

## LOS DEPARTAMENTOS SOMBRILLAS EN PUERTO RICO

### ARTÍCULO

CHRISTIAN ARVELO FORTEZA\*

Introducción .....	720
I. ¿Qué es un departamento sombrilla? .....	721
II. ¿Para qué son los departamentos sombrillas? ¿Qué propósito tienen? .....	724
A. Los departamentos sombrillas como método de reorganización gubernamental .....	724
B. Los retos de los departamentos sombrillas en Puerto Rico .....	727
III. Experiencias recientes en Puerto Rico .....	728
A. Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico .....	728
i. Proyecto de la Cámara 741 .....	728
ii. Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico .....	731
iii. Respuestas a la creación del DSP .....	739
B. Departamento de Desarrollo Económico y Comercio .....	741
Tabla 2. Organismos gubernamentales cobijados bajo el DDEC .....	742
IV. Propuesta para el Departamento de Finanzas Públicas .....	746
Gráfica 1. Conceptualización de propuesta para el Departamento de Finanzas Públicas .....	750
Conclusión .....	750
Anejos .....	751
Gráfica 2. Propuesta de esquema para departamentos sombrillas de cara al futuro .....	751
Tabla 3. Detalles y particularidades del modelo propuesto .....	751

### INTRODUCCIÓN

**E**N ESTE ARTÍCULO SE ANALIZARÁN ALGUNOS DEPARTAMENTOS SOMBRILLAS que se han creado en Puerto Rico y se discutirán sus virtudes y defectos, según varios estudios y declaraciones. Este artículo no pretende servir como una sentencia u opinión sobre la efectividad de los departamentos sombrillas. Más bien, este escrito se enfocará en discutir dos departamentos sombrillas:

---

\* El autor es estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Este escrito es producto de un trabajo académico para el Seminario de Reorganización Gubernamental que fue ofrecido en la Escuela, en el año 2018, por la profesora Mariana I. Hernández Gutiérrez. El autor desea agradecer a la profesora por sus sugerencias y comentarios.

el Departamento de Seguridad Pública (en adelante, “DSP”), y el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (en adelante, “DDEC”) con la finalidad de definir algunos conceptos, contrarrestar puntos de vista y comparar ambos modelos dentro del concepto de lo que es un departamento sombrilla. A su vez, se identificarán posibles puntos débiles que pudiesen resultar en retos de gobernanza para quien ocupe el puesto de Secretario del departamento sombrilla o sirva como un *súper secretario*. Durante el transcurso del escrito se expondrán críticas y se señalarán las bondades de este método de reorganización gubernamental. Además, se expondrán recomendaciones sobre cómo mejorar los esquemas vigentes en dichos departamentos sombrillas en Puerto Rico. Las recomendaciones abarcan temas como el contenido de las leyes orgánicas de estos departamentos y la manera en que se realizan los nombramientos de las dependencias que se encuentran cobijados bajo estas estructuras sombrillas. Para ello, se propondrá un modelo de departamento sombrilla aplicado a aquellos organismos gubernamentales que atienden los aspectos de finanzas públicas en Puerto Rico en cual se basa en la creación de la figura del *Principal Oficial Financiero* —o *Principal Oficial de Finanzas Públicas*—.

Todo esto con la salvedad de que el funcionamiento y el éxito de estas estructuras dependen en gran parte de quienes dirigen estos departamentos sombrillas y de los que están a cargo de las dependencias adscritas. Tal y como Ike le enseñó a Nixon: “la buena organización nunca garantizaría un líder efectivo, pero la mala organización te destruye siempre”.<sup>1</sup> En ese sentido, las sugerencias en este escrito se enfocan únicamente en asuntos estructurales.

## I. ¿QUÉ ES UN DEPARTAMENTO SOMBRILLA?

Un departamento sombrilla es una entidad que agrupa una serie de dependencias gubernamentales con el fin de mejorar la integración y colaboración entre estas y que las mismas le respondan al Primer Ejecutivo a través de un solo funcionario.<sup>2</sup> Ahora bien, para entender las diferencias entre un departamento sombrilla y un departamento regular, es necesario explicar el esquema del Gobierno de Puerto Rico y los distintos tipos de dependencias dentro de su Rama Ejecutiva.

El Gobierno de Puerto Rico se compone esencialmente de tres ramas: la Ejecutiva, Legislativa y Judicial.<sup>3</sup> Dentro de la Rama Ejecutiva, nuestra Constitución reconoce dos clases de entidades: (1) las instrumentalidades, y (2) las agencias.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Pedro J. Rosselló González, *A mi manera: Volumen I* 142 (2012) (cita omitida) (nota al calce omitida).

<sup>2</sup> COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA, ESTUDIO DE LAS OPERACIONES Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS SELECCIONADAS II (1979); LEONARDO SANTANA RABELL & MARIO NEGRÓN PORTILLO, REFORMA GUBERNAMENTAL: NUEVO MODELO ORGANIZATIVO PARA LA RAMA EJECUTIVA 78 (2014).

<sup>3</sup> CONST. PR art. I, § 2. Para propósitos de este artículo, nos enfocaremos en la Rama Ejecutiva.

<sup>4</sup> *Id.* art. II, § 17. Cabe destacar también, que nuestra Constitución utiliza el término *departamento* para cobijar tanto a las agencias como a las instrumentalidades. Para un ejemplo de esto, el artículo

Sin embargo, dentro de esas categorías, existen otras subcategorías. En el caso de las instrumentalidades, existen aquellas instrumentalidades que son corporaciones públicas. Nuestro Tribunal Supremo ha mencionado las características para determinar si alguna instrumentalidad puede ser considerada o no como corporación pública.<sup>5</sup> Para nuestro más Alto Foro judicial, serán consideradas como corporaciones públicas aquellas instrumentalidades que: (1) posean ingresos propios; (2) tengan autonomía fiscal para realizar préstamos, emisiones de bonos y cuentas bancarias; (3) posean propiedades; (4) cuenten con una Junta de Directores; (5) puedan aceptar donaciones, y (6) tengan capacidad para concertar acuerdos o contratos.<sup>6</sup> De acuerdo a lo anterior, significa que existen instrumentalidades que son corporaciones públicas y otras que simplemente no lo son. Por lo que vale la pena preguntarse, ¿cuál es la diferencia esencial entre ambas? Nuestro Tribunal Supremo también se ha expresado sobre el particular al señalar que:

Existe una diferencia entre un departamento o agencia del Gobierno y una corporación o instrumentalidad públicas. Una corporación pública tiene facultad para demandar y ser demandada y, a su vez, genera sus propios fondos. Por el contrario, una instrumentalidad pública, aunque puede demandar y ser demandada, no genera sus propios fondos; [e]stos provienen del E.L.A.<sup>7</sup>

Así las cosas, ya vemos que existen distintos tipos de instrumentalidades. Ahora bien, cuando se habla del término de *agencia gubernamental*, también hay otras subcategorías dentro de ese concepto. Como bien se reconoce en un estudio comisionado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante, “OGP”) para el año 2015, “la Asamblea Legislativa no tiene una posición única [sobre qué se considera una agencia], sino que dependiendo [de la legislación], [la Rama Legislativa] define el ámbito de aplicación dentro de la Rama Ejecutiva”.<sup>8</sup> Ese mismo

---

III, sección dieciséis dispone que “[l]a Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones”. *Id.* art. III, § 16. Esto a pesar que, más adelante en la Constitución, se dispone también lo siguiente:

Sin perjuicio de la facultad de la Asamblea Legislativa para crear, reorganizar y consolidar departamentos ejecutivos de gobierno, y para definir sus funciones, se establecen los siguientes: de Estado, de Justicia, de Educación, de Salud, de Hacienda, de Trabajo, de Agricultura, de Comercio y de Obras Públicas. Cada departamento ejecutivo estará a cargo de un Secretario de Gobierno.

*Id.* art. IV, § 6. Sin embargo, aunque la sección seis del artículo IV hace referencia a departamentos cuyos dirigentes estarán a cargo de un *Secretario de Gobierno*, también se reconoce *la facultad de la Asamblea Legislativa* expuesta en el artículo III de la sección 16.

<sup>5</sup> Pagán v. ELA, 131 DPR 795, 804-05 (1992).

<sup>6</sup> *Id.* Véase también CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN Y DESEMPEÑO DE LA RAMA EJECUTIVA 2.15 (2015) (donde se reconoce que ninguno de estos criterios, ni otros mencionados en otras opiniones, son determinantes por sí solos. Esto implica que el hecho de que una entidad pública incumpla con alguno de los criterios esbozados, no será un factor que la descalifique para ser considerada como corporación pública).

<sup>7</sup> Fred v. ELA, 150 DPR 599, 606 (2000).

<sup>8</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.10.

estudio presenta cómo la Asamblea Legislativa y La Fortaleza han concebido distintas definiciones sobre qué es una agencia.<sup>9</sup> Sin embargo, para propósitos de este artículo, nos limitaremos a destacar lo que ha dicho nuestro Tribunal Supremo sobre el particular. El Alto Foro ha destacado que una agencia o departamento, a diferencia de una corporación pública o instrumentalidad, no tiene “personalidad jurídica [; por tanto,] no puede demandar ni ser demandado independientemente del Estado”.<sup>10</sup>

Sobre las agencias, existen distintas categorías. Por ejemplo, en el estudio comisionado por la OGP se le llama agencia gubernamental a todas las dependencias del gobierno que sean denominadas como: “oficinas, comisiones, juntas, procuradurías, agencias, departamentos y corporaciones públicas”.<sup>11</sup> Sin embargo, el Tribunal Supremo, como se ha mencionado, sacó a las instrumentalidades y corporaciones públicas de esa definición. Esto implica que cuando se habla de agencia gubernamental, se incluyen: (1) las agencias; (2) las procuradurías; (3) las juntas; (4) las comisiones, y (5) los departamentos.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que un departamento es una agencia gubernamental que no es considerada como una corporación pública o instrumentalidad del gobierno, pero también se diferencia de otros tipos de agencias.<sup>12</sup> Sin embargo, existen varios tipos de departamentos. Este escrito se enfoca en los llamados *departamentos sombrillas*. Ante ello, nos preguntamos ¿qué diferencia a un departamento sombrilla de un departamento regular? Un departamento regular es aquel departamento que está solo y cuyo director o secretario le responde —en teoría y práctica— directamente al Gobernador. A modo de ejemplo, podría decirse que la Policía de Puerto Rico, previo a la creación del DSP, era un departamento regular con su propia ley orgánica.<sup>13</sup> Mientras que el DSP, organismo que cobija a varias dependencias gubernamentales —incluyendo la Policía de Puerto Rico— es lo que conocemos como un departamento sombrilla.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> *Id.* en las págs. 2.8-2.11 (para ver algunos ejemplos de cómo la Rama Legislativa y Ejecutiva han definido el término de *agencia* como concepto).

<sup>10</sup> *Fred*, 150 DPR en las págs. 606-07.

<sup>11</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 1.3.

<sup>12</sup> CONST. PR art. III, § 16 (cabe recordar que nuestra Constitución utiliza el concepto de *departamento* para referirse a la capacidad que tiene la Asamblea Legislativa de reorganizar tanto las instrumentalidades —corporaciones públicas o no— como las agencias tradicionales que pueden ser llamadas: (1) agencias; (2) procuradurías; (3) juntas; (4) comisiones; (5) departamentos, u (6) oficinas).

