



OMBUDSMAN
1977
Gobierno de Puerto Rico

OFICINA DEL PROCURADOR DEL CIUDADANO

5 de febrero de 2010

Hon. Carlos J. Méndez Núñez
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico
PO Box 9022228
San Juan, PR 00902-2228

Re: Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010 – Procuradurías

Estimado representante Méndez Núñez:

La Comisión que usted preside tiene bajo su consideración el Plan de Reorganización de las Procuradurías (en adelante, el Plan). El mismo propone crear la Oficina del Procurador de la Salud y la Oficina del Procurador de las Personas Pensionadas y de Edad Avanzada, transformar la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Autogestión en una nueva procuraduría, reorganizar la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos y la Oficina del Procurador de los Veteranos de Puerto Rico, así como la Oficina del Procurador del Ciudadano, convirtiendo esta última en una entidad jurídica independiente en la Rama Ejecutiva, con el propósito de consolidar las funciones administrativas mediante la creación de un organismo, que se conocerá como la Oficina de Administración de las Procuradurías ("OAP").

petr
Esta ponencia será dividida en dos temas principales, para facilitar el orden y la comprensión de nuestros planteamientos. Primero, expondremos algunos aspectos medulares de la función del Ombudsman, para que, de manera informada, conociendo la génesis, el desarrollo y los propósitos de nuestra Oficina, esta Honorable Comisión pueda sopesar la deseabilidad de transferir la misma al Poder Ejecutivo y de trasladar algunas de sus funciones al propuesto Administrador de Procuradurías. Segundo, expondremos nuestro sentir en cuanto a los propósitos y metas del Plan, además de unas breves -pero importantes- observaciones, inquietudes, y recomendaciones, muchas de las cuales han salido a relucir en conversaciones con el personal de mayor experiencia en el Ombudsman y con los procuradores de la Rama Ejecutiva.

El Ombudsman, intercesor ciudadano

Desde la concepción original de la figura, incluso en Puerto Rico, el Ombudsman se ve como un ente gubernamental que facilita el acceso de la ciudadanía a la justicia en los servicios que ofrece la

administración pública y corregir errores administrativos, mediante la pronta atención de las quejas ciudadanas. "La Oficina del Procurador del Ciudadano no fue concebida ni creada meramente para recopilar información sobre el trámite administrativo seguido en las distintas agencias administrativas que componen nuestro Gobierno con el único fin de recomendar a la Asamblea Legislativa medidas correctivas de carácter general. Su objetivo fundamental fue la creación de una oficina que brinde atención, y solución inmediata, a los problemas que aquejan a los ciudadanos de este País, abrumados por el trámite lento y desesperante de la burocracia gubernamental. De hecho, la dilación en la tramitación y solución de los procedimientos pendientes por parte de las agencias del Gobierno constituye la causa principalísima de las querellas radicadas por los ciudadanos ante la Oficina del Procurador del Ciudadano. El concepto fundamental de la institución [del Ombudsman] es que los ciudadanos tengan acceso rápido, barato y confiable a un defensor o procurador imparcial que no esté involucrado en el proceso gubernamental de toma de decisiones y que esté dotado de facultades para formular críticas públicas y para iniciar acciones reparadoras." ¹

"Aunque la Oficina del Procurador del Ciudadano se crea recientemente mediante la Ley Núm. 134 de 30 de junio de 1977, la institución del Ombudsman se origina en Suecia en el Siglo XVI y en específico en la Constitución del 1809. Véase Gellhorn, *The Swedish Justice Ombudsman*, 75 *Yale Law Journal* 1 (1965). En su dimensión más amplia el "Justice Ombudsman" sueco es un representante del Parlamento que actúa como vocero y defensor de los ciudadanos. Su obra ha inspirado la creación de instituciones análogas en Finlandia, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelandia, Gran Bretaña, Canadá y en Estados Unidos. Véase, Gellhorn, *Ombudsman and Others*, Harvard University Press, 1966. En todos estos países la institución ha recibido gran acogida como un instrumento para controlar y fiscalizar las agencias gubernamentales. Adscrito a la legislatura, fiscaliza a la administración pública mediante la investigación de quejas específicas de los ciudadanos contra errores administrativos. Aunque no tiene poder para revocar las decisiones gubernamentales, su efectividad depende de una combinación única del poder de investigar con la libertad de criticar públicamente las acciones administrativas y recomendar medidas correctivas." ²

