

EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA: REALIDADES Y DESAFÍOS

COMENTARIO*

RAMÓN L. ROSARIO CORTÉS**

Introducción	755
I. Breve panorama de la criminalidad en Puerto Rico previo a la <i>Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico</i>	755
Gráfica 1. Población estimada desde el 1940 hasta el 2018.....	756
Gráfica 2. Estadística de asesinatos desde el 1940 hasta el 2018.	756
II. Programa de Gobierno del Gobernador Ricardo Rosselló Nevares	757
III. Ley aprobada y sus enmiendas.....	759
A. Ley Núm. 20-2017.....	759
B. Enmiendas a la <i>Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico</i>	762
i. Ley Núm. 79-2018.....	762
ii. Ley Núm. 156-2018	763
iii. Ley Núm. 176-2018	764
IV. Realidades y desafíos.....	765
Tabla 1. Presupuesto consolidado del fondo general por agencia años fiscales 2016-2019.	766
Conclusión	768

* Este Comentario complementa la ponencia presentada por el autor como invitado del panel Realidades y desafíos del Departamento de Seguridad Pública, parte del Simposio: andamiaje y reestructuración de Puerto Rico, celebrado por la Revista Jurídica de la UPR el 8 de febrero de 2019.

** El autor es egresado de la Universidad de Puerto Rico de donde obtuvo un bachillerato en Relaciones Laborales y posee un jurisdctor de la Escuela de Derecho de la UPR. Fungió como director ejecutivo de la Asociación de Abogados de Puerto Rico y fue oficial jurídico en el Tribunal Supremo de Puerto Rico para los jueces asociados Efraín Rivera Pérez y Rafael Martínez Torres. Además, fue asesor legal principal y de seguridad pública del gobernador Luis G. Fortuño. Fue secretario de asuntos públicos y política pública del gobernador Ricardo Rosselló y tuvo a cargo la tramitación de la medida legislativa para crear el Departamento de Seguridad Pública y sus enmiendas.

“Hoy en muchas partes se reclama mayor seguridad. Pero hasta que no se reviertan la exclusión y la inequidad dentro de una sociedad y entre los distintos pueblos será imposible erradicar la violencia”.

–Papa Francisco I¹

INTRODUCCIÓN

ESCOJO UNA FRASE DEL PAPA FRANCISCO COMO PREÁMBULO A ESTE ESCRITO porque es importante sentar una base incuestionable: el problema de la criminalidad no es causado por nuestras agencias del orden público. Por el contrario, las agencias del orden público —como lo es el Negociado de la Policía— son respuestas a un problema ya causado. La inequidad, la desigualdad social, la falta de empleos y la falta de valores son los verdaderos causantes de la incidencia criminal que arropa a Puerto Rico y al mundo desde mucho antes de la creación de la Ley Núm. 20-2017, conocida como la *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*.² Por ello, es importante implementar, evaluar y ajustar otras iniciativas para brindar a los ciudadanos alternativas distintas a aquellas que se buscan en el bajo mundo. Atender nuestros problemas sociales es, a mi entender, la única solución comprehensiva para tener éxito en la lucha contra el crimen.

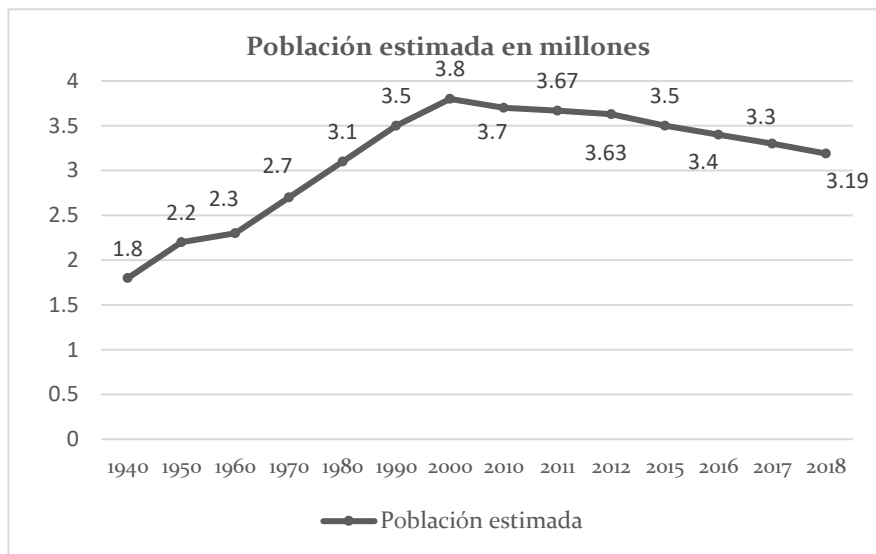
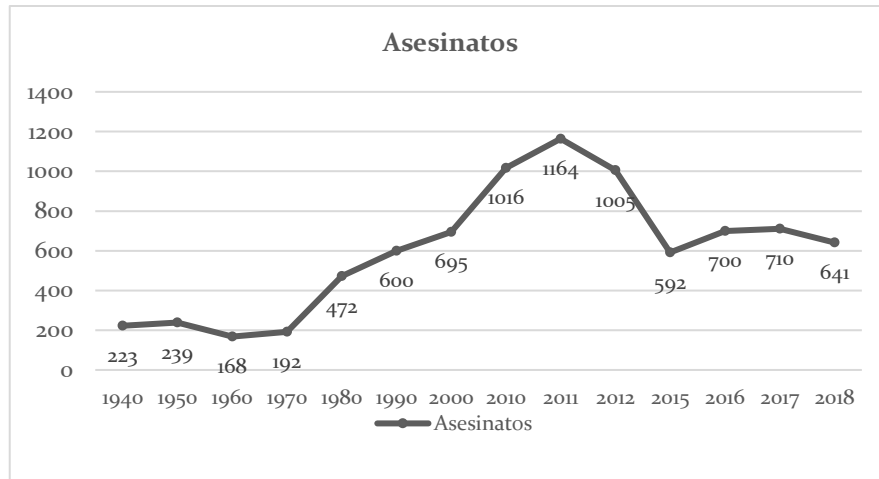
En este Comentario sobre la implementación de la Ley que crea el Departamento de Seguridad Pública, expando sobre aspecto pertinentes de la Ley que complementan su justificación ante un marco de seguridad deplorable en un Puerto Rico sumergido en una crisis fiscal.