<sup>13</sup> Ley de la Policía de Puerto Rico, Ley Núm. 53-1996, 25 LPRA §§ 3101-3138 (2016 & Supl. 2018) (derogada 2017).

<sup>14</sup> Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20 -2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

## II. ¿PARA QUÉ SON LOS DEPARTAMENTOS SOMBRILLAS? ¿QUÉ PROPÓSITO TIENEN?

### A. *Los departamentos sombrillas como método de reorganización gubernamental*

Cuando existen muchas dependencias bajo la supervisión directa del Primer Ejecutivo, esto puede resultar en inconvenientes para el gobernante. En el informe del *Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos* (en adelante, “CEMGAP”), se plantea lo siguiente:

[La cantidad] de agencias sobre las cuales el Gobernador tiene responsabilidad directa . . . obliga al gobernante a ampliar una estructura intermedia de asesores quienes en ocasiones deben asumir responsabilidades que exceden su experiencia gerencial o ejecutiva, y menos aún conocen o poseen pericia en los asuntos que atienden las agencias que están bajo su monitoria. Esto tiende a reducir en profundidad y cantidad la información que recibe el gobernante sobre las agencias, al punto que algunas desaparecen completamente del radar de La Fortaleza, hasta que ocurre algún evento fortuito que traiga a colación su existencia.<sup>15</sup>

Para el 1979, treinta y seis años antes de haberse elaborado el estudio de la CEMGAP, la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva —adscrita a la oficina del Gobernador de Puerto Rico— publicó un documento bajo el nombre de *Estudio de las operaciones y la situación económica de corporaciones públicas seleccionadas*.<sup>16</sup> En ese documento se establece que:

La organización actual de la rama ejecutiva está compuesta por 104 organismos independientes entre sí y en proceso continuo de proliferación. Esto plantea un problema de supervisión y control por el primer ejecutivo, ya que la línea de comunicación y responsabilidad de estos organismos es con el Gobernador. Por otro lado, está el problema de la fragmentación de los esfuerzos del gobierno para atender los problemas del país.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.2.

<sup>16</sup> COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA, *supra* nota 2.

<sup>17</sup> *Id.* en la pág. 11. Cabe destacar que en el plan fiscal aprobado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, se menciona que, para el año 2018, Puerto Rico tenía unas 114 agencias y que se debían consolidar las mismas en no más de treintaicinco. A modo de sustentar este planteamiento, se mencionan los ejemplos de los estados de Iowa y Connecticut, jurisdicciones que tienen treinta y seis y setenta y ocho agencias gubernamentales respectivamente. De hecho, se menciona la utilización de los departamentos sombrillas como un método para lograr tal objetivo. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO: RESTORING GROWTH AND PROSPERITY 71 (2018), <https://drive.google.com/file/d/17caoALe7vpYnojEzTz3RfykpsFSMoujK/view>. Esto contrasta con lo expresado en *Agenda para la Recuperación Económica: 2014-2018* —un documento elaborado durante la administración del honorable gobernador García Padilla— que tenía una proyección más conservadora en términos de reducción de agencias y corporaciones. Para el grupo que redactó este documento,

Ambos documentos, a pesar de tener casi cuatro décadas de diferencia en términos de publicación, sugieren la utilización de los departamentos sombrillas para atender el asunto del número significativo de agencias bajo la supervisión directa del Primer Ejecutivo. Por ejemplo, en el documento del 1979, se destaca lo siguiente sobre el concepto de Departamento Sombrilla:

El concepto de Departamento Sombrilla que estamos contemplando busca desarrollar una modalidad organizacional que permita reducir la proliferación de organismos incorporando varios de [e]stos en una entidad mayor; que haga posible el funcionamiento de [e]stos integradamente a la vez que se elimina su dependencia directa del Primer Ejecutivo. Toda vez que la integración de organismos se haría a base de un criterio tal como la interrelación con una misma clientela, el vínculo o participación de un objetivo o propósito común, similitud en técnicas o metodología, la nueva entidad lo que haría sería darle estructura y unidad organizacional a lo que constituye y que ahora se viene denominado como un área o sector programático.<sup>18</sup>

En el caso de la CEMGAP, esta entidad expresa que hay dos maneras de atender el problema de supervisión y proliferación de agencias de la Rama Ejecutiva. Las dos maneras, basadas en la consolidación,<sup>19</sup> son las siguientes: (1) fusionando las agencias para integrar sus operaciones en una sola entidad, y (2) “agrupando agencias bajo departamentos sombrillas, en los que solo el Secretario le responde directamente al Gobernador”.<sup>20</sup> Sobre los departamentos sombrillas, el documento de la CEMGAP menciona que “son conceptualmente muy atractivos. . . .

---

el Gobierno debía poder funcionar con cincuenta dependencias gubernamentales. Sin embargo, aunque proponían “unificar las áreas programáticas bajo el liderato de una sola figura” como una forma de reorganizar el Gobierno de Puerto Rico y reducir dependencias gubernamentales, parecería ser que quienes prepararon el documento, contrario a quienes elaboraron el plan fiscal certificado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera, estaban reacios a la utilización de los departamentos sombrillas como método de reorganización gubernamental. Sin embargo, en el documento no se desprende una explicación que justifique o explique tal postura. AGENDA PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA: 2014-2018 83-85 (2014), <http://jp.pr.gov/Portals/o/Economia/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20Publicados/2014.05-Agenda%20para%20la%20Recuperaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%202014-2018.pdf?ver=2017-05-15-122113-597>.

<sup>18</sup> COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA, *supra* nota 2, en la pág. 14.

<sup>19</sup> Véase CONSEJO ASESOR DE RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y FISCAL, INFORME AL GOBERNADOR DE PUERTO RICO SOBRE RECONSTRUCCIÓN FISCAL 31-32 (2009) (donde se menciona la consolidación de agencias como un método para obtener ahorros y eficiencia gubernamental. Además, se proponen sugerencias de consolidaciones específicas). Véase también CARLOS A. SANTIAGO RIVERA, LEY NÚM. 7 DEL 9 DE MARZO DE 2009: ¡ADIÓS A LA UTOPIA DEMOCRÁTICA! 23-31 (2011) (donde el doctor Santiago Rivera, Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, hace unas críticas particulares sobre las sugerencias emitidas en este informe y expone sus cuestionamientos a las motivaciones detrás de la creación de este consejo y los trabajos que se desarrollaron en el mismo).

<sup>20</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.3.

[Mas, el] modelo descansa en la idea de que las funciones operacionales y de servicio se concentran en las agencias que se describen como los ‘componentes’ de la sombrilla”.<sup>21</sup>

Aparte de estos dos informes, los profesores retirados de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, los doctores Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo, también sugieren la utilización de los departamentos sombrillas como método de reorganización gubernamental.<sup>22</sup> Ambos profesores exponen lo siguiente con el fin de tener una estructura gubernamental más ágil, efectiva y coherente:

[E]s necesario completar la reorganización de los llamados Departamentos Sombrillas, especialmente la integración de las funciones administrativas de las agencias adscritas a un solo componente. Para ello será necesario evaluar la necesidad de cada una de las agencias adscritas como entidades independientes y considerar la integración de aquellas que puedan de esa forma aumentar su capacidad de funcionamiento y coordinación.<sup>23</sup>

Así que cuando se mencionan los departamentos sombrillas, se debe tener en mente que este concepto ha sido propuesto por académicos y funcionarios públicos con el propósito de reestructurar el andamiaje administrativo de la Rama Ejecutiva. En ocasiones, algunas de las dependencias que se cobijan bajo estos departamentos sombrillas caen bajo la categoría de corporaciones públicas o instrumentalidades.<sup>24</sup> A continuación se podrá ver cómo se ha implantado este concepto

---

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> LEONARDO SANTANA RABELL & MARIO NEGRÓN PORTILLO, *supra* nota 2. Es importante destacar que Santana Rabell y Negrón Portillo plantean la utilización de los departamentos sombrillas como un método de reorganización gubernamental, pero no el único. De hecho, para ambos este método se propone teniendo en consideración otras iniciativas de reorganización tales como la regionalización para lograr una mayor descentralización de los servicios que ofrece el gobierno. *Id.* en las págs. 78-79.

<sup>23</sup> *Id.* (énfasis suplido). Cuando ambos autores hablan de completar la reorganización están haciendo referencia al proceso de reorganización gubernamental que comenzó con la *Ley de reorganización gubernamental de la Rama Ejecutiva* del año 1993. De hecho, la estrategia de reorganizar la Rama Ejecutiva bajo departamentos sombrillas era uno de los diez puntos principales de esa ley promulgada por el entonces Gobernador, Hon. Pedro J. Rosselló González. Dicha propuesta, convertida en ley, fue inspirada en los principios esbozados por David Osborne. NICOLÁS MUÑOZ MUÑOZ, *CÓMO TRANSFORMAR EL GOBIERNO: ESTRATEGIAS PARA PUERTO RICO TRAS LA CRISIS Y LA JUNTA DE SUPERVISIÓN FISCAL 181-84* (2016). Incluso, en palabras del propio Rosselló González, este señala que, bajo su administración, uno de sus objetivos más relevantes —en cuanto a los esfuerzos de reformas gubernamentales se refiere— fue el de “[r]eorganizar la Rama Ejecutiva bajo dieciséis ‘Departamentos Sombrillas’ que agruparan la mayor parte de los organismos, programas, y funciones con objetivos similares para lograr mayor eficiencia, economía y efectividad en su funcionamiento”. ROSSELLÓ GONZÁLEZ, *supra* nota 1, en la pág. 141.

<sup>24</sup> Véase Ley del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Ley Núm. 4-1994, 3 LPRA Ap. X, § IV (2011 & Supl. 2018) para un ejemplo de un departamento sombrilla que cobija una corporación pública dentro de su andamiaje. En este caso, la Compañía de Turismo es la corporación pública que se junta con otras entidades gubernamentales que no son consideradas instrumentalidades o corporaciones.

y se examinarán dos ejemplos de departamentos sombrillas para que el lector llegue a sus conclusiones correspondientes.