De
En ese sentido, el Ombudsman moderno ya no es un representante del gobierno. Tampoco es un representante legal del pueblo, sino que representa el respeto de los derechos ciudadanos de los constituyentes, el derecho a un buen gobierno, a la observancia de la ley y los reglamentos, y el acceso a la justicia en lo que a los servicios públicos y a las determinaciones administrativas se refiere. Dicho respeto incluye el derecho del Pueblo a la reparación de agravios a su gobierno,³ tarea en la que la Procuraduría del Ciudadano se ha destacado desde su creación.

Dicho Ombudsman moderno requiere, ante todo, herramientas que garanticen que su trabajo pueda realizarse en un aura de imparcialidad. Por ello, ante las distintas maneras que podría instituirse la figura en un país, se ha establecido por distintas organizaciones internacionales los requerimientos mínimos que debe tener un procurador del ciudadano y Ombudsman, en miras a acercarse lo más posible a una entidad imparcial. Si el Ombudsman pierde imparcialidad e independencia de criterio, se socava la base de una columna en nuestro sistema democrático, el del acceso a la justicia.

¹ *Adolfo De Castro v. JASAP*, 130 D.P.R. 376 (1992). Opinión concurrente del Juez Presidente, Hon. Andréu García.

² Rowat, *El Ombudsman*, 1977, Fondo de Cultura Económico, pág. 39, según citado en la Opinión disidente del Juez Hon. Hernández Denton de la decisión del caso *Adolfo De Castro v. JASAP*

³ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, § 4.

De acuerdo a las organizaciones internacionales; Instituto Latinoamericano de Ombudsman (ILO); el "International Ombudsman Institute" (IOI); la "United States Ombudsman Association" (USOA) y la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), las características mínimas de un Ombudsman o procurador deben ser las siguientes;

1. Ser creado mediante Constitución o ley;
2. Estar autorizado por dicha ley a recibir reclamaciones contra agencias del gobierno;
3. Estar capacitado para investigar las reclamaciones de forma imparcial y libre de prejuicios sobre los méritos de éstas;
4. Tener autoridad para realizar investigaciones por iniciativa propia;
5. Tener todos los poderes en ley para requerir sin restricciones información oral y escrita relacionada con sus investigaciones;
6. Tener autoridad legal para proteger la confidencialidad de sus fuentes de información;
7. Tener autoridad para proponer acciones remediativas sobre actos administrativos impropios de las agencias y autoridad para criticar dichos actos indebidos públicamente;
8. Tener autoridad para publicar los informes de sus hallazgos;
9. Tener inmunidad sobre cualquier acción legal contra sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones;
10. Tener un término de nombramiento definido y sólo poder ser removido de su cargo por justa causa o por decisión de la Asamblea Legislativa;
11. Tener la autoridad para reclutar y remover su personal, y para delegarle sus responsabilidades administrativas y poderes investigativos;
12. No tener limitaciones fiscales para ejercer sus prerrogativas;
13. No estar adscrito a la rama ejecutiva y mucho menos dentro del esquema organizacional de una agencia;
14. Su término debe ser más allá de los procesos electorarios.

Por
En el resto del Orbe, la imparcialidad del Ombudsman se ha fortalecido adscribiendo las procuradurías a la Rama Legislativa. No sólo la adscripción de la procuraduría al ente parlamentario se denota como requisito por la afinidad filosófica de la figura, sino que históricamente se ha desarrollado de esa manera. "...[U]na de las características fundamentales de la institución del Ombudsman es la condición de representante directo del cuerpo legislativo del estado. Gran parte de su imparcialidad y objetividad responde a esa posición de independencia frente al ejecutivo." ⁴