I. BREVE PANORAMA DE LA CRIMINALIDAD EN PUERTO RICO PREVIO A LA LEY DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA DE PUERTO RICO

Repasemos algunas estadísticas de la criminalidad en Puerto Rico:

¹ Pablo Ordaz, *El papa Francisco: “La economía de la exclusión y la inequidad mata”*, EL PAÍS (26 de noviembre de 2013), https://elpais.com/sociedad/2013/11/26/actualidad/1385464009_115602.html.

² Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

GRÁFICA 1. POBLACIÓN ESTIMADA DESDE EL 1940 HASTA EL 2018.³**GRÁFICA 2. ESTADÍSTICA DE ASESINATOS DESDE EL 1940 HASTA EL 2018.⁴**

³ *Estimados anuales poblacionales de los municipios desde 1950*, STATE DATA CENTER DE PUERTO RICO, <https://censo.estadisticas.pr/EstimadosPoblacionales> (última visita 13 de mayo de 2019).

⁴ JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, *CRIMINALIDAD EN PUERTO RICO: SERIE HISTÓRICA 1900-2009* 48-49 (2010) (incluyendo las estadísticas para asesinatos desde el 1940 hasta el 2009); Correo electrónico de Axel Valencia Figueroa, Director de Prensa, Policía de Puerto Rico, al Lcdo. Ramón Rosario Cortés (30 de abril de 2019, 07:59 PM) (archivado por el autor) (incluyendo las estadísticas oficiales de la Policía de Puerto Rico sobre asesinatos desde el año 2010 al 2018).

Según estas estadísticas, podemos apreciar que la fluctuación de delitos y población no tienen una relación directa con la baja poblacional y que, por ende, la reducción de sesenta y nueve asesinatos en el año 2018 versus el 2017 no se puede atribuir a una mera reducción poblacional. Aunque la ley que crea el Departamento de Seguridad Pública data del año 2017, su implementación y ejecución comenzó a finales de ese año pues la misma dispuso que comenzaría a regir 180 días luego de su aprobación.⁵ A ello hay que sumarle los contratiempos y dificultades creados por la respuesta a la emergencia causada por los huracanes Irma y María que ocuparon principalmente a las agencias bajo la sombrilla del Departamento de Seguridad Pública. La población del año 2016 era menor a la población del año 2015, pero hubo un aumento en los asesinatos cerca de 15%. De igual forma, en el año 2011 había mucho menos población que en el año 2000 pero tuvimos un récord histórico en la cantidad de asesinatos con 1,164 asesinatos lo que representa un 40% mayor al año 2000. En el 1950 teníamos 18% más población que en el año 1940 pero experimentamos una reducción de 7% en la cantidad de asesinatos entre esos años.

Igual tendencia vemos en las estadísticas generales de delitos Tipo I para el año 2018, que fue el primer año de implementación del Departamento de Seguridad Pública. En el 2018 experimentamos una disminución de 7,749 en delitos Tipo I, un 10.09%, menos en comparación con el año 2017.⁶ Los incidentes que reporta las estadísticas de delitos Tipo I son: asesinatos, violaciones, trata humana, robos, agresiones agravadas, escalamientos, apropiaciones ilegales y hurto de autos.⁷ En síntesis, desde la creación del Departamento de Seguridad Pública y su vigencia, hemos experimentado una reducción en los delitos en general, sin embargo, la inseguridad de la ciudadanía es evidente, por lo que falta mucho por hacer.

II. PROGRAMA DE GOBIERNO DEL GOBERNADOR RICARDO ROSSELLÓ NEVARES

El principio de la democracia está plasmado en las primeras palabras de la Constitución de Puerto Rico. La misma lee:

Nosotros, el pueblo de Puerto Rico, a fin de organizarnos políticamente sobre una base plenamente democrática

[D]eclaramos:

Que el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña.

⁵ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 2017 LPR 915-16.

⁶ POLICÍA DE PUERTO RICO, DELITOS TIPO I INFORMADOS EN PUERTO RICO POR TRIMESTRES: AÑOS 2017 Y 2018 1 (2019), https://estadisticas.pr/en/inventario-de-estadisticas/delitos_tipo_i (última visita 13 de mayo de 2019).

⁷ *Id.*

Que entendemos por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público . . . “⁸

En Puerto Rico los dirigentes políticos y los programas de Gobierno son seleccionados por la mayoría del Pueblo en un proceso democrático con unos niveles de participación ejemplar. Aún con las limitaciones impuestas bajo nuestro estatus territorial y colonial, los puertorriqueños acuden a las urnas y seleccionan lo que entienden mejor para su pueblo. Ese ejercicio se hizo en noviembre de 2016 y el pueblo seleccionó mayoritariamente a Ricardo Rosselló Nevares como su gobernador. A su vez, esta acción tuvo el efecto de avalar su programa de Gobierno titulado *Plan para Puerto Rico*. Esa es la voluntad del soberano. La democracia a Puerto Rico afortunadamente llega cada cuatro años y esa no tiene término, color ni partido.

