerse y elevarse. Todos/as los/as ciudadanos/as somos responsables de ello, junto a quienes están en la dirección. La Oficina de Ética Gubernamental sería responsable de implantar este Código de Ética y Modelaje mediante reglamentación discutida en vistas públicas en todo el sector público, en los Comités de Ética creados bajo la Ley Núm. 1 de 2012, en las corporaciones públicas y los municipios. Este Código de Ética y Modelaje sería refrendado por Ley. Al cabo de tres años de vigencia, la OEG recomendaría al gobernador/a y a la Asamblea Legislativa si debe ser extensivo a todo/a empleado/a y funcionario/a público/a.

D. Definición adicional

En su vertiente procesal, en el Código y sus reglamentos se aseguraría establecer causas de remoción inmediata por la vía del *mandamus*, incluso para los casos en los que hubieren transcurrido seis meses sin que se tomare acción por el/la gobernador/a; la Oficina del FEI en el caso de los/as alcaldes/as (debe recordarse que las funciones de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales le fueron trasladadas al OPFEI por la Ley Núm. 2 de enero de 2012) o la propia Oficina de Ética Gubernamental. La causa de acción esencial vía *mandamus* ciudadano se ventilaría en el Tribunal Superior de San Juan.

XVIII. Verdad y virtud en el servicio público.

A. Justificación

Se trata de un tema asumido con mucha fuerza de manera intensa por el exgobernador Rafael Hernández Colón. El tono de su alocución —que no se refleja en la transcripción— y el énfasis sobre este particular, retratan las dificultades del Derecho positivo y de la administración de conseguir por vía de la ley, la reglamentación y la administración para cincelar el carácter de los actores y de la propia gestión pública de una manera armoniosa con los valores más elevados del espíritu. El viejo debate del gobierno de hombres y no de ángeles, o las viejas resonancias "hobbesianas".

En el núcleo de esta investigación está precisamente el dilema entre la responsabilidad personal o grupal, y la adscripción de casualidades individuales o colectivas. El Derecho positivo en tanto entraña la búsqueda y fijación de responsabilidades, individualiza el examen del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, la búsqueda de factores causales asociados o directos obliga a una mirada colectiva, más sociológica, menos individualista. La búsqueda de remedios o medidas de control —y he ahí otro debate— produce que se queden incompletas. De ahí el profundo énfasis en la educación, en el modelaje —que es la educación por la vía del ejemplo— y en un enfoque más profundamente social.

Por otro lado, está el problema de la corrupción estructural, o más bien el de la corrupción estructurada (tratado por Morales Lugo) que ocurre cuando la corrupción gubernativa se convierte en un *modus operandi* relativamente abarcador, que se vale crudamente o más sofisticadamente del instrumento del Gobierno para servir al interés privado en perjuicio del bien común. Aquí el Gobierno y la sociedad necesitan extraordinaria voluntad y determinación para desasirse. Los cambios que resultan necesarios en ese escenario remontan por mucho los cambios al Derecho positivo, a las prácticas administrativas y de la gestión, y a la propia conciencia de la ciudadanía.

XIX. Fomentar una cultura de respeto al orden público.

A. Justificación

La informalidad como manera de vivir en sociedad, si se acompaña con el incumplimiento de las obligaciones del/la ciudadano/a, entre las cuales están las que las leyes establecen, limita la calidad de vida, fomenta la inequidad, nutre la impunidad y erosiona la convivencia y el progreso.

El respeto al orden se fundamenta en la razón y la justicia; por lo tanto, se trata de que la vida ciudadana y las instituciones fomenten el pensamiento crítico, razonado e informado, y la actividad ciudadana vibrante y crítica ante aquello que atente contra lo justo.

Una cultura de respeto al orden público debe fomentarse donde se repudia que cada quien haga lo que le plazca, sin arreglo y armonía a las normas que propician espacios para obrar y ser libres.