A pesar de lo anterior, y de los consejos de muchos de los deponentes a las vistas públicas cuando originalmente se creó la Oficina del Procurador del Ciudadano en Puerto Rico, la misma se ubicó en la Rama Ejecutiva. "Tampoco es correcto que la Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman) se ubicara inicialmente 'dentro del poder ejecutivo'. La gestión del actual Procurador, quien diligenció las enmiendas a la ley orgánica, no obedecía que su Oficina estuviese adscrita inicialmente al poder ejecutivo, sino para que resultara claro para todos, como lo estuvo para el legislador desde el primer momento, que la Oficina era un ente legislativo." ⁵

Sin embargo, la propia Asamblea Legislativa corrigió su error mediante enmienda a la Ley Núm. 134 de 30 de junio de 1977, según enmendada,⁶ y en el 1987, trasladó al Ombudsman de la Rama

⁴ Pág. 519, Informe de la Comisión de Derechos Civiles, 1968-CDC-010.

⁵ Pág. 70, Revista del Colegio de Abogados – Informe del Primer Congreso del Ombudsman (1991).

⁶ 2 L.P.R.A. § 701, et seq.

Ejecutiva a la Rama Legislativa.⁷ En la motivación de su actuación, la honorable Asamblea se expresa. "La naturaleza de la Oficina del Procurador del Ciudadano como agencia independiente se desprende tanto del proyecto de Ley Original, el Informe de la Comisión de Derechos Civiles y la intención legislativa que surge de las vistas y discusiones que se celebran al momento de su creación. Entendemos que el Ombudsman debe ser un brazo auxiliar de la legislatura de manera que se ofrezca mayores garantías al ciudadano sobre la independencia del Ombudsman frente al Poder Ejecutivo. La realidad es que, la Oficina del Procurador del Ciudadano interviene, principalmente, con hacer valer los derechos del ciudadano frente a la Rama Ejecutiva. Al formar parte de la Rama Legislativa, se disipan algunas de las dudas que podrían surgir de dejarse la ley como está. De igual forma, al transferir su oficina a la legislatura, se establece el procedimiento a seguir, para que la Asamblea Legislativa pueda declarar vacante el cargo del Procurador del Ciudadano. Este proyecto sigue la tendencia internacional moderna que ubica al Ombudsman como Oficina Legislativa..."⁸

La mención sobre el Informe de la Comisión de Derechos Civiles se refiere a lo expresado y concluido a la página 537. A saber; "el [Ombudsman] ha de ser un representante del cuerpo legislativo del estado y no del grupo o partido que en un momento dado domine dicho organismo legislativo. Tampoco debe estar atado de ninguna manera al poder ejecutivo del gobierno, ni comprometido con su política administrativa."⁹

La experiencia relatada por muchos empleados que continúan laborando en nuestra Oficina en cuanto a dicho momento histórico de la Procuraduría, ha sido consistente. Con dicho suceso la eficacia del Ombudsman en la búsqueda de acciones reparadoras a los derechos de los ciudadanos incrementó a niveles anteriormente no alcanzados. La seriedad con la que los reclamos, las investigaciones, los requerimientos y las recomendaciones de la Procuraduría se recibían por parte de los funcionarios de las agencias, evidentemente recae en el respeto que comanda la Asamblea Legislativa en su función legislativa constitucional de fiscalizar mediante la investigación. Desde dicho momento, la Oficina, queda consagrada como uno de los componentes investigativos de la Rama Legislativa. A saber, en asuntos fiscales, la Oficina del Contralor, en asuntos de violaciones generalizadas de derechos constitucionales, la Comisión de Derechos Civiles, y en asuntos de debido proceso de ley mediante procesos administrativos, la Oficina del Procurador del Ciudadano.

Aunque la Asamblea Legislativa bajo el esquema constitucional actual siempre mantendrá jurisdicción en cualesquiera de los asuntos que las anteriores entidades investigue, la realidad es que ante el desarrollo de la sociedad y los servicios que el gobierno le provee a través de su rol, es imposible que la Asamblea pueda encargarse por completo de la diversidad de problemas que surgen en el quehacer administrativo diario, mucho más de la enorme cantidad de situaciones que enfrentan ciudadanos particulares. "De otra parte, no puede pedirse en nuestros días al Parlamento que se convierta en el foro minucioso y prolijo control del funcionamiento diario de las distintas administraciones. Así, las vías tradicionales de revisión de la acción administrativa, es decir, la política directamente ejercida en el Parlamento, y la jurisdiccional, se han venido demostrado a lo largo de estos últimos años como insuficientes. Precisamente por ello y ante estas dificultades evidentes, las más avanzadas democracias

⁷ Ley Núm. 6 de 16 de marzo de 1987.