En su programa de Gobierno, el actual gobernador Rosselló Nevares prometió dos propuestas pertinentes al presente escrito: (1) un nuevo gobierno con menos estructuras administrativas, y (2) la creación de un Departamento de Seguridad Pública para agrupar a las agencias del orden público de primera respuesta. El pueblo avaló dichas propuestas en una elección general y le corresponde al Gobernador cumplir con sus promesas. En específico, el *Plan para Puerto Rico* propuso un Nuevo Gobierno, el cual describió como:

El Nuevo Gobierno tendrá un proceso de transición hasta alcanzar el gobierno que deseamos tener. Durante ese proceso, el cual se estima en alrededor de cinco (5) años, estaremos trabajando con la reingeniería de las agencias y corporaciones públicas, y con la ayuda de las propuestas presentadas por los servidores públicos implementaremos las eficiencias que le permitan al Gobierno ir maximizando sus recursos, hasta transformarse en el Nuevo Gobierno que tanto necesitamos. El análisis de la estructura gubernamental nos permitirá identificar los servicios que pueden ser consolidados o traspasados a otras agencias y a entidades no gubernamentales.⁹

Además, el *Plan para Puerto Rico* expuso que el Departamento de Seguridad Pública sería la primera línea de defensa para Puerto Rico y dispuso que:

Para enfrentar los retos de criminalidad, violencia y emergencias de Puerto Rico reorganizaremos, reformaremos, modernizaremos y fortaleceremos nuestros instrumentos de seguridad pública a nivel estatal para incrementar su capacidad, eficiencia y efectividad. Utilizaremos un modelo sombrilla como eje central del sistema de seguridad pública en la Isla. Nuestro esfuerzo se enfoca en un gobierno efectivo y que impacte los pilares fundamentales sobre los cuales se maximicen los componentes de la seguridad pública para lograr un mejor y más seguro Puerto Rico.

⁸ CONST. PR, preámbulo.

⁹ PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, PLAN PARA PUERTO RICO 74 (2016), <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/09/pnp2016.pdf>.

Crearemos el Departamento de Seguridad Pública el cual es la integración de ocho agencias de gobierno con el fin de que este tema sea atendido de manera holística. Esta integración busca que las ocho agencias que tienen injerencia sobre la seguridad pública puedan en todas sus facetas ser más eficientes e integradas.

El Departamento se concentrará en las áreas principales relacionadas con la seguridad y de ley y orden. Dichos servicios incluyen:

- Servicios de Emergencias a Respuesta (1st Responders)
- Servicios de Vigilancia Preventiva
- Servicios Científicos y Forenses
- Investigaciones Criminales y Especializadas
- Servicios de Responsabilidad Profesional y Ética
- Servicios de Seguridad Nacional y Antiterrorismo
- Implementación del Plan Anticrimen, Desastres Naturales,
- Catástrofes, Continuidad de Operaciones y Mitigación.

Los componentes serán: Policía de Puerto Rico, Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de desastres, Cuerpo de Emergencias Médicas, Sistema de Emergencias 9-1-1, el Negociado de Investigaciones Especiales, La Directoría de Servicios al Conductor y el Instituto de Ciencias Forenses.

El Departamento será nuestra primera línea de Defensa enfocada en prevenir, proteger y preparar dos divisiones principales, una que concentra todos los servicios relacionados a la seguridad nacional y la segunda que concentra los servicios de ley y orden. El DPS podrá crear ese balance necesario entre los derechos y libertades de todos los habitantes en contra del abuso y las violaciones a nuestro sistema jurídico.¹⁰

Siendo así y de forma específica, el pueblo avaló democráticamente una propuesta muy puntual para agrupar bajo un departamento de Seguridad Pública las agencias vinculadas al orden público de primera respuesta.

III. LEY APROBADA Y SUS ENMIENDAS

A. Ley Núm. 20-2017

La Ley Núm. 20-2017 creó el Departamento de Seguridad Pública con un objetivo claro: “promover un sistema de seguridad más efectivo, eficiente, funcional y que trabaje de forma integrada entre sus componentes y con otras agencias del Gobierno . . . [que] atienda los pilares de seguridad de forma integral, buscando sinergias entre los organismos que se le adscriben . . .”.¹¹ A esos efectos, se creó una estructura administrativa y operacional que sirviera de sombrilla gerencial para siete agencias del orden público de primera respuesta que seguirían operando

¹⁰ *Id.* en las págs. 146-47.

¹¹ Exposición de motivos, Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 2017 LPR 774.

como dependencias separadas pero interconectadas a través de la nueva entidad llamada Departamento de Seguridad Pública. La Ley estipula lo siguiente:

El establecimiento de este Departamento busca, también, utilizar mejor los recursos fiscales y el capital humano, reuniendo el esfuerzo, trabajo y colaboración de siete (7) agencias de gobierno, en un solo componente de seguridad pública. De igual forma, la creación del Departamento de Seguridad Pública le dará los poderes a un sólo oficial, su Secretario, cuya misión será coordinar los esfuerzos de todos los negociados adscritos a los fines de proteger, investigar y/o prevenir actividades delictivas o situaciones de emergencias en Puerto Rico y trabajar de forma integrada con los organismos de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

. . . .