B. Definición

El orden público es aquel que fomenta la buena convivencia y la vida justa y equitativa, anteponiendo el bien común a la simple voluntad personal.

C. Estructura

Tanto las personas como las instituciones sociales y la estructura gubernativa deben educar sobre la importancia que tiene para la vida ciudadana y la convivencia, el fortalecimiento de una sociedad y un Gobierno justo que posibilite el orden público.

XX. Establecer la obligación del Departamento de Justicia de informar a la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (FEI) del recibo de una querella dentro del término de 10 días. Establecer un tope de hasta 180 días para que el Departamento de Justicia decida o no referir al Panel del FEI, y un término de 30 días a la parte querellante para solicitar revisión.

A. Justificación

Se actualizan y se disipan las dudas en cuanto a la Ley del Panel del FEI y las obligaciones del/la secretario/a de Justicia sobre referidos.

B. Definición

Terminar con la incertidumbre que genera no actuar, o la irresolución de un número indeterminado de casos. Al mismo tiempo, se persigue poner fin a las investigaciones iniciadas o solicitadas que no terminan en referido o archivo.

C. Estructura

La enmienda propuesta establecería los siguientes términos:

1. El/la secretario/a de Justicia notificaría del recibo de una querella o referido recibo dentro del término de 10 días.

2. Se establecería un tope de 180 días para que el Departamento de Justicia decida o no referir al Panel del FEI.
3. Se establecería un término de 30 días a la parte querellante para solicitar revisión de la decisión del secretario o secretaria.

D. Definición adicional

Permitir un mejor aprovechamiento y programación de la utilización de los recursos del Departamento de Justicia y del Panel del FEI.

XXI. Crear el delito (y sus modalidades) de enajenación ilícita del patrimonio público.

A. Justificación

A medida que evolucionan y avanzan los derechos reconocidos a la colectividad en cuanto a sus bienes culturales, patrimoniales y colectivos las definiciones cuantificadoras se tornan menos eficaces. Es necesario elaborar y construir parámetros que permitan valorar y justipreciar la naturaleza, el alcance y la dimensión de estos derechos que se expanden.

B. Definición

Se amplía toda definición de patrimonio público para incluir los derechos que nacen de la cultura, la comunicación, el lenguaje, la integridad genética, el medioambiente y la salud, independientemente de que sean reclamables o no de forma individual y del grado de reconocimiento que hayan alcanzado.

C. Estructura

Se recomienda adecuar el lenguaje y la codificación para proteger este creciente conjunto de derechos, frente a la enajenación ilícita.

D. Definición adicional

Es necesario que se consulten expertos/as en estos desarrollos y que se habiliten mecanismos legales y normativas que permitan proteger el ejercicio de estos derechos y garantías, así como que contribuyan a promover su estabilidad y disfrute expansivo.

XXII. Los gobernantes deben exigir y exhibir el más alto sentido de respeto para sus cargos efectuando nombramientos idóneos.

A. Justificación

Evitar pérdida de credibilidad y efectos de la ausencia de cernimiento que provoca el retiro de nombramientos o renuncia de funcionarios/as que actuaron en altos puestos sin confirmación.

B. Definición

Debe remitirse esta recomendación a los puestos de alta dirección de agencias y corporaciones públicas.

C. Estructura

Recomendar al Ejecutivo la creación de paneles consultivos.

XXIII. Crear mecanismos que permitan separar la cultura política (politización, etc.) en los procedimientos legales contra un/a funcionario/a, para promover la imparcialidad.

A. Justificación

Proteger la imparcialidad en el sistema judicial.

B. Definición

Fuera de la Sala donde el jurado o el/la juez /a recibe la prueba, controlar otro tipo de expresiones podría plantear conflictos serios con la libertad de expresión y asociación, por lo que no elaboramos una instrumentación.