⁸ Informes del Senado y Cámara de Representantes al P. del S. 451, convertido en la Ley Núm. 6 de 16 de marzo de 1987, de la Décima Asamblea Legislativa (1985-1988).

⁹ Pág. 537, 1968-CDC-010.

han incorporado a su ordenamiento jurídico la figura del Ombudsman adaptándola, eso sí, a sus propias características constitucionales e idiosincrasia del país.”¹⁰

De hecho, muchos legisladores que conocen del trabajo arduo y eficaz que realiza nuestra Oficina, acuden a ella para asistirlos en una diversidad de investigaciones y de proyectos. Muy en especial, comisiones como las de asuntos del consumidor, acuden a nuestra experiencia, estadísticas e información recopilada, para realizar mejores investigaciones y lograr acceder, en un tiempo rápido, a información importante para su quehacer legislativo. Así también, asistimos a los representantes y senadores en la atención de los problemas de sus constituyentes; desde la asistencia a sus vistas oculares para dar ayuda a la ciudadanía con relación a problemas con las agencias del gobierno, o recibiendo un caso que se presenta ante sus oficinas y que debe ser canalizado por nuestros facilitadores en las diferentes agencias y corporaciones públicas. Es decir, que servimos como una extensión del brazo investigativo de la Asamblea Legislativa y le asistimos en la solución de los casos que nos son referidos por los representantes del Pueblo.

Por lo anterior, somos de la creencia de que si la Procuraduría del Ciudadano es devuelta a la Rama Ejecutiva, podría significar un retroceso a su desarrollo histórico en Puerto Rico, y una limitación autoimpuesta de la Asamblea Legislativa de investigar y de mantenerse informada sobre los pormenores administrativos que afectan a sus constituyentes.

En ese sentido, el Ombudsman difiere de las otras procuradurías nombradas en el Plan en términos filosóficos. No importa las responsabilidades que les sean delegadas a las demás procuradurías, la Procuraduría del Ciudadano siempre tendrá el deber de velar o fiscalizarlas en virtud del ámbito jurisdiccional que se le asigna y que la figura históricamente ha realizado. Esto es, hacer recomendaciones sobre los derechos generales de la ciudadanía en cuanto a la reparación de agravios, el respeto al debido proceso y la observancia estricta a la ley, los procedimientos y la política pública. Su objetivo es lograr la mayor eficiencia posible en la administración pública general y acceso justo a servicios públicos de calidad; el Ombudsman no brinda servicios a una población específica o defiende derechos por su condición de encontrarse en dicha población. La Procuraduría del Ciudadano, distinto a otras procuradurías, tampoco adjudica controversias; sino que intercede entre la ciudadanía y las agencias y corporaciones públicas.

“Hacemos hincapié en el hecho de que el Ombudsman se coloca, por decirlo así, frente a la totalidad del sistema de administración pública, y no dentro de ella. El Ombudsman es el ‘vigilante’ que crea el organismo legislativo del [E]stado para cerciorarse de que todo el mecanismo de la administración funcione de acuerdo a las normas [] que lo rigen. Por tanto, no hay problema de conflicto de funciones, puesto que aun cuando existan múltiples mecanismos para defensa del ciudadano, o de los mismos empleados de la administración pública, el Ombudsman no es sustituto de ellos. Por el contrario, la tarea del Ombudsman es velar por que tales mecanismos funcionen eficientemente. El Ombudsman es el recurso que utiliza el ciudadano [] cuando los mecanismos administrativos, por causa de la negligencia, arbitrariedad o falta de pericia de quienes los tienen a su cargo[,] no producen el resultado deseado. Es en ese momento que se yergue la figura del ‘vigilante’ y comienza su tarea de investigar y localizar la falla, con el propósito de recomendar medidas para corregirla.”¹¹

¹⁰ Pág. 97, Informe Primer Congreso del Ombudsman (1991).