Mediante esta Ley, consolidamos en el Departamento de Seguridad Pública la mayor parte de las tareas administrativas y le permitimos a los siete (7) Negociados enfocarse en sus operaciones para que puedan brindar un mejor servicio a la ciudadanía.¹²

Según el artículo 1.03 de la Ley, las principales funciones del organismo creado son:

- (a) Reorganizar, reformar, modernizar y fortalecer nuestros instrumentos de seguridad pública a nivel estatal para incrementar su capacidad, eficiencia y efectividad.
- (b) Integrar de manera efectiva todos los servicios que ofrece el Departamento y sus Negociados.
- (c) Operar como primera línea de defensa enfocada en prevenir el crimen, atender emergencias y proteger la ciudadanía.
- (d) Evitar el abuso y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos para construir una base sólida con plena confianza de la sociedad.
- (e) Coordinar todos los recursos gubernamentales, así como con los del sector privado, para proveer de forma rápida y efectiva los servicios requeridos antes, durante y después de una emergencia de manera que se logre asegurar la vida y propiedad de los ciudadanos.
- (f) Coordinar con los Municipios y sus agencias de seguridad todos los servicios del Departamento.
- (g) Proteger la vida y propiedad de todos los ciudadanos.
- (h) Coordinar con agencias federales de seguridad pública para maximizar recursos.¹³

Por su parte, bajo el artículo 1.05 de la Ley, las funciones principales del nuevo Secretario del Departamento de Seguridad Pública lo son:

- (a) Tendrá a su cargo la autoridad jerárquica, administración y supervisión inmediata del Departamento de Seguridad Pública.

¹² *Id.* en las págs. 774-75.

¹³ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA § 3503 (2016 & Supl. 2018).

- (b) Determinará mediante reglamento la organización funcional del Departamento y de sus componentes.
- (c) Establecerá el orden de sucesión en caso de su ausencia, incapacidad o muerte.
- (d) Designará un Secretario Auxiliar de Administración; el cual garantizará la comunicación efectiva entre el Departamento y los negociados; además le podrá asignar las funciones que estime pertinentes.
- (e) Designará todo el personal que sea necesario para cumplir efectivamente con los propósitos de este capítulo.
- (f) Será el enlace directo entre el Gobernador y el Departamento de Seguridad Pública.
- (g) Desarrollará políticas de seguridad pública y manejo de emergencias, así como propondrá al Gobernador acciones, programas y estrategias para el desarrollo de estas políticas.
- (h) Planificará, organizará, supervisará, coordinará, administrará, dirigirá y controlará todas las actividades que se desarrollen en los Negociados que en virtud de este capítulo se crean.
- (i) Asegurará que el personal del Departamento y sus negociados sea uno altamente capacitado en asuntos de investigación, seguridad pública y protección a ciudadanos.
- (j) Manejará y supervisará los servicios gerenciales y fiscales, entre otros, de cada uno de los Negociados.
- (k) Aplicará las leyes, normas, reglamentos, memorandos de entendimiento y directrices relevantes a los servicios que prestan cada uno de los Negociados.
- (l) Administrará el presupuesto consignado a los Negociados para los servicios que éstos ofrecen y las proyecciones del mismo.
- (m) Adoptará las reglas y reglamentos que sean necesarios para ejecutar las funciones que le son delegadas y para el más alto nivel de calidad en los servicios a ser ofrecidos a la ciudadanía.
- (n) Adoptará los reglamentos internos que sean necesarios para garantizar el funcionamiento del Departamento y para integrar y ofrecer de manera efectiva todos sus servicios.
- (o) Adoptará las reglas y los reglamentos que sean necesarios para establecer los requisitos de ingreso, obligaciones, responsabilidad y conducta del personal del Departamento.
- (p) Dispondrá por reglamento interno todo lo concerniente a la contratación de los miembros de la Junta de Evaluación Médica y los procedimientos de esta.
- (q) Junto con el Gobernador de Puerto Rico, establecerá la política pública con respecto a todos los asuntos de seguridad estatal y nacional, emergencias, desastres e investigación criminal.
- (r) Implementará la política pública establecida por el Gobernador con respecto a todos los asuntos de seguridad, emergencia, desastres, e investigación criminal.
- (s) Integrará el sistema de seguridad local al sistema de seguridad nacional de los Estados Unidos.
- (t) Desarrollará e implementará los Planes de Estado incluyendo: Plan Anti-Crimen, Plan de Desastres Naturales, Plan de Catástrofes, Plan de Continuidad de Operaciones, Plan de Mitigación y cualquier otro que sea requerido por reglamentaciones estatales y federales.
- (u) Asesorará al Gobierno en cuanto a aquellas regulaciones, procesos y acciones relacionadas al Departamento.