1. Fundamentar prohibición en el respeto o deferencia a la separación de poderes.
2. Extirpar el amiguismo de los procedimientos.
3. Evitar las influencias políticas a jurados y hasta jueces/zas.
4. Respeto a la función adjudicadora.

B. Resolución

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

COMISION DE DERECHOS CIVILES

OFICINA DEL DIRECTOR EJECUTIVO

DIRIJA TODA
LA CORRESPONDENCIA OFICIAL
AL DIRECTOR EJECUTIVO
APARTADO 192338,
SAN JUAN, PUERTO RICO 00919
TEL 764-8686
FAX. 765-9360

AÑO 2011 **NUM. 02**

RESOLUCIÓN

POR CUANTO: La Comisión de Derechos Civiles es un organismo público creado en virtud de la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965. Su función primordial es educar al pueblo en cuanto a la significación de los derechos fundamentales de las personas y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos.

POR CUANTO: La Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico tiene entre sus focos estratégicos, la protección de los derechos humanos de las personas, identificando que la corrupción ha lesionado las estructuras administrativas de muchos gobiernos, impidiendo agendas progresistas y articuladas en beneficio de la sociedad en general; ha desvanecido las aspiraciones de bienestar y de buen futuro de muchos ciudadanos; y representa un riesgo para la paz, la seguridad y la permanencia del Estado. Es necesario promover enfáticamente, la importancia vital que representa el que se dediquen fondos, recursos humanos competentes e infraestructura física y tecnológica adecuada, para generar una investigación académica responsable, organizada, interdisciplinaria y fundamentalmente autocrítica, en múltiples escenarios e instituciones. Esto debe enfatizarse prioritariamente, ya que existe una gran diferencia entre el manejo de la corrupción en el plano tormentoso, y a menudo oportunista del debate público y político, y el enfoque metodológico y analítico encaminado a entender cómo actuar oportunamente sobre la complejidad vertiginosa que forma y mantiene a la corrupción misma.

POR CUANTO: Una interrogante básica, que debe atenderse en el proceso de formular el problema es: ¿Por qué ocurre la corrupción? La corrupción es producto de un complejo proceso de descomposición social, cuyo avance y magnitud están directamente relacionados con la disminución de la sensibilidad y el carácter humano que fomenta aún más la corrupción misma. En este sentido, la corrupción es simultáneamente, producto y agente reproductor de la descomposición institucional, administrativa y social de una población.

POR CUANTO: La Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de P. R. emitió un informe en el año 2006 donde concluyó que el estimado de perdidas por prácticas corruptas constituye el 2.2 % del ingreso bruto; y para el sector privado representa una pérdida de $ 860,000,000.00. Por su parte, la OCPR estimó que para el año 1996 la corrupción pública representó en pérdidas el 10% del presupuesto consolidado. Para el año 2007, la OCPR identificó las siguientes áreas impactadas por la corrupción: apropiación de activos (23%); nomina (19 %); facturación falsa (13%); falsa representación (37%) Estados financieros y contabilidad (16%). Como causas para la corrupción se identifican: controles internos deficientes (37%); incumplimiento con los controles internos (42%); y la confabulación (80%). Los retos contemporáneos en los órdenes sociales y económicos exigen el relacionar la ética con la eficiencia y la efectividad, requiere aclarar que, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos y los que integran el sector privado tienen el deber de aclarar los estándares y las expectativas que versan sobre nuestra persona y el trabajo que se realiza.

POR CUANTO: En el marco del derecho positivo y en el de la Sociología Jurídica, cuando nos referimos a la Corrupción Gubernamental hablamos del conjunto de conductas prohibidas y punibles que atentan contra la integridad de la función púbica, o que persiguen apropiarse de esa función o de recursos públicos para fines ajenos al interés público o al bien común. Se trata de un conjunto amplio de conductas tipificadas como delictivas, en el Código Penal, o de diferentes leyes especiales --- como la Ley de Ética Gubernamental--- y que pueden ordenarse con arreglo a diferentes categorías orientadas casi todas a los efectos de cada conducta en cuanto a normas, derechos, personas y bienes.