¹¹ Pág. 514, 1968-CDC-010.

Las demás procuradurías, además de crearse para ofrecer algunos servicios directos a poblaciones específicas, abogan por sus representados mediante un proceso pro-activo de adjudicación de controversias y el continuo reconocimiento de derechos. A diferencia de ellas, y "[a]l igual que en los países escandinavos, el Procurador del Ciudadano no puede ordenarle a un funcionario que tome un determinado curso decisorio ni tampoco puede revocar su dictamen. 'Una característica fundamental de la institución del Ombudsman es que no tiene poder para emitir órdenes que tengan fuerza legal obligatoria, tampoco puede revocar órdenes administrativas que considere incorrectas, de igual manera carece de poder para requerirle a los funcionarios públicos que reabran un caso o que reconsideren un juicio ya emitido'".¹²

Por otro lado, la eficiencia en la administración pública que busca alcanzar el Ombudsman, se logra mediante la recepción abierta y crítica de sus recomendaciones. Dichas recomendaciones, sólo lograrán el propósito adecuado si se le brindan herramientas, en vez de limitantes, a la labor del Ombudsman. Las principales herramientas son: acceso adecuado de la ciudadanía al servicio que se brinda, presupuesto suficiente, capacidad investigativa sustancial, capacidad adecuada de denunciar públicamente actos ineficientes y proponer soluciones, y seguimiento adecuado a la implantación de las recomendaciones hechas. Todo ello dentro de un marco de criterio independiente y de un mínimo de garras legales para poder llevar a cabo sus funciones.

En virtud de lo anterior, el Procurador del Ciudadano, para ser efectivo en su gestión, debe poder nombrar a su propio personal, realizar sus investigaciones y publicar sus hallazgos. De no tener dichas facultades, se compromete su capacidad investigativa y de recomendación. "The Ombudsman can act on his own motion without a complaint, and he has no duty to take any action with respect to any complaint. He may refuse to criticize the administrator or civil servant but, at the same time, he may make suggestions for the future. Sometimes as a result of investigating a complaint the Ombudsman decides to make a major study of a whole area or of a large problem involving many cases. Much of his most important work has developed in this way."¹³

pet
"Es nuestra opinión que un Ombudsman puertorriqueño debe tener por función principal, al igual que en Noruega y Nueva Zelanda, el ser un crítico autorizado, responsable y competente[,] cuyo prestigio unido al poder de un argumento bien razonado (y la publicidad de sus opiniones) tengan tal impacto en la opinión pública como para compeler a los funcionarios aludidos a revisar *motu proprio* sus determinaciones y procedimientos."¹⁴ Además, "...todo el proceso de nombramiento y compensación del personal de la oficina (incluyendo [a su] Auxiliar) debe estar excluido de todas las leyes relativas a personal y presupuesto. El muchas veces complicado trámite burocrático relativo a asuntos de personal y presupuesto puede llegar a convertirse en una amenaza a la libertad de acción del Ombudsman y no puede descartarse la posibilidad de que la inercia burocrática intencional (el llamado 'red tape'), pueda utilizarse a manera de contraataque vengativo contra el Ombudsman."¹⁵

En cuanto a la realización de las investigaciones, las guías para ello aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), establece como parte esencial de un proceso adecuado de investigación de querellas, el recibo, la determinación de jurisdicción, la decisión de investigar, la redacción

¹² Págs. 2 y 3, Comisión de Derechos Civiles, La Institución del Ombudsman, 1968.

¹³ Pág. 528, 1968-CDC-010.

¹⁴ Pág. 533, 1968-CDC-010.

¹⁵ Pág. 544, 1968-CDC-011.

del reporte final con recomendaciones, y la apropiada y oportuna notificación de los acontecimientos de la querrela al reclamante. Veremos como el Plan de Reorganización de la Procuradurías incide sobre este asunto.

El Plan, modelo para la eficacia

El Plan de Reorganización de la Procuradurías introduce, como elemento nuevo, la figura del Administrador, con miras a cumplir con los propósitos trazadas en el Plan. En general, éstos son: consolidar funciones administrativas de las distintas procuradurías; centralizar las tareas de varias agencias que son compatibles; uniformar las estrategias, la planificación, los procesos y la adopción de políticas de protección de los distintos grupos ciudadanos; y en consideración a lo anterior, reducir el gasto público.