- (v) Coordinará con las agencias federales para garantizar la seguridad pública del Pueblo de Puerto Rico.
- (w) Podrá conceder medallas por valor según se disponga mediante Reglamento.
- (x) Establecerá la Banda del Departamento de Seguridad Pública.
- (y) Establecerá el Cuerpo de Capellanes del Departamento de Seguridad Pública.
- (z) Podrá ejercer todo poder necesario para el buen funcionamiento del Departamento que no esté en conflicto con este capítulo.¹⁴

Nótese que ahora las agencias que integra el Departamento de Seguridad Pública son conocidas actualmente como *negociados*. Así, por ejemplo, la Policía de Puerto Rico pasó a ser el Negociado de la Policía. De la misma forma, los negociados integrados son: (1) Negociado del Cuerpo de Bomberos (antes Cuerpo de Bomberos), (2) Negociado de Ciencias Forenses (antes Instituto de Ciencias Forenses), (3) Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (antes Administración para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres), (4) Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas (antes Cuerpo de Emergencias Médicas), (5) Negociado de Sistemas de Emergencias 9-1-1, y (6) Negociado de Investigaciones Especiales.¹⁵ Salvo cambios menores y disposiciones relacionadas a la nueva estructura gerencial y sus nuevas oficinas internas, la Ley Núm. 20-2017 se limita a recopilar las anteriores leyes orgánicas de las agencias bajo la sombrilla para agruparlas en una sola ley. Cada jefe de cada negociado sería reconocido como comisionado en lugar de superintendente, jefe o director.¹⁶ A diferencias de otras reorganizaciones, el Departamento de Seguridad Pública no es una consolidación sino una sombrilla que agrupa siete entidades del Gobierno.

Como toda legislación novel, de envergadura e importancia, la Ley Núm. 20-2017 ha sido enmendada en varias ocasiones. Puedo prever que se requieran muchas más enmiendas para ajustar la ley a las necesidades de nuestra seguridad pública. Veamos las enmiendas.

B. Enmiendas a la Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico

i. Ley Núm. 79-2018

La Ley Núm. 20-2017 no modificó los derechos de los empleados de cada una de las dependencias que constaban en las leyes orgánicas de cada agencia. En particular, se mantuvo bajo el artículo 1.19 el derecho de los miembros del Negociado de la Policía, al igual que sus familiares, a recibir servicios médicos gratuitos en las instalaciones médico-hospitalarias municipales y gubernamentales en Puerto Rico.¹⁷ No obstante, la Asamblea Legislativa expresó que:

¹⁴ *Id.* § 3505.

¹⁵ *Id.* § 3506.

¹⁶ *Id.* §§ 3532, 3564, 3585, 3622, 3642, 3672, 3692, 3712.

¹⁷ *Id.* § 3519.

A pesar de los esfuerzos por parte de la Legislatura para preservar los beneficios médicos adquiridos por los Policías y Bomberos de Puerto Rico, en la actualidad, no existen los mecanismos necesarios para viabilizar el ofrecimiento de estos servicios. Además del desconocimiento por parte de los funcionarios de las instituciones médico-hospitalarias sobre los beneficios médicos otorgados en la Ley 20-2017, no existe una tarjeta de identificación oficial que indique el parentesco entre los destinatarios y sus familiares miembros de los mencionados negociados. Esta situación ha provocado que, en ocasiones, se les niegue la atención médica gratuita a los familiares de los miembros de los Negociados de la Policía y del Cuerpo de Bomberos.¹⁸

Primero, nótese que la Ley Núm. 20-2017 ya había ampliado el derecho reconocido en la anterior ley orgánica de la Policía al extender este derecho a los bomberos, pues antes se limitaba a los policías.¹⁹ La Ley Núm. 79-2018 enmendó la Ley Núm. 20-2017 para establecer mecanismos para viabilizar el ofrecimiento de estos servicios médicos que eran reconocidos en la anterior ley orgánica de la Policía de Puerto Rico.²⁰ A esos efectos, el artículo 1 de esta Ley autorizó al secretario del Departamento de Seguridad Pública a emitir tarjetas de identificación a cónyuges, hijos menores de edad, hijos menores de veintiún años que estén cursando estudios post secundarios y a dependientes incapacitados.²¹ Ello pues, la Asamblea Legislativa entendía que era difícil ofrecer esos servicios a los familiares sin tener una identificación oficial como la tiene el policía o el bombero.²² Sin embargo, conceder la tarjeta de identificación a los familiares de bomberos y policías es una autorización al secretario y no un deber ministerial. De todas formas, entendemos que una facilidad hospitalaria no podría negarse a brindar el servicio a un familiar si el policía o bombero comparece con su identificación oficial y otro documento válido que vincule al familiar dentro del grupo protegido por la ley.

Además, en el artículo 3 de esta legislación, se ordenó a los secretarios del Departamento de Salud y del Departamento de Seguridad Pública a “llevar acabo una campaña informativa” en los negociados de la Policía, de los Bomberos y “en todas las instalaciones médicas y del Gobierno”.²³

ii. Ley Núm. 156-2018

La Ley Núm. 20-2017 en su artículo 1.13 reconoció la facultad para tener un Comité Ejecutivo que evaluara los componentes del Departamento de Seguridad

¹⁸ Exposición de motivos, Ley para añadir un nuevo artículo 1.20 a la Ley 20-2017, Ley Núm. 79-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-79-01-Mar-2018.pdf>.

¹⁹ Ley de la Policía de Puerto Rico, Ley Núm. 53 de 10 de junio de 1996, 25 LPR § 3119 (2016) (derogada 2017).

²⁰ Enmienda a la Ley el Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 79-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-79-01-Mar-2018.pdf> (última visita 13 de mayo de 2019).

²¹ *Id.* en la pág. 2.

²² *Id.* en la pág. 1.

²³ *Id.* en la pág. 2.