*B. Los retos de los departamentos sombrillas en Puerto Rico*

Como se ha visto hasta el momento, el concepto de los departamentos sombrillas ha estado asociado a una mayor eficiencia gubernamental. Sin embargo, su implantación en Puerto Rico no ha estado ajena de retos, dificultades y hasta cuestionamientos. Por ejemplo, en la década de los noventa, Puerto Rico dio unos pasos hacia la utilización de los departamentos sombrillas como método de reorganización.<sup>25</sup> Según el libro titulado *El trabajo social en el Caribe Hispano Antillano*, la reorganización gubernamental de los noventa, bajo el mandato del entonces Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro J. Rosselló González, consistió en que:

[L]a creación de los departamentos sombrilla que partieron de una “premisa teórica contradictoria con el objetivo del gobernador de reducir el ámbito de control y mejorar la coordinación del Gobierno. Los departamentos sombrilla no lograron el objetivo de reducir gastos o mejorar la comunicación entre agencias”. Su efecto mayor . . . fue que en la retórica política, se logró crear el simbolismo político de que se reformó o reinventó radicalmente el gobierno de Puerto Rico.<sup>26</sup>

En dicho libro también se destaca que:

Se esperaba, que los secretarios que dirigían estos departamentos [sombrillas] se convirtieran en delegados del gobernador para administrar un sector programático con capacidad para tomar decisiones. Se pretendía así, reducir el ámbito de control del primer ejecutivo mejorando la supervisión y agilizando los procesos decisionales del Gobierno, facilitando la coordinación y comunicación entre las agencias relacionadas con un proceso administrativo o política pública, y lograr economías mediante la redistribución del personal y la integración de las funciones administrativas de varias agencias o programas en un solo departamento.<sup>27</sup>

Incluso, estas afirmaciones son cónsonas con el siguiente pronunciamiento de la CEMGAP sobre el rol de los secretarios que dirigen los departamentos sombrillas:

---

<sup>25</sup> De hecho, fue durante la administración del gobernador Rosselló González que el Consejo de Productividad Económica, adscrito a la Oficina del Gobernador, propuso —como parte de la estrategia para “[c]ontar con un gobierno ágil y enfocado en la promoción de desarrollo económico. . .”— crear “los departamentos sombrilla [para] que contribuyan a agilizar el funcionamiento de las agencias mediante una mejor coordinación, que faciliten la formulación e implantación de las políticas y estrategias sectoriales, y que aseguren su integración a la misión del gobierno en torno al desarrollo económico”. CONSEJO DE PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA, NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO 29 (1994), [http://jp.pr.gov/Portals/0/Economia/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20Publicados/1994.02-Nuevo\\_Modelo\\_de\\_Desarrollo\\_Economico\\_\(Feb-1994\).pdf?ver=2017-05-15-122105-917](http://jp.pr.gov/Portals/0/Economia/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico/Planes%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20Publicados/1994.02-Nuevo_Modelo_de_Desarrollo_Economico_(Feb-1994).pdf?ver=2017-05-15-122105-917).

<sup>26</sup> José Serra Taylor et al., *El contexto regional: una perspectiva crítica comparativa*, en EL TRABAJO SOCIAL EN EL CARIBE HISPANO ANTILLANO 146-47 (Dagmar Guardiola Ortiz, ed., 2006) (citas omitidas).

<sup>27</sup> *Id.* en las págs. 145-46 (citas omitidas).

[L]o que se requiere del Secretario que dirige el departamento sombrilla es que sea un experto en formulación, implantación y evaluación de políticas, con gran capacidad ejecutiva y de liderazgo. *Esto pocas veces se logra*, ya sea por falta de destrezas para realizar el trabajo o bien una comprensión equivocada del modelo. El saldo final suele ser Secretarios que intentan intervenir constantemente en las operaciones de sus agencias. Al hacerlo, pierden una oportunidad valiosa para retraerse del día a día y considerar el bienestar de la sociedad y el impacto de sus agencias en ella.<sup>28</sup>

Entiéndase, la experiencia es que estos *súper secretarios*, en vez de enfocarse en los asuntos programáticos y de política pública,<sup>29</sup> se dedican a controlar y dictar pauta del día a día de los componentes que forman parte de los departamentos sombrillas que dirigen.<sup>30</sup> ¿Por qué sucede esto? ¿Qué ocasiona el que un secretario de un departamento sombrilla se dedique a los detalles operacionales de las dependencias adscritas a la entidad que dirige? Estas preguntas se contestan a continuación.

### III. EXPERIENCIAS RECIENTES EN PUERTO RICO

#### A. Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico<sup>31</sup>

##### i. Proyecto de la Cámara 741

El 22 de agosto de 2016, el entonces candidato a la gobernación por el Partido Nuevo Progresista (en adelante, “PNP”), doctor Ricardo A. Rosselló Nevares, anunció la propuesta de crear el Departamento de Seguridad.<sup>32</sup> El ahora Gobernador,

---

<sup>28</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.3 (énfasis suplido).

<sup>29</sup> SERRA TAYLOR, *supra* nota 26, en las págs. 145-47.

<sup>30</sup> Véase Vivian I. Neptune Rivera, *Análisis de las leyes sobre la Reforma Educativa del año 1993*, 64 REV. JUR. UPR 205, 223 (1995) (donde la Decana de la Escuela de Derecho, y entonces Directora Asociada de la Revista Jurídica de la UPR, recoge lo que fue la reacción de la Federación de Maestros de Puerto Rico en torno a los poderes y funciones que adquirió la figura de la Secretaría del Departamento de Educación, un departamento sombrilla, tras la reforma del 1993). Al examinar las críticas recogidas por la profesora Neptune Rivera, se puede notar que los señalamientos de la Federación de Maestros van dirigidos a criticar el enfoque de microgerencia que tiene la figura del llamado *Súper Secretario*.

<sup>31</sup> Para una discusión, sobre la creación del DSP, por parte del licenciado Ramón Rosario Cortés (Exsecretario de Asuntos Públicos y Política Pública de la administración de Ricardo A. Rosselló Nevares), el profesor William Vázquez Irizarry (Decano Asociado de la Escuela de Derecho de la UPR) y la profesora Yolanda Cordero Nieves (Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública de la UPR). Véase Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, *Realidades y desafíos del Departamento de Seguridad Pública*, FACEBOOK (8 de febrero de 2019, 2:04pm), <https://cutt.ly/SyA6vr>; Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, *Realidades y desafíos del Departamento de Seguridad Pública*, FACEBOOK (8 de febrero de 2019, 2:31pm), <https://cutt.ly/jyA6Ys>.

<sup>32</sup> Paola Arroyo Guzmán, *Unen fuerzas para la creación del Departamento de Seguridad Pública*, EL VOCERO (25 de enero de 2017), [https://www.elvocero.com/ley-y-orden/unen-fuerzas-para-la-creaci-n-del-departamento-de-seguridad/article\\_af9d5d69-2446-57a2-b815-31361d9a1e1d.html](https://www.elvocero.com/ley-y-orden/unen-fuerzas-para-la-creaci-n-del-departamento-de-seguridad/article_af9d5d69-2446-57a2-b815-31361d9a1e1d.html).

en aquel entonces, mencionó que utilizaría “un modelo sombrilla como eje central del sistema de seguridad pública en [Puerto Rico]. En el mismo se integrarán ocho agencias para fomentar la comunicación y colaboración con las agencias federales”.<sup>33</sup> Según la plataforma del PNP, también conocida como el *Plan para Puerto Rico*, las ocho dependencias que estarían cobijadas bajo esta sombrilla son: (1) la Policía de Puerto Rico; (2) el Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico; (3) la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (en adelante, “AEMEAD”); (4) el Cuerpo de Emergencias Médicas; (5) el Sistema de Emergencia 9-1-1; (6) el Negociado de Investigaciones Especiales; (7) la Directoría de Servicios al Conductor, y (8) el Instituto de Ciencias Forenses.<sup>34</sup>

Es importante destacar que esta idea, en términos conceptuales, no es una nueva. Bajo la administración del gobernador Pedro Rosselló González, padre del actual mandatario, se propuso crear la Comisión de Seguridad Pública. “Se le adscribían a esta Comisión la Guardia Nacional de Puerto Rico, la Policía de Puerto Rico, el Cuerpo de Bomberos y la Oficina Estatal de Defensa Civil”.<sup>35</sup> Por otra parte, en cuanto al Instituto de Ciencias Forenses, también se propuso que esta entidad no se incluyera dentro de la Comisión de la Seguridad Pública, sino que se integrara al Departamento de Justicia “como un componente operacional del mismo”.<sup>36</sup>

Volviendo al 2017, una vez Rosselló Nevares llega a la gobernación, este presenta su medida de administración con la radicación del Proyecto de la Cámara 741.<sup>37</sup> Sin embargo, en un contraste con lo esbozado en el *Plan para Puerto Rico*, esta medida solamente propuso cobijar siete agencias de gobierno en vez de ocho, al excluir de la medida a la Directoría de Servicios al Consumidor (DISCO).<sup>38</sup> A continuación se muestra las agencias agrupadas en el departamento sombrilla en el *Plan para Puerto Rico* y aquellas que se propusieron mediante dicho Proyecto de la Cámara:

---

<sup>33</sup> Gloria Ruiz Kuilan, *Ocho propuestas de Ricardo Rosselló para un Puerto Rico más seguro*, EL NUEVO DÍA (22 de agosto de 2016), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/ochopropuestasdericardorosselloparaunpuertoricomasseguro-2233180/>.

<sup>34</sup> PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, PLAN PARA PUERTO RICO 146-47 (2016), <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/09/pnp2016.pdf>.

<sup>35</sup> MUÑOZ MUÑOZ, *supra* nota 23, en la pág. 187.

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> P. de la C. 741 de 7 de febrero de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

<sup>38</sup> *Id.* en la pág. 3.

TABLA 1. PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN PARA EL DSP

Plan para Puerto Rico <sup>39</sup>	P. de la C. 741 <sup>40</sup>
Policía de Puerto Rico	Policía de Puerto Rico
Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico	Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico
Cuerpo de Emergencias Médicas	Cuerpo de Emergencias Médicas
AEMEAD	AEMEAD
Sistema 9-1-1	Sistema 9-1-1
Instituto de Ciencias Forenses	Instituto de Ciencias Forenses
Negociado de Investigaciones Especiales	Negociado de Investigaciones Especiales
Directoría de Servicios al Conductor <sup>41</sup>	

¿Por qué se propuso esto? Según la medida, entre otros objetivos, el DSP procuraría: (1) optimizar la gestión administrativa y fiscal; (2) reducir los costos y aumentar la eficiencia, y (3) mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos.<sup>42</sup> Estos tres objetivos solamente, sin contar los otros que se mencionan en la medida, son cónsonos con lo que se supone que en teoría ocurra con la implantación de un departamento sombrilla.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, *supra* nota 34, en la pág. 147.

<sup>40</sup> P. de la C. 741 de 7 de febrero de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 7. De hecho, la consolidación de estas dependencias bajo el DSP es algo que está contenido en el plan fiscal certificado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico. Por lo que se podría argumentar que el revertir esta consolidación o independizar algunas de estas dependencias para sacarlas de la sombrilla del DSP es contrario a dicho plan fiscal y, por ende, el Gobierno estaría imposibilitado de hacer una u otra cosa sin que se revise esa parte del plan por parte de la Junta de Supervisión. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en las págs. 86-89.

<sup>41</sup> Véase DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS, ESTATUS Y PLANES DIRECTORÍA DE SERVICIOS AL CONDUCTOR 3 (2016), <http://www.transicion2016.pr.gov/Agencias/049/Ponencias/Ponencia.docx>, para conocer más sobre la Directoría de Servicios al Conductor.

<sup>42</sup> En las declaraciones del Director de la Oficina de Asesoramiento Legal de la OGP, Lcdo. Facundo Di Mauro, ante la Comisión Senatorial de Seguridad Pública, sobre por qué esa oficina favoreció la creación del DSP expone que:

[La creación del DSP] redundará en eventuales ahorros para la Rama Ejecutiva, pero sobre todo en mejorar la eficiencia de las entidades que aquí se agrupan. Esto, en concordancia con el compromiso programático de esta administración, permitirá que nuestros esfuerzos se enfoquen en lograr un gobierno efectivo 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. Para ello, el Departamento será nuestra primera línea de defensa enfocada en proteger, investigar y/o prevenir actividades delictivas o situaciones de emergencias en la Isla.

Informe positivo del P. de la C. 741, Com. de Seguridad Pública, Senado de Puerto Rico, 28 de marzo de 2017, 1ra. Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 9.

