



PONENCIA

Issel Masses
Sembrando Sentido
Proyecto de la Cámara **552 (P. de la C. 552)**
Comisión de Anti-corrupción e Integridad Pública
Cámara de Representantes
27 de septiembre de 2021

Buenos días, Hon. Héctor Ferrer, Presidente de la Comisión de Anti-corrupción e Integridad Pública, y Representantes miembros y miembros de esta Comisión. Se dirige ante ustedes Issel Masses, directora ejecutiva de Sembrando Sentido, organización sin fines de lucro que busca cosechar herramientas y conocimientos para fortalecer los esfuerzos de la Sociedad Civil por prácticas de gobierno más transparentes, responsables, inclusivas y eficientes. También somos parte de la Red de Transparencia, un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de saberes y experiencias comprometido con el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental en Puerto Rico.

Comparecemos en respuesta a la invitación que nos ha extendido la Comisión a presentar una ponencia sobre el Proyecto de la Cámara Núm. 552 (R. de la C. 552) que se encuentra ante su consideración. El objetivo de este Proyecto es el de establecer una nueva “Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico”. Agradecemos la oportunidad que nos brindan de participar en el análisis y la discusión de un tema de gran importancia para fomentar una sana e íntegra gestión gubernamental en Puerto Rico.

Para comenzar, y como resultado de nuestra evaluación, reconocemos algunos elementos novedales de importancia atendidos en esta nueva medida. Entre las fortalezas principales que identificamos están: las limitaciones sobre la reclasificación de delitos graves a delitos menos grave, esenciales para evitar la impunidad de aquellos que violen la Ley; que la mayoría de las definiciones son robustas; y que la medida abarca a todas las ramas de gobierno y los municipios. Sin embargo, la medida propuesta no incluye cambios significativos al marco legal vigente ni elementos claves que urgen atención. Cualquier inversión de tiempo y recursos hacia una medida como esta, debe atender las debilidades identificadas en la actualidad y asegurar que la Oficina pueda fortalecer su gestión y atemperarse a la continua transformación de esquemas y acciones que atentan contra el interés público a cambio de un beneficio privado.

Definiciones y Alcance

Para garantizar el derecho constitucional a la información pública, la definición de “información o documento confidencial” debe limitarse únicamente a lo establecido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, es decir: cuando una ley lo especifica; cuando el dato esté protegido por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; cuando revelar el dato pueda lesionar derechos fundamentales de terceros; que se trate de la identidad de un confidente; o que sea “información oficial”, conforme a la Regla 514 de las Reglas de Evidencia de Puerto Rico. Esta descripción no incluye informes internos, aunque aparece bajo la definición de la medida. Siguiendo los parámetros globales de acceso a la información, además, las excepciones no deben ser aplicables en el caso de un documento que tenga más de veinte (20) años de existencia. Finalmente, deberían crearse los



mecanismos para que la información de los informes sea pública, de acceso libre y sin mayores restricciones (salvo seguro social, fecha de nacimiento y otra información que se pueda prestar para el robo de identidad).

Adicionalmente, aunque “agencia” se define como cualquier entidad de la Rama Ejecutiva, Rama Legislativa y Municipios, identificamos disposiciones que aparentan aplicarle a Ramas específicas, creando confusión sobre el alcance de las disposiciones establecidas. Por ejemplo, el Art. 5.1 sobre rendición de informes financieros, requiere que miembros de las juntas de subastas de la Rama Ejecutiva remitan informes. No obstante, entendemos que todo miembro de toda junta de subasta debe cumplir con el mismo requisito, independientemente de la Rama o nivel de gobierno al que pertenezca. También, el Art. 5.4 aplica a las tres ramas, pero no a los municipios. Entendemos, que todas las disposiciones de esta medida deben aplicarles a todos los cuerpos antes mencionados, y a la Rama Judicial.

Por otro lado, el Art. 2.1 inciso (b) de la medida, contrario inclusive a la ley vigente, estipula que la Oficina del Contralor de Puerto Rico deberá llevar a cabo una auditoría sobre la Oficina de Ética Gubernamental cada cuatro (4) años. Considerando el número de exenciones que se le otorgan a la Oficina con el fin de proteger su independencia, entendemos necesario que la Oficina del Contralor de Puerto Rico audite como mínimo, cada dos (2) años la gestión de la Oficina. De esta forma, se vela por el cumplimiento y de ser necesario, se permiten acciones correctivas que eviten la repetición de señalamientos.

Requisitos de Nombramiento a la Dirección Ejecutiva

El Art.2.2 inciso (b), sobre requisitos para el nombramiento del cargo de la Dirección Ejecutivo, delimita requisitos mínimos de conocimiento. A nuestro entender, la persona a ser nominada para este cargo debe contar con amplia experiencia y preparación académica y profesional en el área de ética, gobernanza, auditoría y fiscalización. Esto incluye una preparación académica y profesional de sobre los 20 años de conocimiento en auditoría pública y privada, evaluación de controles internos, cumplimiento, conflicto de interés, contabilidad y finanzas, leyes, gestión gubernamental, identificación y manejo de riesgos, capacidad gerencial y de liderazgo. Conocimiento extenso de los mejores estándares de gobernanza, y del desarrollo de investigaciones de fraude, corrupción, malversación de fondos y otros delitos contra el erario, son también esenciales. De igual importancia, está que la persona a nominarse cuente con probada independencia, imparcialidad e integridad durante su trayectoria profesional.