Específicamente, a través del Art. 2, sobre Declaración de Política Pública, el Plan tiene los siguientes objetivos: (1) brindar servicios a los ciudadanos a través de las distintas Procuradurías de forma eficiente, eficaz e integrada, mediante la consolidación de las funciones administrativas a través de la creación de la Oficina de Administración de las Procuradurías ("OAP"); (2) servirle de apoyo administrativo a todos los procuradores en sus gestiones; (3) garantizar una mejor coordinación, supervisión, coherencia y efectividad de los esfuerzos de cada procurador, mediante la mejor utilización de los recursos gubernamentales; (4) integrar los servicios de las oficinas destinadas a las finanzas, recursos humanos, compras, radicación de querrelas, oficiales examinadores y otras, que rinden servicios similares en cada procuraduría; (5) salvaguardar la gestión particular de cada procurador en protección de su clientela a través de su independencia de criterio; (6) liberar el tiempo de los procuradores de otras gestiones mayormente administrativas, de manera que puedan ofrecer mayor atención directa de los asuntos que afectan a la población que representan; y (7) crear Consejos Asesores para cada Procuraduría, los cuales permitirán alcanzar uniformidad en las estrategias, planificación y adopción de políticas de protección de los diferentes sectores poblacionales. Entendemos que los objetivos generales del Plan son, por demás, meritorios. Si el Plan se implementa de manera adecuada, podría redundar en una mejor administración de los recursos y una mejor prestación de servicios a la ciudadanía.

W
Desde el 1993, se ha propuesto crear un departamento sobrilla que una físicamente las oficinas que prestan servicios a grupos especiales de nuestra población. La idea de consolidar espacios de arrendamiento, como fue en aquella ocasión, o de consolidar funciones administrativas para dedicar mayores recursos a la prestación de servicio directo, son ambas ideas que merecen atención y que pueden resultar en beneficio de la ciudadanía y para el buen funcionamiento del Gobierno. No creo que haya mayor controversia, en cuanto a que la ciudadanía estaría mejor atendida si pueden encontrar, en un solo lugar, la mayoría de los servicios que brindan las procuradurías a las poblaciones específicas que atienden, o si se destinan más recursos al servicio directo en vez de a la burocracia administrativa.

Sin embargo, algunas de las propuestas incluidas en el Plan, aunque bien intencionadas, parecen alejar los objetivos de celeridad y eficiencia, hacia una dirección de mayor burocracia, mayor gasto, y mayor dilación en la prestación de servicios. Ciertamente, hay dos metas que persigue el plan. Primero, con la situación económica que atraviesa el gobierno, se pretende crear ahorros. Segundo, ante la complejidad gubernamental, el cumplimiento con los requisitos de sana administración y para mejorar el acceso ciudadano a los servicios gubernamentales, el Plan propone la uniformidad y la consolidación de las entidades, bajo un solo ente administrativo. No podemos, tampoco, estar en contra de estas dos

metas principales. Donde se pueda crear ahorros, hay una responsabilidad pública de así hacerlo. Donde pueda disminuirse la complejidad y la burocracia, y se brinde mayor acceso del Pueblo a los servicios, así hay que intentarlo.

Ahora bien, el legislador deberá sopesar si la cantidad de ahorros que propone el Plan es real y si la misma puede lograrse tanto en el corto como en el largo plazo. Es decir, si las medidas de control de gastos y de reorganización propuestas llevan a un ahorro real, no meramente especulativo, y si la implementación del Plan garantiza tal ahorro. Para ello, el análisis de las obligaciones contratadas y de la nómina de cada procuraduría es esencial. Por ejemplo, si cada procuraduría tiene sus propias oficinas regionales, por las cuales pagan alquiler, entonces puede haber un ahorro si todas las procuradurías comparten un espacio común, a un menor costo global. Pero si algunas procuradurías no cuentan con oficinas regionales, o si obtienen espacios a precios nominales o gratuitos, podrían generarse gastos adicionales a los presentes. Así también sucede con la nómina. Si se aumentan los salarios de los procuradores -a quienes se les reducen funciones- y se crea una oficina adicional de administración con su propia estructura, podría aumentarse el gasto.