<sup>43</sup> Esto es cónsono con unas expresiones que hizo el entonces asesor legal del Gobernador, el licenciado Alfonso Orona Amilivia, en la que justificaba la propuesta del gobernador Rosselló Nevares bajo

En cuanto a las funciones de un secretario de un departamento sombrilla — como es el caso del DSP— en este escrito ya se ha mencionado lo que se espera de este. Entiéndase: (1) que se convierta en un delegado del Gobernador para tomar decisiones en cuanto a un área programática y formulación de política pública; (2) que, con su cargo, se quite la supervisión directa del Primer Ejecutivo hacia las agencias sometidas al modelo sombrilla; (3) que se facilite la comunicación, cooperación y coordinación entre las agencias cobijadas bajo el departamento sombrilla, y (4) que haga las gestiones para lograr economía y mayor eficiencia.<sup>44</sup> Sin embargo, la tendencia ha sido que estos *súper secretarios* se meten en el día a día de las agencias que están bajo su departamento.<sup>45</sup> ¿Por qué suele ocurrir esto último? ¿Cómo la Ley del DSP aplica a las aspiraciones esbozadas sobre lo que debe hacer y no hacer un *súper secretario*? Veamos.

ii. Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico

El Proyecto de la Cámara 741 se convirtió en ley el 10 de abril de 2017.<sup>46</sup> Dentro de esa ley, se dispone lo siguiente sobre el Secretario del DSP:

Artículo 1.05. Deberes y Facultades del Secretario.

El Secretario tendrá, sin limitarse a, los siguientes deberes y facultades:

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

---

la premisa de que las agencias de seguridad y orden público actuaban ‘como islas’ y que, con la creación del DSP se establecía lo siguiente: (1) se centralizaría el mando operacional; (2) se coordinarían los esfuerzos; (3) se realizarían planes y metas en conjunto, y (4) se lograrían ahorros en burocracia. Véase Inter News Service, *Un Departamento de Seguridad Pública*, WAPA TV (30 de enero de 2017), [https://www.wapa.tv/noticias/locales/un-departamento-de-seguridad-publica\\_20131122286700.html](https://www.wapa.tv/noticias/locales/un-departamento-de-seguridad-publica_20131122286700.html). Incluso, la propia Directora Ejecutiva de la Junta de Administración y Supervisión Financiera para Puerto Rico, Natalie A. Jaresko, ha expresado lo siguiente sobre la creación del DSP:

[T]he Oversight Board and the Government [of Puerto Rico] developed a right-sizing model for agencies that would be consolidated into the umbrella of the Department of Public Safety (“DPS”) based on attaining a certain level of consolidation efficiencies. The measures to reduce cost include back-office, front-line, non-personnel operations, and utilities spend reduction. These savings, which should be the product of efficiencies and shared services, require deep commitment and a sense of urgency to implement all measures.

Véase Carta de la directora ejecutiva de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, Natalie A. Jaresko, al entonces Hon. Héctor Pesquera, Secretario del DSP (30 de enero de 2019), <https://drive.google.com/file/d/1hD5fzpenLj7UUYTR-gUugCOTDjzB9DG/view>, para conocer los objetivos, desde la perspectiva de la Directora Ejecutiva, para crear el DSP y cobijar varias entidades gubernamentales bajo esta sombrilla.

<sup>44</sup> SERRA TAYLOR, *supra* nota 26.

<sup>45</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.3.

<sup>46</sup> Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

- (b) Determinará mediante reglamento la organización funcional del Departamento y de sus componentes.
- (c) Establecerá el orden de sucesión en su caso de 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 que 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 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 Anticrimen, Plan de Desastres Naturales, Plan de Catástrofes, Plan de Continuidad de Operaciones, Plan de Mitigación y cualquier otro que sea requerido por reglamentos 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.<sup>47</sup>

Estas disposiciones, sobre los deberes y facultades del Secretario del DSP, son un claro ejemplo del por qué a los *súper secretarios* —o secretarios de los departamentos sombrilla— se les acusa de estar en la administración del día a día en las agencias que conforman estos departamentos en vez de estar enfocados en atender los asuntos desde una óptica a nivel macro. Como se puede apreciar, la Ley le impone un sinnúmero de deberes y facultades al Secretario del DSP que obviamente van dirigidos a atender asuntos a nivel micro. Esto no va a variar si existiera un cambio de mando en el DSP, solamente se atiende si se enmienda la ley orgánica del Departamento. Si bien existen incisos que son cónsonos con lo que, para ciertos académicos, se espera que sea la aspiración de lo que debe hacer el secretario de un departamento sombrilla, también es cierto que hay otros incisos que ponen al funcionario en una posición de tener que atender asuntos a nivel micro, como lo puede ser el “[establecer] la Banda del Departamento de Seguridad Pública”.<sup>48</sup> Entre las disposiciones que, a nuestro entender, se deberían eliminar de las responsabilidades y deberes del Secretario del DSP, además de aquella relativa al establecimiento de la banda del DSP, están los siguientes incisos: (i) asegurarse que el personal del Departamento y sus negociados sea uno altamente capacitado en asuntos de investigación, seguridad pública y protección a ciudadanos; (p) establecer, por reglamento interno, todo lo concerniente a la contratación de los miembros de la Junta de Evaluación Médica y los procedimientos de esta; (r) implementar la política pública establecida por el Gobernador con respecto a todos los asuntos de seguridad, emergencias de desastres, e investigación criminal; (w) conceder medallas por valor según se disponga mediante Reglamento, y (y) establecer el Cuerpo de Capellanes del DSP. Es importante destacar que el inciso (r), no necesariamente hay que quitarlo de las responsabilidades del Secretario del DSP, pero sí se debería reformular de tal manera que el Secretario no sea el encargado de implementar la política pública establecida por el Gobernador, sino asegurarse que los comisionados, aquellos que se supone que verdaderamente implanten la política pública respecto a asuntos de seguridad, emergencias de desastres e investigaciones criminales, cumplan con los delineamientos esbozados por el Gobernador y el Secretario del DSP. Tal cambio es fundamental porque se les delegaría la implantación de la política pública a los comisionados, pero el Secretario se encargaría de asegurarse que tales implantaciones cumplan con los delineamientos de la Secretaría del DSP y el Primer Ejecutivo. Por lo tanto, se propone

---

<sup>47</sup> *Id.* § 3505.

<sup>48</sup> *Id.*

que el artículo 1.05 se reformule en función de lo expresado en el estudio hecho por el CEMGAP.<sup>49</sup>

Más allá de servir como planificador y coordinador de un departamento, la Ley del DSP está hecha para que el Secretario tenga control absoluto sobre cada uno de sus componentes. La parte de planificación, coordinación entre las agencias y la formulación de política pública a nivel macro se ve plasmada también en el artículo relativo a los deberes y facultades del Comité Ejecutivo de Seguridad de Puerto Rico que dispone lo siguiente:

Artículo 1.14.-Funciones del Comité Ejecutivo de Seguridad de Puerto Rico

1. Lograr la integración plena de las agencias que componen el Departamento.
2. Diseñar el sistema fiscal y las guías operacionales que permitirán la administración de los recursos económicos, así como asegurar la eficaz transición de los fondos federales asignados a las agencias que componen el Departamento.
3. Diseñar las guías operacionales para la evaluación y ubicación del personal nuevo y existente.
4. Asistir al Secretario del Departamento a integrar de forma rápida los distintos Negociados.
5. Asistir al Secretario del Departamento a diseñar e implementar los nuevos reglamentos que sean necesarios para la operación eficiente y la sana administración.
6. Asistir al Secretario del Departamento a diseñar e implementar un programa de adiestramiento al personal que lo compone.
7. Diseñar e implantar un programa de evaluación al personal del Departamento, basado en criterios objetivos de efectividad, nivel de ejecución y productividad en el desempeño de sus funciones.
8. Identificar cualquier enmienda o legislación que resulte necesaria para la mejor funcionalidad del Departamento.
9. Evaluar la distribución de las regiones operacionales de los Negociados a los fines de recomendar su creación, consolidación, reorganización o eliminación para lograr una eventual uniformidad a través de todos los Negociados que tienen regiones.
10. Adoptar cualquier reglamento interno necesario para la operación de este Comité.
11. Preparar un informe de progreso detallado cada sesenta (60) días y someterlo a la Oficina del Gobernador y en las respectivas secretarías de la Asamblea Legislativa.
12. Analizará los programas de cada agencia y recomendará al Secretario los cambios en la estructura de programas y cuentas, con la colaboración de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, de tal forma que se garantice la permanencia de fondos federales y fondos especiales.

---

<sup>49</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.3.

13. Realizar un inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de todas las agencias que pasarán a ser de los Negociados del Departamento.<sup>50</sup>

Examinando de cerca los incisos contenido en el artículo 1.14, se podrá notar que estos *sí son más cónsonos con lo que plantean los académicos anteriormente mencionados sobre lo que se supone que hagan los secretarios de los departamentos sombrillas*. En ese sentido, este artículo 1.14 —sobre Comité Ejecutivo— tiene disposiciones que se enfocan más en la administración macro, contrario al artículo 1.05 —sobre Secretario del DSP— que tiene en sus responsabilidades y deberes asuntos a nivel macro y a nivel micro.

No tan solo eso, recordemos que uno de los objetivos de los departamentos sombrillas es reducir la cantidad de funcionarios que responden directamente al Gobernador de Puerto Rico.<sup>51</sup> Sin embargo, la creación del DSP, en vez de delegar los nombramientos de quienes dirigirán cada uno de los siete negociados a su Secretario, lo que hace es mantener al Gobernador de Puerto Rico como la autoridad nominadora y hasta tienen que ser confirmados por el Senado.<sup>52</sup> Incluso, dentro de los deberes y facultades del Comisionado del Negociado de la Policía, existe un inciso que dispone que este funcionario “[a]sesorará al Secretario y *al Gobernador* sobre mecanismos para el control de tráfico ilegal de drogas dirigido a la Isla y cada enero, rendirá al Secretario un informe sobre las gestiones realizadas al amparo de esta cláusula”.<sup>53</sup>

Aunque este tipo de cláusula no se repite para los demás comisionados, sí hay que destacar la cuestión de los nombramientos y las confirmaciones debidas, en las que puede ocurrir que el Gobernador nombre a alguien para dirigir alguno de los negociados y que el Senado lo confirme sin contar con el aval del Secretario del DSP. Esto de por sí puede causar una fisura de visiones entre quienes dirijan los negociados y el Secretario del DSP. Esto hace además que sea el Gobernador, y no el Secretario, quien tenga la potestad de destituir a los comisionados cuando así lo desee hacer. El economista Nicolás Muñoz ha mencionado lo siguiente en referencia al surgimiento de los *súper secretarios* en la época de los noventa y sus relaciones con sus respetivos departamentos sombrillas:

Los *súper-secretarios*, en la práctica, eran meros coordinadores inter-agenciales de la sombrilla y los directores de las agencias o corporaciones adscritas eran los que ostentaban el poder real. *Esos directores, nombrados por el gobernador o a recomendación del gobernador, sentían que no debían su puesto al [súper] secretario y que le respondían directamente a La Fortaleza*. Incluso, en ocasiones incurrieron en actos de “sabotaje” a las iniciativas del [súper] secretario para hacerlo lucir mal y en ocasiones provocaban su caída en desgracia. Solamente en casos en

---

<sup>50</sup> 25 LPRA § 3514.