Pública y su integración.²⁴ El producto del trabajo de este Comité identificó una serie de enmiendas para “lograr la integración rápida de los distintos Negociados”.²⁵ A esos fines, se sustituyó la posición creada por la Ley Núm. 20-2017 de Secretario Auxiliar de Administración por una Subsecretaría del Departamento de Seguridad Pública. Además, la Ley Núm. 156-2018 estableció experiencias mínimas para cada comisionado de los negociados.²⁶

En primer orden, se le reconoce otras facultades al secretario del Departamento de Seguridad Pública como portar arma al considerarlo *agente del orden público*; nombrar un subsecretario para coordinar funciones con los negociados, y “la facultad para reglamentar el uso correcto de los vehículos de motor [de la sombrilla] del Departamento de Seguridad Pública”.²⁷ Esta última facultad se debe a la limitación legal que había de que un empleado público no pudiera utilizar estos vehículos fuera de su turno de trabajo o llevarse los mismos a su hogar. Ello pues, en el caso de oficiales del orden público como los policías, pudiera requerirse que por los horarios y asignaciones especiales sea impráctico una norma como la mencionada.

iii. Ley Núm. 176-2018

Al amparo de la *Ley de municipios autónomos*,²⁸ y por virtud de una enmienda en el año 2001,²⁹ los municipios tienen autoridad para adoptar códigos de orden público a fin de “contribuir a una mejor calidad de vida y convivencia pública, mantener el decoro, la limpieza, el orden y fomentar la salud, seguridad y tranquilidad de los residentes, comerciantes y visitantes . . .”.³⁰ Bajo la Ley Núm. 19-2001, la entonces Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales tenía la competencia para administrar y coordinar con los municipios los códigos de orden público. Al presente, sesenta y tres de los setenta y ocho municipios cuentan con códigos de orden público.³¹

²⁴ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPR § 3513 (2016 & Supl. 2018).

²⁵ Exposición de motivos, Ley para enmendar la Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 156-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-156-25-Jul-2018.pdf> (última visita 13 de mayo de 2019).

²⁶ Ley para enmendar la Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 156-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-156-25-Jul-2018.pdf>.

²⁷ *Id.*

²⁸ Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPR §§ 4001-4958 (2014 & Supl. 2018).

²⁹ Enmienda a la Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 19-2001, 2001 LPR 103.

³⁰ Exposición de motivos, Enmiendas a la Ley de municipios autónomos y a la Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 176 de 5 de agosto de 2018, pág. 1, www.oslpr.org/2017-2020/leyes/doc/ley-176-05-Ago-2018.doc (última visita 13 de mayo de 2019).

³¹ *Id.* en la pág. 2.

No obstante, la Ley Núm. 81-2017,³² eliminó la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y pasó las funciones de esta entidad a la Oficina de Gerencia Municipal adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, pero limitada a asuntos presupuestarios y de gerencia. Por ello, la Ley Núm. 176-2018 enmendó la Ley Núm. 20-2017 para agregar un nuevo artículo 2.21 que creara la Unidad de Códigos de Orden Público a fin de sustituir las funciones de la anterior Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales en relación con estos códigos.³³ Esta coordinación primaria entre municipios y el Negociado de la Policía tiene todo el sentido, pues los códigos de orden público en la práctica están casi totalmente enfocados en materia de seguridad pública.

IV. REALIDADES Y DESAFÍOS

En momentos de gran tensión social se nombró al primer secretario del Departamento de Seguridad Pública, a saber, a Héctor M. Pesquera.³⁴

El gobernador Ricardo Rosselló Nevares nombró a Pesquera a la posición de secretario de Seguridad Pública diecinueve días luego de aprobada la Ley Núm. 20-2018. Esto, a solo dos días de una manifestación controversial del movimiento obrero-patronal y estudiantes en protesta por determinaciones de índole fiscal que afectaban varios beneficios tanto de los empleados públicos como de la misma Universidad de Puerto Rico. Desde entonces, comenzaron los retos y realidades de un departamento que comenzaba a formarse en un momento histórico de gran incertidumbre social. Por un lado, están los retos fiscales del propio departamento creado, mientras que, por el otro, nos encontramos con unas agencias con problemas recurrentes en el contexto de una sociedad afectada por nuestra realidad fiscal y económica.

Los principales retos y desafíos del Departamento de Seguridad Pública son: (1) el momento de grandes retos fiscales con una Junta de Supervisión Fiscal que limita el campo de acción del Gobierno; (2) la precaria situación económica heredada; (3) las desigualdades sociales históricas, y (4) la agrupación de siete agencias que históricamente han tenido retos y que han sido controversiales por los importantes temas que manejan como el asunto de los asesinatos y estudios forenses.

Así, la situación fiscal del Gobierno de Puerto Rico limita los recursos disponibles para hacerle justicia a nuestros funcionarios públicos, muchos de los cuales

³² Ley para enmendar el artículo 3 de la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 81-2017, 2017 LPR 2120.

³³ Ley para derogar el artículo 2.009 de la Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 176-2018, www.oslpr.org/2017-2020/leyes/doc/ley-176-05-Ago-2018.doc (última visita 13 de mayo de 2019).

³⁴ Conozco al ex secretario del Departamento de Seguridad Pública, Héctor Pesquera, desde que compartimos tareas de seguridad bajo la gobernación de Luis Fortuño; él como superintendente de la Policía y yo como asesor legal principal y de seguridad pública del gobernador. En mi opinión, Pesquera es un profesional de primer orden con probada experiencia en seguridad, siendo el primer hispano en dirigir una de las divisiones más importantes de esta entidad federal en todo Estados Unidos, el Negociado Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) en Miami. Antes de eso, Pesquera había sido el primer puertorriqueño en dirigir el FBI en Puerto Rico.

migran a otras jurisdicciones de Estados Unidos para buscar mejores condiciones de empleo. Por ejemplo, en el año 2013, la administración del exgobernador García Padilla redujo sustancialmente el derecho al retiro de los empleados públicos.³⁵ Esto afectó especialmente a los policías, quienes están en la peor condición posible al no cotizar para el programa federal de seguro social. En medio de una crisis fiscal y en plena quiebra, se dificulta la habilidad del Gobierno para costear los recursos necesarios para combatir el crimen y para hacerle justicia a sus empleados. A esa realidad hay que añadirle un eslabón burocrático y espinoso con la Junta de Supervisión Fiscal.