En términos de la uniformidad laboral, debe tenerse en cuenta que las procuradurías bajo el poder Ejecutivo y el Ombudsman cuentan con beneficios diferentes para su capital humano y le aplican diferentes normas de personal. Así también son diferentes los planes de clasificación y retribución. Si se desea uniformar, sin perjudicar derechos adquiridos de los empleados, la uniformidad debe conllevar, por lógica, parear todos los empleados al mayor beneficio ofrecido entre las diferentes procuradurías, lo cual conllevaría otro gasto adicional. Todo ello debe contemplarse antes de estimar el ahorro o el gasto proyectado. En el corto plazo debe analizarse, además, los costos de mudanzas y de litigios que, por la propia naturaleza de la reorganización, seguramente aflorarán.

La OAP

Retir

Sobre la nueva figura del Administrador, el Art. 6 del Plan nos ilustra en cuanto a las facultades que dicho funcionario tendrá en el nuevo esquema organizacional. Éste tendrá la facultad y responsabilidad de planificar, organizar y dirigir todos los asuntos y operaciones relacionadas con los recursos humanos, contratación de servicios, arrendamiento, asignación presupuestaria, adquisición, uso y control de equipo, medios de comunicación y tecnología, prensa, materiales y propiedad, reproducción de documentos y otros materiales y demás asuntos y transacciones relacionadas al manejo y gobierno interno, tanto de la OAP como de las Procuradurías. Podrá determinar la organización interna de la OAP y crear una estructura integrada de las Procuradurías, nombrando así el personal y contratar los servicios profesionales necesarios para llevar a cabo los propósitos del Plan.

El Administrador también será el que gestiona, recibe, custodia y administra los fondos provenientes de asignaciones legislativas, federales o estatales, y de transferencias, delegaciones, aportaciones y donativos que se reciban para la operación de la OAP y de las Procuradurías.¹⁶ Establece un plan integral para la creación de oficinas regionales; revisa, consolida y aprueba los reglamentos de la totalidad de su organización,¹⁷ con el propósito de eliminar duplicidad; establece un programa de

¹⁶ Los fondos recibidos se contabilizarán y administrarán sujeto a las leyes que regulan el uso de fondos públicos, normas o reglas en virtud de los cuales los reciba la OAP o las Procuradurías, según los reglamentos que el Administrador adopte para esos fines.

¹⁷ En estos se exceptúan aquellos relacionados a las funciones de las Procuradurías.

canalización de quejas y los refiere a los Procuradores para su evaluación y adjudicación, además maneja una división de oficiales examinadores para la celebración de vistas administrativas; tramita toda notificación de decisión con respecto a querellas, reclamaciones e investigaciones que hayan sido atendidas por los Procuradores incluyendo las recomendaciones; y prepara, con la participación de los Procuradores, una petición de presupuesto, anual, consolidado para la OAP y cada una de las Procuradurías.

Además, mediante el Art. 7, el Administrador puede evaluar y remitir recomendaciones con respecto a todas las reclamaciones que se reciban en la OAP. Sobre esta facultad, específicamente, el administrador puede celebrar vistas administrativas y reuniones de mediación; inspeccionar expedientes, inventarios, documentos y facilidades físicas de las agencias o entidades privadas que sean pertinentes a una investigación o querella ante su consideración; ordenar la comparecencia y declaración de testigos, requerir la presentación o reproducción de cualesquiera papeles, libros, documentos u otra evidencia pertinente a una investigación o querella.

En términos generales, el Administrador tiene las siguientes facultades: control reglamentario mediante cláusula de supremacía de los reglamentos aprobados por éste, sobre cualquiera aprobado por las procuradurías, control presupuestario de las procuradurías, control de reclutamiento del personal de las procuradurías, control mediático y de acceso a la prensa o sobre las expresiones de los funcionarios en cuanto a las investigaciones o resultados de las mismas, control de las querellas según recibidas mediante el referido de las mismas a las distintas procuradurías, y control de una parte trascendental del proceso de investigación y celebración de vistas, evaluación y adjudicación final.