<sup>51</sup> COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA, *supra* nota 2, en la pág. 14.

<sup>52</sup> Véase también 25 LPRA §§ 3532, 3562, 3582, 3622, 3642, 3692 y 3712 (en donde se dispone que los comisionados de los distintos negociados, a pesar de que estarán bajo la supervisión directa del Secretario del DSP, serán nombrados por el Gobernador y confirmados por el Senado).

<sup>53</sup> *Id.* § 3534 (k)(4) (énfasis suplido).

que el [súper] secretario era a su vez, director ejecutivo de una de las agencias o corporaciones adscritas al Departamento, usualmente la de mayor influencia, este lograba ser efectivo. Ese fue el caso del exgobernador Fortuño [Burset], cuando era Secretario de Desarrollo Económico y Director de la Compañía de Turismo simultáneamente.<sup>54</sup>

Por ejemplo, en el caso de la Policía de Puerto Rico, el Gobernador nombró a la coronela Michelle Hernández de Fraley para dirigir esta agencia antes de la creación del DSP.<sup>55</sup> Recordemos que, antes de establecerse el DSP, el puesto de Superintendente de la Policía de Puerto Rico le respondía directamente al Gobernador de Puerto Rico —sin intermediarios—.<sup>56</sup> Ahora, con la creación del DSP vino una reestructuración del puesto de Superintendente. Algunas de las funciones que antes le tocaban al Superintendente pasaron a ser responsabilidades y atribuciones del Secretario del DSP.<sup>57</sup> Es importante destacar, sin embargo, que la propia Hernández de Fraley estuvo de acuerdo con la medida propuesta por el Gobierno de Rosselló Nevares. En el Informe Positivo sobre el Proyecto de la Cámara 741, de la Comisión de Seguridad Pública del Senado de Puerto Rico, se recoge la siguiente expresión de Hernández de Fraley: “con la integración de las aludidas agencias de respuesta rápida, incluyendo la Policía de Puerto Rico, se pretende integrar en un esfuerzo concertado la primera línea de defensa enfocada en prevenir el crimen, atender emergencias y proteger la ciudadanía”.<sup>58</sup>

A pesar del apoyo de la pasada superintendente, los cambios que trajo el DSP, en conjunto con el nombramiento de Héctor Pesquera para dirigir el Departamento,<sup>59</sup> causaron diferencias que culminaron en una solicitud de renuncia a la entonces Comisionada del Negociado de la Policía por parte del propio Gobernador de Puerto Rico.<sup>60</sup> Entiéndase, a pesar de que se supone que el Secretario sea quien supervise a la Comisionada del Negociado de la Policía, según la Ley del DSP, es el Gobernador quien tiene la discreción de nombrar y despedir a la Comisionada del Negociado de la Policía y no su supervisor inmediato. Como se dijo

---

54 MUÑOZ MUÑOZ, *supra* nota 23, en la pág. 186 (énfasis suplido).

55 Limarys Suárez Torres, *Rosselló Nevares nombra primera mujer como superintendente de la Policía*, CARIBBEAN BUSINESS (30 de noviembre de 2016), <http://cb.pr/rossello-nevares-nombra-primera-mujer-como-superintendente-de-la-policia/>.

56 Ley de la Policía de Puerto Rico, Ley Núm. 53-1996, 25 LPRA § 3104 (2016) (derogada 2017).

57 Véase *Id.* §§ 3104-3105, para ver las facultades, atribuciones y deberes del Superintendente de la Policía previo a la creación del DSP.

58 Informe positivo sobre el P. de la C. 741, Com. de Seguridad Pública, Senado de Puerto Rico, 28 de marzo de 2017, 1ra. Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 7.

59 Ricardo Cortés Chico, *Designan a Héctor Pesquera como Secretario de Seguridad Pública*, EL NUEVO DÍA (29 de abril de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/designanahectorpesquerascomosecretariodeseguridadpublica-2316066/>.

60 Julio Rivera Saniel, *Michelle Hernández: “No renunció, la sacaron”*, WAPA TV, [https://www.wapa.tv/noticias/locales/michelle-hernandez---no-renuncio--la-sacaron-\\_20131122420958.html](https://www.wapa.tv/noticias/locales/michelle-hernandez---no-renuncio--la-sacaron-_20131122420958.html) (última visita 2 de abril de 2019).

anteriormente, esto último representa un reto en cuanto a la cohesión entre el Secretario, que dirige el DSP, y los comisionados de los distintos negociados.

Sin embargo, las controversias con la creación del DSP no se limitan al Negociado de la Policía. Los negociados del Cuerpo de Emergencias Médicas y de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres también fueron escenarios de los choques entre, el entonces comisionado de ambos, Abner Gómez Cortés,<sup>61</sup> y el entonces secretario del DSP, Héctor Pesquera.<sup>62</sup> Uno de los principales rotativos del país llegó a recibir información de que el propio Secretario del DSP quería la salida de Gómez Cortés y que por eso lo habían enviado de vacaciones.<sup>63</sup> De hecho, en su carta de renuncia, Gómez esboza lo siguiente:

Luego de haber entrado en funciones el nuevo Departamento de Seguridad Pública y tras el paso de [Huracán María], se le ha delegado a usted, como secretario del Departamento de Seguridad Pública la obligación de ser el administrador de todos los negociados. *Ante tal situación y en aras de darle el espacio necesario, para que pueda escoger un equipo de trabajo, que le responda a usted y que goce de su completa confianza; le estoy presentando mi renuncia a las dos posiciones que ostento por nombramiento del gobernador.*<sup>64</sup>

Se puede interpretar que en la fuente del periódico y la carta de renuncia del señor Gómez Cortés había choques entre el entonces Comisionado y el entonces Secretario del DSP.<sup>65</sup> Irónicamente, la fuente mencionó que el Secretario quería destituirlo y la carta de Gómez Cortés expresa que renunciaba para que Pesquera pueda escoger a alguien que le responda a él como dirigente del DSP y que goce de su confianza. Sin embargo, la realidad es que, como hemos señalado en este escrito, el Gobernador es el que nombra y el Senado es el foro que confirma. No le toca al Secretario del DSP nombrar a alguien y tampoco le toca removerlo de su puesto. Por tal razón, en la medida que sea el Gobernador quien pueda remover a los comisionados libremente, la relación de confianza es entre estos y el Primer Ejecutivo, no con el Secretario del DSP. Así que, desde una perspectiva práctica,

---

<sup>61</sup> Véase también Informe positivo del P. de la C. 741, Com. de Seguridad Pública, Senado de Puerto Rico, 28 de marzo de 2017, 1ra. Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la págs. 11-12, para ver declaraciones del entonces Director Ejecutivo de la AEMEAD y del Cuerpo de Emergencias Médicas, Abner Gómez Cortés, expresando no tener objeciones sobre la creación del DSP y la inclusión de las agencias que dirigía en el departamento sombrilla propuesto.

<sup>62</sup> Aiola Virella, *Renuncia director Manejo de Emergencias*, METRO PUERTO RICO (10 de noviembre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/11/10/renuncia-director-manejo-emergencias.html>.

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> *Id.* (citando a la carta de renuncia de Abner Gómez Cortés como Comisionado del Negociado de Emergencias Médicas y del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres) (énfasis suplido).

<sup>65</sup> Véase Primera Hora, *Exjefe de negociado dice que hubiera asesorado a Rosselló diferente a Pesquera*, PRIMERA HORA (30 de agosto de 2018), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/exjefedenegociadodicequehubieraasesoradoarosselloodiferenteapesquera-1299883/>, para una muestra de estas fisuras entre el pasado Comisionado y el pasado Secretario.

la fuente allegada al Gobierno y el propio Gómez le atribuyeron al Secretario del DSP facultades que son únicas del Gobernador de Puerto Rico.<sup>66</sup>

En ese sentido, *el Gobernador de Puerto Rico y la Asamblea Legislativa desaprovecharon una oportunidad para delegar el nombramiento y la remoción de los comisionados al Secretario del DSP*. De hacer esto, se hubiesen atendido varias situaciones tales como: (1) reducir la cantidad de nombramientos que hace el Gobernador y que pasan bajo el consejo y consentimiento del Senado; (2) reducir la cantidad de personas que se encuentran bajo la supervisión directa del Gobernador —porque aunque se diga que están bajo la supervisión del Secretario del DSP, la realidad es que el Gobernador es quien los nombra y los remueve a su voluntad—,<sup>67</sup> y (3) evitar los posibles choques que puedan surgir al nombrar subalternos al Secretario del DSP que no necesariamente compartan la visión y misión del *súper secretario* —así como ocurrió con Gómez Cortés y Hernadéz de Fraley—.

En todo caso, si el Secretario del DSP hace un nombramiento deficiente, esto se vería reflejado en su desempeño y sería él quien le responda al Primer Ejecutivo por las deficiencias en el cumplimiento de las funciones de su cargo. Por otro lado, la carta de renuncia de Gómez Cortés también manifiesta algo similar a lo que manifestó Hernández de Fraley cuando se creó el DSP y se nombró a Héctor Pesquera como Secretario del DSP: que el Secretario del DSP asumió poderes que antes les correspondían a los dirigentes de entidades como la Policía y Manejo de Emergencias y Administración de Desastres. Sin embargo, contrario a lo que se pueda sospechar, la justificación de esto se basa en gran parte en cómo se redactó la ley del Departamento del DSP. No se puede decir exclusivamente que el jefe del

---

<sup>66</sup> Véase *Gobernador designa a Henry Escalera como comisionado de la Policía*, EL VOCERO (27 de mayo de 2018), [https://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-designa-a-henry-escalera-como-comisionado-de-la-policia/article\\_89056508-61cc-1e8-9882-bf4685750e57.html](https://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-designa-a-henry-escalera-como-comisionado-de-la-policia/article_89056508-61cc-1e8-9882-bf4685750e57.html), para conocer datos sobre los nombramientos hechos por el Gobernador de Puerto Rico para ocupar los puestos de comisionados del Negociado de la Policía y el Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres. Nótese cómo dichos nombramientos no fueron hechos por Héctor Pesquera como había sugerido Abner Gómez en su carta de renuncia a sus puestos dentro del DSP.

<sup>67</sup> Al ser los comisionados nombrados por el Primer Ejecutivo, este está facultado para destituirlos de sus cargos “por una simple y razonable diferencia de opiniones, una desavenencia puramente personal o, incluso, un simple capricho”. Véase Op. Sec. Just. Núm. 2007-28, para una consulta escrita por el entonces exsecretario del Departamento de Justicia y ahora juez del Tribunal de Apelaciones, Hon. Roberto J. Sánchez Ramos, sobre la facultad del Gobernador de Puerto Rico para remover o destituir un funcionario público. Sin embargo, de optarse por transferir —al Secretario del DSP— la potestad de nombrar a los comisionados, se podría argumentar que es el único que tiene la potestad de despedirlos sería el propio Secretario —y no el Gobernador de Puerto Rico—. Especialmente si se aplica lo decidido en el caso de *Morrison v. Olson* que trata sobre cuando el Presidente de los Estados Unidos trató de destituir al fiscal especial independiente (un *oficial inferior*) que fue nombrado por su Secretario de Justicia (un *Oficial de los Estados Unidos*). Para conocer más detalles sobre este caso, véase *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988). Por otra parte, es importante destacar que en la Constitución de Puerto Rico, contrario a la Constitución de los Estados Unidos, no hay una cláusula homóloga que distinga de manera expresa y clara entre los oficiales inferiores y los oficiales que forman parte del gabinete constitucional, por lo cual el Tribunal Supremo podría no aplicar lo esbozado en el caso de *Morrison*. Para un análisis sobre cómo el poder de despedir del Gobernador se puede ver lacerado por circunstancias específicas y algunos planteamientos expresados en esta nota al calce, véase ANÍBAL ACEVEDO VILÁ, *SEPARACIÓN DE PODERES EN PUERTO RICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA* 111-80 (2018).