POR CUANTO: Si bien, el fenómeno de la CORRUPCION GUBERNAMENTAL participa de esta dimensión individual, nos interesa examinarlo también en su dimensión social. Queremos ir más allá del examen de conductas individuales cuyos resultados individuales, o bien los conocemos o no llegamos a conocerlos, por permanecer indetectados aún frente a las acciones fiscalizadoras de los organismos públicos y privados. Queremos examinar la Corrupción Gubernamental en su verdadera dimensión que es y siempre ha sido social aunque los instrumentos que provee el derecho positivo eclipsen esa cada vez más evidente dimensión, por exigencias del principio de legalidad y de la atribución de responsabilidad penal personal o individual.

POR CUANTO: Las miras son todavía más anchas. Queremos vincular aquella conducta individual y la de las organizaciones y grupos de intereses cuando participan de la corrupción gubernamental como una lesión al Estado de Derecho y a la vigencia de los Derechos Civiles y Humanos. Es importante entender y explicar como el fenómeno de la corrupción, además de lacerar la razón de ser del gobierno, lacera y afecta los derechos civiles de los individuos.

POR TANTO: La Comisión de Derechos Civiles, ha determinado realizar una investigación, de conformidad con las facultades conferidas en virtud de la Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965, según enmendada, sobre los factores funcionales, estructurales y sociales que o bien causan directa o indirectamente o que influyen en el fenómeno de la corrupción gubernamental, las posibles violaciones a derechos civiles y humanos que dimanan del fenómeno y sobre el modo en que pueden afinarse y crearse instrumentos y procesos más precisos para prevenirla. Durante el transcurso y también una vez concluida la investigación por este medio dispuestas, se confeccionarán aquellos informes necesarios, con los correspondientes hallazgos y recomendaciones de legislación, reglamentación y prácticas. Copia de estos informes se publicarán y le será remitida a las autoridades con competencia sobre los hallazgos, a los medios de comunicación y a las organizaciones locales e internacionales de protección de los derechos civiles y humanos. Un panel investigativo conducirá los trabajos de investigación, para lo cual celebrara visitas, reuniones, vistas, mesas redondas, entrevistas, remitirá cuestionarios o realizara aquellas actividades que resulten necesarias con la autorización del director ejecutivo en las que examinara el fenómeno en el ámbito gubernamental, institucional social e individual.

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de marzo de 2011.

Dra. Palmira N. Ríos González
Presidenta

Lcdo. René Pinto Lugo
Comisionado

Lcda. Ruth Miriam Pérez Maldonado
Comisionada

CERTIFICO CORRECTO:

Lcda. Rosa M. Rodríguez-Gancitano
Directora Ejecutiva Interina

NOTAS

50 Aniversario

COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
1965

Educamos y protegemos
los derechos humanos en Puerto Rico.

La Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico es un organismo público creado en virtud de la Ley Núm. 102 del 28 de junio de 1965, según enmendada (1 LPRA 151). Nuestra función primordial es educar al pueblo en cuanto a la significación de los derechos humanos y los medios para respetarlos, protegerlos y enaltecerlos. Tenemos la obligación de gestionar ante las personas y ante las autoridades gubernamentales, la protección de los derechos humanos y el estricto cumplimiento de las leyes que amparan tales derechos. Fomentamos la investigación y promovemos espacios de discusión sobre la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. Investigamos las querellas que recibimos relacionadas con violaciones de esos derechos y, de la misma manera, comparecemos ante los tribunales como amigos de la corte en aquellos casos en los que puedan ser lacerados o vulnerados los derechos humanos. Participamos activamente en la discusión y el desarrollo de políticas públicas que impacten cualquier dimensión de los derechos humanos.