En fin, las facultades que este Plan propone sobre el administrador son, por demás, vastas. Cabe preguntarse, entonces, cuántas de estas facultades no inciden sobre el ámbito administrativo general y desvela una manta que arropa el proceso de investigación y adjudicación de las procuradurías bajo la Rama Ejecutiva, así como el proceso de investigación y recomendación bajo el Ombudsman. El amplio radio de acción de la figura del administrador, sin lugar a dudas, crea confusión sobre el organigrama propuesto, en cuanto a quién dirige los trabajos en cada procuraduría. Nuestra mayor preocupación redundaba en la sustitución del criterio informado y especializado de un procurador o procuradora, por el criterio del administrador.

Por

En consideración a las demás procuradurías, el Plan puede brindar resultados positivos al uniformar el proceso de querellas y adjudicación. Pero la naturaleza distinta que se manifiesta en las funciones diferentes y distinguibles del Ombudsman con relación a las demás procuradurías, así como de las leyes y reglamentos que le son -o no- aplicables, privan de un esquema administrativo adecuado a la Procuraduría del Ciudadano, mientras no permiten que se tome al Ombudsman como modelo en la Rama Ejecutiva. Es decir, ni el propuesto esquema se ajusta a la Oficina del Ombudsman, ni el esquema de la Oficina del Ombudsman se ajusta a las funciones actuales de las demás procuradurías bajo el Poder Ejecutivo.

En términos filosóficos y de funciones, diferimos de las demás procuradurías en que ellos pueden brindar servicios, velan por el cumplimiento de los derechos de unas poblaciones específicas, que merecen una atención particular, y abogan por la ampliación de tales derechos y beneficios. Para ello cuentan con el la facultad de representación, de realizar estudios, de educar, así como, en algunos casos, imponer multas y adjudicar querellas contra diversas entidades -incluso privadas-. Mientras tanto, el

Ombudsman es, más bien, el intercesor de la ciudadanía con el gobierno; fiscaliza los servicios y determinaciones administrativas de las agencias del Ejecutivo para hacer recomendaciones, en aras de una mejor y eficiente administración pública.

En virtud de dicha filosofía, que nos guía desde nuestra creación en el 1977, aunque nuestro esquema procesal no se ajusta a las demás procuradurías bajo el Poder Ejecutivo, la OPC está más que dispuesta a compartir conocimiento y tecnología con los demás procuradores y procuradoras para mejorar y facilitar el servicio que ofrecen al Pueblo. Si nuestro norte es el buen gobierno, el acceso ciudadano a servicios justos y confiables, tenemos la responsabilidad de compartir nuestra experiencia, conocimiento y tecnología con las demás procuradurías del Ejecutivo. Más allá del Plan, ese es nuestro compromiso.

Conclusión

En resumen, el Plan de Reorganización de las Procuradurías adscribe al Ombudsman a la Rama Ejecutiva, dando un giro a la trayectoria histórica y al desarrollo de la figura, que, por su naturaleza, pertenece a esta Rama Legislativa. Además, la figura del Administrador, según redactado en el Plan, incide sobre la independencia de criterio del Procurador. Entendemos que el esquema, tal se propone, podría redundar en una mayor burocracia, en lugar de limitarla, como loablemente se pretende. Recordemos, que la razón principal por la cual el ciudadano llega a nuestras oficinas es precisamente esa, porque en el proceso burocrático gubernamental, no se le ha hecho justicia. Existen, además, otras enmiendas de menor relevancia, con especial atención al texto, que pueden luego compartirse.

Por todo lo anterior, la Oficina del Procurador del Ciudadano, apoya los propósitos que persigue el Plan de Reorganización Número 1, propuesto por nuestro Gobernador. Para que el Plan logre el cometido de las metas trazadas, y aseguremos que el mismo funcione para el mejor bienestar del Gobierno y la ciudadanía, recomendamos, responsablemente ante esta Comisión, que se dé mayor estudio a la medida y se realicen las enmiendas necesarias, tomando en cuenta nuestros comentarios, para su posterior aval.

Muy respetuosamente,



Lcd. Kevin Miguel Rivera-Medina
Procurador Interino