DSP se arrogó la administración del día a día de los distintos negociados que componen la entidad. La ley del DSP le atribuyó esos poderes al Secretario desde antes que se nombrara a Héctor Pesquera. Sobre este particular, se puede decir que la queja en relación a que los *súper secretarios* asumen el día a día de las entidades que están bajo la sombrilla que dirigen es consecuencia de que las propias normativas —que rigen el funcionamiento de estos departamentos— predisponen a sus dirigentes a actuar de tal manera independientemente quien asuma el cargo y con qué intenciones.

### iii. Respuestas a la creación del DSP

Además de los choques entre algunos comisionados, en la Asamblea Legislativa se han visto indicios de descontentos con la creación del DSP. Por ejemplo, el Representante del Partido Popular Democrático (en adelante, “PPD”), Hon. José Varela Fernández, presentó una medida para sacar al ahora Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres del DSP.<sup>68</sup> De hecho, según una nota de prensa de El Nuevo Día, la medida cuenta con el apoyo de cuatro exdirectores de la antigua AEMEAD (Epifanio Jiménez, Nazario Lugo, Miguel Ríos y Ángel Crespo).<sup>69</sup> Incluso, la oposición de Epifanio Jiménez, además de quedar consignada en el informe legislativo en que se recomienda la creación del DSP,<sup>70</sup> también queda expresada en la exposición de motivos del Proyecto de la Cámara 1370.<sup>71</sup>

Según la Exposición de Motivos de dicha medida, para Jiménez, la AEMEAD:

[N]o debía ser incluida como parte del nuevo Departamento y que la misma debe funcionar de manera independiente, respondiendo al Gobernador “sin intermediarios”.

....

---

<sup>68</sup> Gloria Ruiz Kuilan, *Presentan medida para sacar la Aemead de Seguridad Pública*, EL NUEVO DÍA (3 de diciembre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/presentanmedidaparasacarlaaemeaddeseguridadpublica-2379270/>. Véase además Metro Puerto Rico, *Presentan proyecto para sacar Manejo de Emergencias del Departamento de Seguridad Pública*, METRO PUERTO RICO (3 de diciembre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/12/03/presentan-proyecto-sacar-manejo-emergencias-del-departamento-seguridad-publica.html> (donde el representante Varela Fernández justifica su medida alegando que quien ocupe el puesto de dirigir el componente de manejo de emergencias debe responderle directamente al Gobernador y no a un jefe de agencia que sirva como intermediario entre ambas partes. Para él, quien dirige el componente de manejo de emergencias no puede estar supervisado por una persona que no cuente con el conocimiento y preparación en temas de manejo de emergencias y desastres).

<sup>69</sup> Ruiz Kuilan, *supra* nota 68.

<sup>70</sup> Véase Informe positivo del P. de la C. 741, Com. de Seguridad Pública, Senado de Puerto Rico, 28 de marzo de 2017, 1ra. Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 17., para ver consignada la oposición de Epifanio Jiménez, Exdirector de la AEMEAD, en el informe que recomienda la aprobación del P. de la C. 741.

<sup>71</sup> P. de la C. 1370 de 15 de diciembre de 2017, 2da Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en las págs. 2-3.

“[I]ncluir a la AEMEAD en el DSP mutilaría su ejecución ante una emergencia. . . . [L]a AEMEAD debe estar adscrita al Gobernador o a la Guardia Nacional y considerar nuevamente la derogada Ley 211”.<sup>72</sup>

A pesar de la radicación de esta medida, las ramas Ejecutiva y Legislativa parecen estar firmes —hasta el momento— con la decisión de mantener la existencia del DSP. El Proyecto de la Cámara 1370 no ha tenido progreso legislativo, pero al menos le sirvió a la delegación del PPD para consignar la oposición a la creación de este Departamento tal y como fue concebido. Sin embargo, las objeciones de la delegación del PPD en la Cámara de Representantes y de los exdirectores de la AEMEAD no han sido las únicas. Otros legisladores también han expresado sus preocupaciones. Por ejemplo, el senador Henry Newmann Zayas del PNP manifestó lo siguiente:

Estoy preocupado porque no veo un departamento funcionando como dicta la ley y entiendo que ha sido sumamente lento. En un momento dado se pudo utilizar la excusa del huracán María para justificar que los trabajos no se llevaran a cabo, pero no vemos la coordinación. . . . [La medida que crea el DSP] es un proyecto de ley que respaldamos al 100%, pero los procesos van muy lentos [respecto al desempeño y coordinación del DSP para cumplir con las expectativas en torno a la reducción de la criminalidad, el control de gasto y mayores eficiencias].<sup>73</sup>

El exsuperintendente de la Policía de Puerto Rico y senador del PPD, Hon. Miguel Pereira, también ha expresado reparos con la creación del DSP. Este dijo lo siguiente en una entrevista:

Creo que la noción del Departamento de Seguridad es una copia de directa de todas las cosas que nos copiamos de nuestros hermanos del norte por motivo de lenguaje, porque queremos decir que tenemos un Departamento de Seguridad.

---

<sup>72</sup> *Id.* Se podría decir que la razón principal detrás de la oposición de Jiménez, al igual que Lugo, Ríos y Crespo, se debe a que los cuatro entienden que el puesto que dirige la AEMEAD debe responderle directamente al Gobernador y no a un jefe de agencia como lo es el Secretario del DSP. Una postura cónsona con la del representante Varela Fernández lo cual explica por qué el legislador radicó la medida con el apoyo de estos exfuncionarios. Al momento de aplicar el mecanismo del departamento sombrilla para agrupar entidades gubernamentales en otras áreas del Gobierno, además del área de seguridad pública, esta oposición pudiera repetirse en otros escenarios. Como se puede apreciar con la creación del DSP, se le estaría quitando la comunicación directa entre el gobernador y varios dirigentes de entidades públicas con el propósito de que sea un intermediario —el jefe de un departamento sombrilla— quien tome las decisiones y determine lo que se le comunica al gobernador y lo que no.

<sup>73</sup> Maricarmen Rivera Sánchez, *Dan malas notas al Departamento de Seguridad*, EL VOCERO (23 de abril de 2018), [https://www.elvocero.com/gobierno/dan-malas-notas-al-departamento-de-seguridad/article\\_907508ba-4698-11e8-945c-93bf29c9d3e8.html](https://www.elvocero.com/gobierno/dan-malas-notas-al-departamento-de-seguridad/article_907508ba-4698-11e8-945c-93bf29c9d3e8.html). Se podría decir además que las preocupaciones del senador Newmann Zayas son cónsonas con las inquietudes expresadas en la carta por parte de la directora ejecutiva de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, Natalie A. Jaresko, en torno a que para la fecha del 30 de enero de 2019, de los siete negociados que están cobijados bajo el DSP, solamente el Negociado de la Policía había sometido el plan de integración para lograr las eficiencias que justificaban la creación del DSP. Jaresko, *supra* nota 43.

. . . Cuando coges todos los componentes de este departamento, lo que ves es que creas un nivel adicional de burocracia y de gasto.<sup>74</sup>

La realidad es que, aunque se le pone una estructura por encima a las agencias ya existentes, la creación del DSP trastocó la configuración de los deberes, facultades y responsabilidades de los que dirigían estas agencias y se las pasaron al Secretario. ¿Cuánto ahorro o eficiencia va a causar esta medida? ¿Se cumplirán con las proyecciones de ahorros?<sup>75</sup> ¿Mejorará esto la coordinación de las entidades que se incluyeron bajo el DSP?<sup>76</sup> Se puede decir —por el momento— que existen diferentes apreciaciones en cuanto a las posibles contestaciones a estas interrogantes. La llegada del huracán María, en septiembre de 2017, ciertamente ha hecho una de dos cosas: (1) ha atrasado el proceso de conversión administrativa o (2) ha servido como excusa para justificar el atraso de dicho proceso.<sup>77</sup>

### B. Departamento de Desarrollo Económico y Comercio

El DSP, a pesar de ser el proyecto de consolidación de agencias más significativo del actual Gobierno, no es el único ejemplo de cómo en Puerto Rico se ha implantado el modelo sombrilla. Otro ejemplo del mencionado modelo es el DDEC.<sup>78</sup> El DDEC, creado por virtud de la Ley Núm. 4 del 22 de junio de 1994 (en adelante, “Plan de reorganización Núm. 4 de 1994”),<sup>79</sup> cobija varias entidades públicas que de alguna forma u otra están relacionadas al desarrollo económico. A continuación, veremos las entidades que se cobijaron bajo la ley orgánica original y su versión con las enmiendas aprobadas hasta el 11 de julio de 2018.

---

<sup>74</sup> *Id.* (citando a Miguel Pereira, Senador del PPD).

<sup>75</sup> Véase Alex Figueroa Cancel, *Considerarán las APP para algunos parques e instalaciones*, EL NUEVO DÍA (3 de agosto de 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/consideraranlasappparaalgunosparqueseinstalaciones-2439161/> (donde el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, expone que DSP ha generado \$25,000,000.00 en ahorros durante el primer año de su creación). La proyección de OGP era de, al menos, \$28,000,000.00 anuales en ahorros. Yaritza Rivera, *Nuevo mecanismo para integrar Seguridad Pública*, EL VOCERO (15 de agosto de 2017), [https://www.elvocero.com/gobierno/nuevo-mecanismo-para-integrar-seguridad-p-blica/articulo\\_c96835fo-816a-11e7-930b-5f7dc9b8233e.html](https://www.elvocero.com/gobierno/nuevo-mecanismo-para-integrar-seguridad-p-blica/articulo_c96835fo-816a-11e7-930b-5f7dc9b8233e.html). Según el plan fiscal aprobado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, se supone que el DSP pueda lograr unas eficiencias de unos \$46,000,000.00 para el año fiscal 2023. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en la pág. 87.

<sup>76</sup> Véase Alcides Ortiz-Ferrari, *Desarrollo económico: Legislación de 1993 y el nuevo modelo económico de 1994*, 64 REV. JUR. UPR 309, 336 (donde se menciona a los departamentos sombrillas como parte de una estrategia para mejorar la coordinación de las agencias gubernamentales en Puerto Rico).

<sup>77</sup> Rivera Sánchez, *supra* nota 73 (citando a Gabriel Rodríguez Aguiló, Representante del PNP, y Henry Newmann Zayas, Senador del PNP).

<sup>78</sup> Ortiz-Ferrari, *supra* nota 76. Es importante señalar que el DDEC es mencionado en el plan fiscal certificado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico como un ejemplo de cómo se pueden consolidar dependencias gubernamentales utilizando creación de los departamentos sombrillas. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17.

<sup>79</sup> Plan de reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Plan de reorganización Núm. 4 de 1994, 3 LPRA Ap. X, arts. I-XXI (2011 & Supl. 2018).