No obstante, la agrupación de agencias de seguridad y las eficiencias administrativas han minimizado el impacto severo de las reducciones presupuestarias que han sufrido cada una de las siete dependencias que hoy componen el Departamento de Seguridad Pública. Enfrentar estos recortes presupuestarios sin las eficiencias de la reorganización hubiera provocado un efecto más grave sobre la seguridad pública de Puerto Rico. Veamos.

Para el año fiscal 2016-2017 —que terminó el 30 de junio de 2017, antes de la implementación del Departamento de Seguridad Pública— estos fueron los gastos en solo cinco de las agencias agrupadas administrativamente en el Departamento de Seguridad Pública, comparados con los presupuestos asignados para el año 2017-2018:

TABLA 1. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL FONDO GENERAL POR AGENCIA AÑOS FISCALES 2016-2019.³⁶

Agencia	Presupuesto gastado 2016-17	Presupuesto asignado 2017-18	Diferencia
Policía	\$720,571,000	\$683,626,000	(\$36,945,000)
Bomberos	\$66,061,000	\$58,033,000	(\$8,028,000)
Emergencias Médicas	\$24,131,000	\$18,370,000	(\$5,761,000)
Ciencias Forenses	\$17,182,000	\$13,022,000	(\$4,160,000)
Manejo de Emergencias	\$6,113,000	\$7,361,000	\$1,248,000
Total Neto			(\$53,646,000)

Esto es, en solo cinco agencias bajo el Departamento de Seguridad Pública, la reducción presupuestaria neta sobrepasa los \$50 millones. Para este cómputo, no

³⁵ Enmienda a la Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 3-2013, 2013 LPR 43.

³⁶ PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL FONDO GENERAL POR AGENCIA AÑOS FISCALES 2016 AL 2019, <http://www.presupuesto.pr.gov/presupuestoRecomendado20182019/Tablas%20Estadsticas/Presupuesto%20Consolidado%20del%20Fondo%20General%20por%20Agencia.pdf>.

se tomó en consideración ni al Negociado de Investigaciones Especiales —pues anteriormente operaba bajo la estructura del Departamento de Justicia— ni al Negociado de Sistemas de Emergencia 9-1-1, puesto que opera con fondos propios sin cargo al fondo general. Sin duda, el impacto de este déficit creado por la situación fiscal de Puerto Rico es aminorado por la creación de una estructura como el Departamento de Seguridad Pública que genera eficiencias.

Por otro lado, la precaria situación económica y las desigualdades sociales que se viven en Puerto Rico crean la zapata perfecta para la pérdida de valores y la generación de actividad criminal que algunos sectores sociales aceptan como normal.³⁷

Por último, debemos recordar que con el Departamento de Seguridad Pública se centraliza en una persona los problemas que de ordinario se distribuían en siete jefes de agencias, a saber, los jefes de la Policía, Bomberos, del Instituto de Ciencias Forenses, de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, del Cuerpo de Emergencias Médicas, del 9-1-1 y del Negociado de Investigaciones Especiales. Ahora, estas agencias se agrupan como negociados en una estructura administrativa llamada Departamento de Seguridad Pública bajo un secretario y siete comisionados. Al final, la figura principal, el secretario, recibe el desgaste público de lo que ocurre en cada una de las siete dependencias.

En poco más de un año de implementación del Departamento de Seguridad Pública, hemos apreciado grandes retos, y hasta escándalos, principalmente en agencias como la Policía, Bomberos y el Negociado de Ciencias Forenses. ¿Acaso son provocados estos retos y escándalos por la creación del Departamento de Seguridad Pública y por su secretario? La historia refuta las premisas de esa pregunta.

El 15 de diciembre de 2014, antes de la creación del Departamento de Seguridad Pública y del nombramiento de Héctor Pesquera al cargo de Secretario, el periódico *Primera Hora* reseñó bajo el título “Empleados del ICF no se callan nada, nada” que un informe de prueba de balística en el entonces Instituto de Ciencias Forenses podía tardar hasta tres meses, sin incluir el periodo de validaciones.³⁸ Además, el 28 de enero de 2014, el periódico *El Nuevo Día* reportó bajo el título *Instituto de Ciencias Forenses tiene más de 22,000 casos atrasados* el evidente retraso en la evaluación de casos para examen.³⁹ Ese mismo periódico informó el 24

³⁷ Recuerdo al profesor Rubén Berríos, quien fue mi profesor de Derecho Internacional, preguntar a un grupo de cincuenta estudiantes cuántos habían estudiado alguna vez en una escuela pública. Solamente una estudiante y yo alzamos la mano. Entonces, Berríos afirmó que nosotros nos creíamos que dimos un *home run* al entrar a la Escuela de Derecho, cuando realmente habíamos nacido en tercera base. Con ello, el Profesor ejemplificaba la desigualdad social y económica que limita las oportunidades de progreso para un sector que muchas veces encuentra en la actividad delictiva las soluciones a sus desventajas y limitaciones.