Sobre la discreción en el nombramiento, el Art 2.2 inciso (d) establece que el Gobernador podrá actuar con completa discreción en el nombramiento de este cargo. No obstante, considerando la flexibilidad previamente establecida, en donde se permite proceder con el nombramiento en los casos donde no reciba una lista de posibles candidatos por parte de los exjueces en un término de 30 días, de por sí, ofrece flexibilidad y discreción para tomar acción en caso de inacción por parte de los jueces. Por ende, entendemos innecesario y excesivo mantener la disposición de discreción completa estipulada en el inciso (d).

Evaluando las causas a considerar para la restitución del cargo de la Dirección Ejecutiva, el Art. 2.2 inciso (g) no incluye negligencia crasa de las labores correspondientes al cargo, como razón para su destitución. Para garantizar el cumplimiento de la Dirección con sus deberes, recomendamos añadir una cláusula relacionada al tema correspondiente.



Sobre el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético y los Comités de Ética

La gestión capacitadora y educadora de la Oficina de Ética Gubernamental, ha sido objeto de muchas críticas, descrita a menudo como una que ofrece adiestramientos generales e insuficientes para capacitar a los funcionarios sobre la conducta y acciones a tomar para garantizar ética e integridad en los procesos. También se aceptan “películas” generales como parte de los créditos requeridos y se incluyen temas poco relacionados con la gestión, como violencia doméstica y prevención de suicidio.

El Capítulo III, sin embargo, no fortalece lo dispuesto en la ley vigente. Para lograr esto, recomendamos se vea el Centro como un organismo con responsabilidades más elevadas y abarcadoras, en el área de investigación, educación y asesoría que incluya, además, y según estipulamos en el reporte “Síntesis de Recomendaciones para Combatir la Corrupción Gubernamental en Puerto Rico.”:¹

- Un observatorio enfocado en diagnosticar esquemas, patrones, conductas, valores y factores relacionados a la cultura organizacional que propician y fomentan la corrupción gubernamental (legal o ilegal), para diseñar y mejorar medidas proactivas y preventivas de anticorrupción.
- Capacitar a los oficiales públicos, **el sector privado y los ciudadanos** sobre las modalidades de corrupción y malversación de fondos, el impacto de dichas modalidades, sus roles y responsabilidades, y los mecanismos a utilizarse para proteger los recursos públicos.
 - Entidades fiscalizadoras deberán determinar mínimos de capacitación, examinación y certificación **correspondiente a las responsabilidades y deberes de los servidores públicos**.
 - Dicha capacitación deberá ser relevante y completa, diseñada acorde con las responsabilidades de los servidores públicos.
 - También se deberá capacitar a los funcionarios sobre los **requisitos y procesos necesarios para estar en cumplimiento con la regulación** local, estatal y federal relevante.
 - Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas (incluyendo el desarrollo y uso de indicadores de desempeño), y de integridad en los procesos públicos.
 - Desarrollar expertos dentro del gobierno en temas relevantes que sirvan como asesores para las agencias (dentro o fuera de los Comités).

También exhortamos el uso de medios diversos para llevar a cabo los esfuerzos educativos, para atemperarse a las nuevas generaciones y adaptarse a la reducción de programas de televisión y radio públicos.

Más allá de la gestión capacitadora, y según estipulado en el Art. 3.5, los Comités de Ética también deben atender elementos punitivos cuando sea necesario y el acto uno delictivo intencional. No obstante, también deben enfocarse en el aspecto preventivo y correctivo, permitiendo que el servidor público que cometió un error pueda corregir su comportamiento. Los Comités también deben velar por que estas acciones se tomen y recomendaciones institucionales se acojan para fomentar una gestión más íntegra. También amerita evaluar el desempeño de los Comités, incluyendo el Coordinador Web, para velar por mejoras éticas y la optimización de recursos.