TABLA 2. ORGANISMOS GUBERNAMENTALES COBIJADOS BAJO EL DDEC

Versión original de la Ley Núm. 4-1994 <sup>80</sup>	Versión del 2014 de la Ley Núm. 4-1994 <sup>81</sup>	Versión del 2018 de la Ley Núm. 4-1994 <sup>82</sup>
Compañía de Turismo	Compañía de Turismo	Compañía de Turismo / Oficina de Turismo <sup>83</sup>
Administración de Fomento Comercial	Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico	Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico / Programa de Comercio y Exportación <sup>84</sup>
Administración de Fomento Económico	Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO)	Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO)
Administración de la Industria y el Deporte Hípico	Administración de la Industria y el Deporte Hípico Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico	Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads
Administración de Fomento Cooperativo	Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico	Junta de Planificación
Administración de Terrenos	Administración de Terrenos	Oficina de Exención Contributiva Industrial

<sup>80</sup> *Id.* art. IV.

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> Ley de ejecución del plan de reorganización del departamento de desarrollo económico y comercio 2018, Ley Núm. 141-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-141-11-Jul-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019). Véase además FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en la pág. 146 (donde se podrá notar que las entidades consolidadas y agrupadas bajo la temática de desarrollo económico son las mismas que componen el DDEC en la actualidad).

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.*

Corporación de Desarrollo del Cine <sup>85</sup>		Oficina Estatal de Política Pública Energética
		Corporación del Centro Regional
		Oficina de Gerencia de Permisos

Contrario a lo que ocurrió con la creación del DSP,<sup>86</sup> en la Ley Núm. 4-1994 no se derogaron las leyes orgánicas de las entidades que componen este modelo sombrilla.<sup>87</sup> Tampoco se hizo con las enmiendas que se hicieron posteriormente. En ese sentido, los cambios en las respectivas leyes orgánicas fueron mínimos en comparación con lo que se hizo con los componentes del DSP. Sin embargo, el método de nombramiento de las personas que dirigen los distintos componentes del DDEC varía según la entidad.<sup>88</sup> El problema principal con este modelo sombrilla es que sus respectivas leyes orgánicas se continúan enmendando de manera inconexa y, en ocasiones, teniendo fuera del panorama al DDEC. Por ejemplo, la Ley Núm. 4-1994 destaca que estos dirigentes serán nombrados de cierta manera y que le responderán al Secretario del DDEC o a la Junta de Directores de la respectiva entidad, según aplique.<sup>89</sup> Sin embargo, cuando se recurre a las leyes orgánicas de las respectivas entidades, se puede notar que hay disposiciones que no necesariamente son congruentes con lo expuesto en la Ley Núm. 4-1994.

---

<sup>85</sup> Con la Ley Núm. 121 de 17-2001, dicha corporación cambió de nombre a Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico. Ley de la Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica, Ley Núm. 121-2001, 2001 LPR 596, 599-16. Posteriormente, con la Ley Núm. 171-2014, dicha corporación fue absorbida por el DDEC, convirtiéndola en un programa de dicha entidad bajo el nombre de Programa de Desarrollo de la Industria Cinematográfica. Ley del Programa de desarrollo de la industria cinematografía, Ley Núm. 171-2014, 2014 LPR 1655, 1660-88. Sin embargo, como se puede ver, esta es otra instancia en la que se convierte al DDEC, no tan solo en un departamento sombrilla, sino que se le asignan potestades y programas más allá de coordinar y supervisar el aspecto programático y de política pública de sus componentes. Básicamente le otorgan, a un departamento sombrilla, unos programas para que esta entidad los administre directamente en vez de adscribir estos a uno de sus componentes. Si nos basamos en lo expuesto en el estudio de CEMGAP, la Ley Núm. 171-2014 hizo lo que en teoría no se supone que haga un departamento sombrilla como el DDEC. CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en la pág. 2.3.

<sup>86</sup> Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

<sup>87</sup> 3 LPRA Ap. X, arts. V-XII; 3 LPRA Ap. X, art. IX (2011) (derogada 2014).

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> *Id.*

A modo de ejemplo, utilicemos la Compañía de Turismo previo a ley aprobada en el 2018 que convierte a dicha entidad, de una corporación pública, a una oficina adscrita al DDEC.<sup>90</sup> Hasta julio del 2018, la Ley del DDEC disponía lo siguiente:

El Gobernador nombrará al Director Ejecutivo de la Compañía de Turismo con el consejo y consentimiento del Senado y le fijará su sueldo. El Secretario de Desarrollo Económico y Comercio será el Presidente de la Compañía, excepto cuando el Secretario sea a su vez el Director Ejecutivo de la Compañía de Turismo. El Ejecutivo le responderá a la Junta.<sup>91</sup>

Sin embargo, la Ley de la Compañía de Turismo, que se reconocía en la Ley del DDEC en aquel entonces, disponía lo siguiente:

El Director Ejecutivo de la Compañía será nombrado por la Junta y ejercerá su cargo a voluntad de ésta. Se seleccionará exclusivamente a base de méritos, los cuales se determinarán tomando en consideración la preparación técnica, pericia, experiencia y otras cualidades que especialmente le capaciten para realizar los fines de este capítulo.

Este será el funcionario ejecutivo de la Compañía; tendrá todos los poderes y deberes que le sean asignados por la Junta; será responsable a [e]sta por la ejecución de su política y por la supervisión general de las fases operacionales de la Compañía, tendrá a su cargo la supervisión general de los funcionarios, empleados y agentes de la Compañía; y asistirá a todas las reuniones de la Junta, pero no tendrá derecho al voto.<sup>92</sup>

Al leer ambas disposiciones, podemos notar que en efecto hay incongruencias en la manera como se nombraba al Director Ejecutivo y a quién este le respondía. Aunque se puede decir que esto no ha sido un problema, porque lo que ha sucedido en la práctica es que el Gobernador designa o recomienda a la persona y esta pasaba a ser confirmada por el Senado de Puerto Rico y la Junta de Directores de

---

<sup>90</sup> Ley de ejecución del plan de reorganización del departamento de desarrollo económico y comercio 2018, Ley Núm. 141-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-141-11-Jul-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019).

<sup>91</sup> *Id.* art. V.

<sup>92</sup> Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico, Ley Núm. 10 de 18 de junio de 1970, 23 LPRA § 671c (2011).

la Compañía,<sup>93</sup> este le tenía que responder a: (1) la Junta de Directores de la Compañía;<sup>94</sup> (2) el Gobernador de Puerto Rico (porque es nombrado por este),<sup>95</sup> y (3) al Secretario del DDEC porque, además de servir como el Presidente de la Junta de Directores de la Compañía, era el dirigente del Departamento al que está adscrito la Compañía de Turismo.<sup>96</sup> Este proceso se vino a simplificar cuando se aprobó la Ley Núm. 141 de 11 de julio de 2018 (en adelante, “Ley Núm. 141-2018”). Con esta Ley se dispone que el Director Ejecutivo de la Oficina de Turismo, entidad que sustituye a la Compañía de Turismo, será nombrado por el Gobernador y confirmado por el Senado. Sin embargo, al igual que ocurre en el DSP, el Secretario del DDEC no tiene potestad para remover al Director de la Oficina de Turismo a pesar de que su gestión debe estar alineada al mencionado departamento sombrilla. De cara a una posible reestructuración del DDEC en el futuro, se podría enmendar la Ley Núm. 4-1994 con el fin de: (1) copiar lo que se hizo para el DSP y hacer una sola ley orgánica que incluya todas las disposiciones relacionadas al funcionamiento de sus entidades adscritas para que no haya incongruencias en las leyes y se simplifiquen los procesos e interacciones entre el DDEC y sus componentes; (2) darle la potestad al Secretario del DDEC para hacer los nombramientos de las personas que dirigirán las entidades adscritas; (3) darle la potestad al Secretario de remover a quienes dirigen los distintos componentes del DDEC, y (4) evitar la asignación de programas para que sean administrados directamente por la Secretaría del DDEC y que se le deleguen los mismos a una o varias de sus entidades adscritas.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Véase Génesis Ibarra, *Senado confirma director ejecutivo de Turismo*, CARIBBEAN BUSINESS (30 de junio de 2017), <http://cb.pr/senado-confirma-director-ejecutivo-de-turismo/>; El Nuevo Día, *Rosselló recomienda a nuevo director ejecutivo de la Compañía de Turismo*, EL NUEVO DÍA (30 de diciembre de 2016), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/rossellorecomiendanuevodirectorejecutivodelacompaniadeturismo-2276947/>; Leysa Caro González, *Nueva ronda de nombramientos de Ricardo Rosselló*, EL NUEVO DÍA (22 de diciembre de 2016), <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/nuevarondadenombramientosdericardorossello-2274616/>, para ver el proceso de nombramiento del licenciado José R. Izquierdo desde el momento en que fue designado por el Gobernador, incluyendo la aprobación del nombramiento por parte de la Junta de Directores de la Compañía de Turismo, hasta su confirmación por el Senado.

<sup>94</sup> 23 LPRA § 671c.

<sup>95</sup> Plan de reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Plan de reorganización Núm. 4 de 1994, 3 LPRA Ap. X, art. V (2011 & Supl. 2018).

<sup>96</sup> *Id.* arts. III, V.

<sup>97</sup> Entiéndase, no hacer lo que se hizo con la Compañía de Comercio y Exportación, que se convirtió en un programa dentro del DDEC. Lo que significa que, además de coordinar y supervisar los trabajos de sus entidades adscritas, ahora tiene que enfocar esfuerzos en ejecutar programas directamente. Ley de ejecución del plan de reorganización del departamento de desarrollo económico y comercio 2018, Ley Núm. 141-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-141-11-Jul-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019).

#### IV. PROPUESTA PARA EL DEPARTAMENTO DE FINANZAS PÚBLICAS

A modo de ilustrar al lector sobre cómo se puede concebir un departamento sombrilla con las sugerencias que se proponen en este artículo, se propondrá un ejemplo de consolidación bajo un departamento sombrilla. En este caso utilizaremos la propuesta, consignada en el plan fiscal aprobado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, sobre la creación de la Oficina del Principal Oficial Financiero.<sup>98</sup> En el plan fiscal se plantean los siguientes objetivos con la creación de esta dependencia: (1) centralizar el manejo del tesoro y el líquido; (2) optimizar el proceso de desarrollo del presupuesto y mejorar su monitoreo; (3) conducir una estandarización e integración de los sistemas de informática financiera; (4) asegurar el cumplimiento respecto a políticas de gerencia en recursos humanos, contratos, pensiones; (5) mejorar con la entrega a tiempo de los estados financieros auditados, y (6) centralizar y validar el manejo de fondos, deudas y otras transacciones financieras.<sup>99</sup> ¿Cuáles serían las responsabilidades de esta oficina? El plan fiscal dispone lo siguiente:

To carry out the above objectives, the OCFO must be endowed with the following responsibilities:

- The OCFO shall act as the central authority over finance, budget, HR, audit, procurement, cash management, and debt issuance for all entities that receive support from the General Fund or otherwise depend on the Government's taxing authority
- The OCFO shall have the ability to remove any fiscal officer for violations of, or noncompliance with, the law, including failure to provide timely and accurate fiscal and financial information
- The OCFO shall oversee the transition to modified accrual accounting standards.<sup>100</sup>

¿Cómo se propone hacer esto? El plan fiscal lo detalla al decir que:

To enable this level of centralized control, these functions must be consolidated under a single individual. The Governor has proposed that this person be the Chief Financial Officer, who will oversee the OCFO/Hacienda. Other offices can be merged into Hacienda and subsequently eliminated to create Hacienda / OCFO. These agencies include, but are not limited to: Treasury (consolidated, not eliminated), OMB, GDB, AAFAF, OATRH, and GSA. All other fiscal functions of any

---

<sup>98</sup> FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en las págs. 66-70.