³⁸ Maritza Díaz Alcaide, *Empleados del ICF no se callan nada, nada*, PRIMERA HORA (15 de diciembre de 2014), <https://www.pressreader.com/puerto-rico/primera-hora/20141215>.

³⁹ *Instituto de Ciencias Forenses tiene más de 22,000 casos atrasados*, EL NUEVO DÍA (28 de enero de 2014), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/institutodecienciasforensesestienemasde22000casos atrasados-1699137/>.

de febrero de 2016 que *Se cae caso por tardanza del ICF* debido a la tardanza de entrega de un informe de balística para un proceso criminal contra un acusado de asesinar a una mujer.⁴⁰ De hecho, el periódico Primera Hora comunicó el 5 de agosto de 2015 una escasez de bomberos de 130 efectivos.⁴¹

Evidentemente, los problemas que aun restan por resolver en el Negociado de Ciencias Forenses preceden la creación del Departamento de Seguridad Pública. ¿Cuál es la diferencia? Que hoy vemos que las controversias del Negociado de Ciencias Forenses las atiende la misma figura que atiende los problemas de otros negociados como el de la Policía y Bomberos. Ello, de por sí, crea un desgaste agravado en una figura pública en particular. Pero, eso no significa que no se está haciendo el trabajo o que no hay resultados.

Mucho antes del Departamento de Seguridad Pública, el 1 de enero de 2012, el periódico El Nuevo Día reportó una “[c]ifra récord de asesinatos en el 2011” con sobre 1,100 asesinatos, cifra inferior a todos los próximos años desde entonces.⁴² Dicho esto, con la tecnología de un teléfono, hoy vemos grabaciones de lo que lleva experimentando Puerto Rico por décadas.

Siendo así, los retos de los hoy siete negociados del Departamento de Seguridad Pública han estado presentes por años, y no se trata de problemas creados por la reorganización de las agencias de seguridad de primera respuesta. Por el contrario, la reorganización ha permitido tener avances objetivos en la reducción de actividad delictiva a la vez que ha permitido la reducción de gastos administrativos para ajustar los presupuestos de cada agencia a la realidad fiscal de Puerto Rico.

CONCLUSIÓN

La Ley Núm. 20-2017 que creó el Departamento de Seguridad Pública, en sí, no es una vara mágica para resolver nuestro problema social de criminalidad. Las agencias del orden público existen para lidiar con dichos problemas, pero sus causas y soluciones definitivas trascienden a estas dependencias. Terminar con las inequidades sociales y fomentar valores en los hogares puertorriqueños son los pilares de una solución holística a la inseguridad que vive Puerto Rico desde hace muchas décadas.

La alta incidencia criminal y las deficiencias y *escándalos* que experimentan las agencias de seguridad pública preceden la creación del Departamento de Seguridad Pública. El Departamento de Seguridad Pública ha reducido el impacto devastador que hubiera tenido la reducción presupuestaria, sin precedentes, en nuestras agencias de seguridad que se debe a nuestra crisis fiscal, a las limitaciones

⁴⁰ Javier Colón, *Se cae caso por tardanza del ICF*, EL NUEVO DÍA (24 de febrero de 2016), <https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20160224>.

⁴¹ Cristina Quiles, *Denuncian escasez de bomberos*, PRIMERA HORA (5 de agosto de 2015), <https://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/denuncianescasezdebomberos-1081948/>.

⁴² *Cifra récord de asesinatos en el 2011*, EL NUEVO DÍA (1 de enero de 2012), <https://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/cifrarecorddeasesinatosenel2011-1156442/>.

operacionales que ha creado la Junta de Supervisión Fiscal y a nuestro estatus territorial. De hecho, durante el año 2018, con la creación del Departamento de Seguridad Pública, hemos experimentado una reducción en asesinatos y en los delitos Tipo I. Dicho resultado no puede atribuirse a la migración, pues nuestra historia demuestra que la reducción en asesinatos no opera en función de la población.

Además de la investigación y el procesamiento criminal, es importante atender las fases de prevención del crimen y la rehabilitación de los infractores. A modo de ejemplo, menciono la Ley Núm. 85-2018, conocida como la *Ley de reforma educativa de Puerto Rico*, como la pieza central de la administración del gobernador Ricardo Rosselló Nevares para impulsar una plataforma de prevención del crimen a través del acceso a una mejor educación para los estudiantes cuyos padres no pueden costear la educación privada, que es un privilegio para unos pocos con poder adquisitivo.⁴³ Los principales ejes de esta reforma son los vales educativos, para que los estudiantes de escasos recursos puedan estudiar en colegios privados y las Escuelas Alianza —o *charter schools*— para que instituciones privadas sin fines de lucro y municipios entren en acuerdos con el Departamento de Educación para mejorar escuelas específicas. Ciertamente, los frutos de su implementación están por verse pronto.

El gobernador Rosselló Nevares cumplió con su compromiso expreso y específico en crear un Departamento de Seguridad Pública que agrupara e integrara los esfuerzos de las agencias de seguridad pública de primera respuesta. Nos resta ver los resultados y hacer los ajustes que los tiempos y las realidades requieran. Resulta irrazonable pensar, sino imposible concluir, que los problemas de seguridad de los que adolece Puerto Rico desde hace décadas fueron causados por una estructura sombrilla de agencias de seguridad creada apenas en el 2017. La Ley Núm. 20-2017 ha sido enmendada en varias ocasiones y auguro que requerirá muchas enmiendas adicionales. De eso se trata, de mejorar el producto para lograr el fin de tener una mejor seguridad para los nuestros. Punto.

⁴³ Ley de reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 13 de mayo de 2019).