¹ Adaptado de Masses-Ferrer, Issel et al. “Síntesis de Recomendaciones para Combatir la Corrupción Gubernamental en Puerto Rico.” Sembrando Sentido. 2020. [Enlace](#)



Sobre el Código de Ética

Con relación al Código de Ética, el Art 4.2 inciso (g) menciona las situaciones donde un oficial debe inhibirse de transacciones donde exista un conflicto de interés. A eso le añadimos como importante que aplique también a asuntos donde un miembro de la unidad familiar tenga un conflicto de interés. Adicionalmente, el Art. 4.3 inciso (c), establece “Un servidor público con la autoridad para contratar en nombre de la agencia para la cual trabaja, no puede contratar, directa o indirectamente, con: 1. su pariente; 2. un miembro de su unidad familiar; 3. su socio; 4. una persona con quien comparta su residencia; 5. otro servidor público de su agencia, su pariente, un miembro de su unidad familiar, su socio o una persona con quien comparta su residencia.” A este inciso se le debe añadir aquellos funcionarios “que tengan influencia o autoridad para recomendar”. **Considerando, además, que el mayor riesgo de corrupción está precisamente en las contrataciones públicas, y que muchos tipos de contratación no requieren de procesos competitivos, estas disposiciones se deben llevar a cabo bajo la autorización de la Dirección Ejecutiva, sin excepción alguna, por lo que recomendamos enfáticamente su eliminación. De igual forma, se deben establecer criterios bajo los cuales la Dirección Ejecutiva pueda determinar tales excepciones.**

Por otro lado, el Art.4.5 inciso (c) también establece un plazo de un año entre la terminación de su empleo y la generación de algún beneficio derivado de contrato o transacción con la agencia persona sobre el que haya ejercido acción oficial. Este término debe ser mínimo de dos años para reducir y evitar las famosas puertas giratorias. Aún más importante de resaltar, es la falta de disposiciones que logren evitar:

- Espacios que fomenten las puertas giratorias, refiriéndonos al movimiento de personas entre posiciones de cargos públicos y privados dentro del mismo sector. Mal regulado, puede permitir abuso e influencias indebidas.
- El atornillamiento de empleados de confianza hacia de carrera sin procesos competitivos
- Requisitos de rendición de cuentas sobre la gestión de integridad y anticorrupción que se ejecuta
- Recuperación de activos perdidos a consecuencia de un acto corrupto
- Limitaciones de términos y poderes de puestos electivos en la legislatura o municipios para evitar tratos preferenciales indebidos

Atender de manera robusta y completa estos esquemas, es imperativo para cualquier proyecto que pretenda promover la ética en la gestión del gobierno.

Sobre los Informes Financieros

Es meritorio confirmar la aplicación de esta ley a las diferentes ramas de gobierno y municipios. También resulta preocupante, como estipula el Art. 5.1 inciso (B), que se le otorgue discreción a la Dirección o el Gobernador a eximir la presentación de informes. **Toda persona que no pueda rendir cuentas no puede trabajar para el gobierno.**

Respecto al primer informe financiero, recomendamos expandir el Art. 5.4 inciso (A) sobre información general debe pedir información sobre negocios hasta cuatro años antes del periodo presentado para permitir una auditoría y prevención de conflictos de interés, cónsonos con los requisitos de separación, y que, además, tengan



que reportar los beneficiarios finales de los negocios con los que se relacionan y que han tenido relación con el gobierno.

Los tiempos para revisar los informes también deben ser limitados y de estricto cumplimiento, para proteger los recursos y la gestión pública. Por ende, **no favorecemos extender el periodo que se le otorga a la Oficina para auditar los informes**, a más de 90 días (Art 5.5 actualmente otorga un periodo de un año con posibilidades de prórroga). En un contexto sin leyes que faciliten la restitución de fondos malversados, extender el tiempo puede debilitar la capacidad de la Oficina a prevenir que conflictos de intereses se materialicen. También entendemos que entidades fiscalizadoras como la Oficina del Contralor de Puerto Rico y Oficina del Inspector General deben estar incluidas en el Art 5.9 para que tengan acceso a los informes financieros que puedan facilitar sus investigaciones y auditorías correspondientes.

Sobre los Sanciones

Finalmente, observando las disposiciones sobre sanciones y multas, observamos que el Art.7.1 le otorga a la Oficina dos años para llevar a cabo investigación relacionada a los servidores y exservidores públicos, con opción para extenderse de ser necesario, excesivo y el doble de lo previamente establecido. A su vez, se deben **revisar las sanciones** ya que encontramos varias que se disminuyen a delitos menos grave, en comparación con la ley vigente. Por ejemplo, Art. 8.4 estipula que “Cualquier miembro del Comité que intencionalmente destruya, altere, extravié u oculte cualquier tipo de información, documento, archivo o expediente del Comité, incluyendo los electrónicos, será culpable de delito **menos grave**.” Este delito es uno fraudulento intencional, que no debe considerarse menos grave, salvo para alimentar la impunidad. Adicionalmente, urgen disposiciones que obliguen la recuperación de los fondos perdidos por cualquier delito descrito por esta medida.

En Sembrando Sentido estamos a su disposición para continuar la conversación sobre este importante tema, y posibles soluciones. Aclaramos, sin embargo, que Sembrando Sentido no se compromete a apoyar la aprobación de la medida, independientemente de que se acojan todas o parte de las sugerencias establecidas en este documento, hasta tanto los integrantes de esta organización tengan la oportunidad de examinar la medida final en toda su extensión.

Atentamente,

Issel Masses
Directora Ejecutiva
Sembrando Sentido
T: 787-552-8811
E: imasses@sembrandosentido.org