<sup>99</sup> *Id.* en las págs. 66-67.

<sup>100</sup> *Id.* en la pág. 67.

departments, agencies, and instrumentalities that receive support from the General Fund or otherwise rely on the Central Government's taxing authority would all fall under the OCFO's authority.<sup>101</sup>

A pesar de que, al momento de escribir este artículo, el Gobernador ha nombrado al licenciado Raúl Maldonado Gautier como Principal Oficial Financiero del Gobierno de Puerto Rico,<sup>102</sup> y designado a este mismo para dirigir de manera simultánea el Departamento de Hacienda (en adelante, "DH") y la OGP,<sup>103</sup> no se ha creado por ley la Oficina del Principal Oficial Financiero del Gobierno para cumplir con lo dispuesto en el plan fiscal.<sup>104</sup> Lo que sí se hizo fue emitir una orden ejecutiva, por parte del entonces Gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro J. García Padilla, en la cual se crea el puesto del 'Principal Oficial de Finanzas Públicas'.<sup>105</sup> Sin embargo, además de asignarle funciones y responsabilidades a esta figura,<sup>106</sup> dicha orden ejecutiva disponía que este puesto fuera ocupado por la persona que ostentara el puesto de Secretario del DH y no contiene disposiciones sobre la consolidación de entidades gubernamentales —como dispone el plan fiscal—.<sup>107</sup> Posteriormente, el actual Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, enmienda dicha orden ejecutiva para que el 'Principal Oficial de Finanzas Públicas' no sea necesariamente la persona que ocupe el puesto de Secretario del DH, sino que pueda ser nombrado a discreción plena del Primer Ejecutivo.<sup>108</sup> Ahora, cónsono con el plan fiscal, esta enmienda sí dispone que este puesto sería encargado de coordinar y supervisar: (1) la OGP; (2) el DH; (3) la Administración de Servicios Generales (en adelante, "ASG"); (4) la Oficina de Administración y Transformación de Recursos Humanos (en adelante, "OATRH"); (5) la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (en adelante, "AAFAP"), y (6) "cualquier otra agencia que le sea encomendada por el Gobernador para cumplir

---

**101** *Id.* Durante el cuatrienio de la administración del gobernador García Padilla se propuso la creación de la Oficina del Principal Oficial Financiero. Sin embargo, en vez de consolidar entidades gubernamentales bajo esta Oficina (como propone el plan fiscal), se propuso adscribir esta dependencia al ahora extinto Banco Gubernamental de Fomento. Véase P. de la C. 2202 de 22 de octubre de 2014, 4ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., para conocer más detalles sobre el proyecto radicado por el Hon. Javier A. Aponte Dalmau.

**102** Metro Puerto Rico, *Satisfecha la Junta con implementación de oficina del Principal Oficial Financiero*, METRO PUERTO RICO (29 de enero de 2019), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2019/01/29/satisfecha-la-junta-con-implementacion-de-oficina-del-principal-oficial-financiero.html>.

**103** *Id.*

**104** Cabe destacar que para el 31 de diciembre de 2019 se deben consolidar OGP, AAFAP, DH, ASG y OATRH bajo la sombrilla de lo que se conoce en el plan fiscal como la Oficina del *Principal Oficial Financiero*. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en la pág. 70.

**105** Boletín Administrativo Núm. OE-2013-007.

**106** *Id.* en la pág. 2

**107** *Id.*

**108** Boletín Administrativo Núm. OE-2018-034, en la pág. 2.

la política pública fiscal y financiera de esta administración”.<sup>109</sup> En ese sentido, se crea una especie de departamento sombrilla a medias por medio de una orden ejecutiva y cuyo funcionario es nombrado sin el consentimiento del Senado.<sup>110</sup>

Teniendo todo esto en mente, se proponen las siguientes acciones:

1. Crear una ley orgánica bajo el título de *Ley del Departamento de Finanzas Públicas*.<sup>111</sup>
2. Dicha ley se basaría en un departamento sombrilla bajo el nombre del *Departamento de Finanzas Públicas* y el puesto de Secretario sería nombrado por el Gobernador y contaría con el consejo y consentimiento del Senado.<sup>112</sup>
3. Bajo este departamento sombrilla estarán las siguientes dependencias: DH; OGP; ASG; OATRH, y AAFAF.
4. Para evitar confusiones, todas estas dependencias se conocerán como *negociados*.<sup>113</sup>

**109** *Id.* Nótese cómo las dependencias gubernamentales mencionadas son exactamente las mismas que se proponen consolidar en el plan fiscal bajo el DH. FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, *supra* nota 17, en la pág. 67.

**110** Esto fue exactamente lo que hizo el expresidente Bush, poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando se oponía en un principio a la creación del *Department of Homeland Security* (un departamento sombrilla a nivel federal) y creó la posición del *Homeland Security Advisor* para ‘coordinar’ la política pública relacionada con la seguridad nacional. En ese momento hubo legisladores federales que propusieron alternativas a esta estructura —como la creación de un departamento sombrilla mediante ley— porque entendían que dicho funcionario debía ser confirmado por el Senado federal y que debía tener el poder de manejar el presupuesto de las dependencias que estaban bajo su supervisión y coordinación. Dara Kay Cohen, Mariano-Florentino Cuellar & Barry R Weingast, *Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates*, 59 STAN. L. REV. 673, 684-85 (2006).

**111** El *Departamento de Finanzas Públicas* vendría ser un departamento ejecutivo creado al amparo del artículo IV, sección 6 de nuestra Constitución. CONST. PR art. IV, § 6. El nombre de este nuevo Departamento vendría a sustituir al DH de la misma manera en que el Departamento de Educación sustituyó a lo que se conocía en esa misma disposición constitucional como el Departamento de Instrucción Pública. Ley orgánica del Departamento de Educación, Ley Núm. 68 de 28 de agosto de 1990, 1990 LPR 361, 371.

**112** Tal y como lo dispone la Constitución de Puerto Rico. CONST. PR art. IV, § 5.

**113** Para efectos prácticos se sugiere, como parte de la propuesta, que estas dependencias cambien de nombre. A continuación, se podrá ver una tabla con los nombres actuales de estas dependencias y los nombres propuestos:

Nombres actuales	Nombres propuestos
Departamento de Hacienda	Negociado de Recaudaciones
Oficina de Gerencia y Presupuesto	Negociado de Gerencia y Presupuesto
Administración de Servicios Generales	Negociado de Servicios Generales
Oficina de Administración y Transformación de Recursos Humanos	Negociado de Administración de Empleados Públicos
Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal	Negociado de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal

5. Los dirigentes de estos negociados serían nombrados por el Secretario del Departamento de Finanzas Públicas y se conocerán como *comisionados*.<sup>114</sup>

6. Al igual que se hizo con la Ley del DSP, se incorporarían los elementos compatibles con el nuevo departamento sombrilla para que formen parte de la propuesta ley orgánica y se derogarían todas las leyes orgánicas existentes de las dependencias que estarían cobijadas bajo el Departamento de Finanzas Públicas.<sup>115</sup>

7. Los deberes y responsabilidades del *Departamento de Finanzas Públicas* deben ser los más simples y sencillos posibles. Para ello, se propone que solamente se incorporen a la ley orgánica aquellos deberes, responsabilidades y funciones contenidas en el plan fiscal cuando se hace referencia a la creación de la llamada Oficina del Principal Oficial Financiero.<sup>116</sup>

8. En el caso de AAFAF (o el propuesto Negociado de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal) se propone también eliminar su Junta de Directores para que quien dirija este componente le responda solamente al Secretario de Finanzas Públicas.<sup>117</sup>

---

La idea de nombrar las dependencias como *negociados* fue sacada de la Ley de Seguridad Pública. Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRÁ § 3506 (2016 & Supl. 2018).

**114** Al igual que se mencionó con el ejemplo del DSP, se propone que sea el Secretario del Departamento de Finanzas Públicas quien nombre a los comisionados para que estos actúen de manera cónsona con la política pública que establezca el secretario del mencionado departamento sombrilla. Otro ejemplo para demostrar este punto fue la renuncia de Teresa Fuentes a la Secretaría del DH tiempo después de que el Gobernador de Puerto Rico enmendara la Orden Ejecutiva 007 de 2013 y separara el puesto de Principal Oficial de Finanzas Públicas del puesto de la Secretaría del DH para nombrar al licenciado Raúl Maldonado Gautier como supervisor de Teresa Fuentes mientras esta dirigía el DH. De las propias expresiones del gobernador Rosselló Nevaes se desprende que, luego de emitir la Orden Ejecutiva 034 de 2018, Fuentes y Maldonado tuvieron diferencias que terminaron en la renuncia de la primera como dirigente del DH. Foro Noticioso, *A "Diferencias Fundamentales" con la Oficina del CFO atribuye el Gobernador Rosselló Nevaes la renuncia de la Secretaria de Hacienda*, FORO NOTICIOSO (28 de enero de 2019), <http://www.foronoticioso.com/fn/a-diferencias-fundamentales-con-la-oficina-del-cfo-atribuye-gobernador-rossello-nevaes-la-renuncia-de-la-secretaria-de-hacienda/>. Con este ejemplo, y con los mencionados en este escrito, se puede decir que uno de los retos de los departamentos sombrillas es lograr que el dirigente de la sombrilla y los dirigentes subordinados estén en sintonía con la política pública establecida por el primero. Por esto, además de otras razones, es que se propone que quienes dirijan los departamentos sombrillas sean nombrados por el Gobernador y que los dirigentes de las dependencias adscritas sean nombrados por los llamados súper secretarios.

**115** De igual manera se dejaría sin efecto las órdenes ejecutivas OE-2018-034 y OE-2013-007.

**116** Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, *supra* nota 17, en las págs. 66-70.

**117** La Ley de AAFAF dispone actualmente que la entidad estará dirigida por una Junta de Directores. Esa Junta de Directores está compuesta por cinco personas de las cuales tres serán nombradas por el Gobernador sin el consentimiento del Senado, una por el Presidente del Senado y la otra por el Presidente de la Cámara de Representantes. Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 2-2017, 3 LPRÁ § 9366 (2011 & Supl. 2018). De hecho, el exgobernador de Puerto Rico, Hon. Aníbal Acevedo Vilá, ha expresado cuestionamientos de índole constitucional sobre el método que se utiliza para nombrar los miembros de esta Junta de Directores. Véase ACEVEDO VILÁ, *supra* nota 67, en las págs. 128-33, para conocer más sobre estos cuestionamientos. Una posible alternativa para atender, tanto los cuestionamientos de Acevedo Vilá como para asegurar la coherencia y la su-  
mergia entre la gerencia AAFAF —o lo que sería el Negociado de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal—

**GRÁFICA 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE PROPUESTA PARA EL DEPARTAMENTO DE FINANZAS PÚBLICAS**



## CONCLUSIÓN

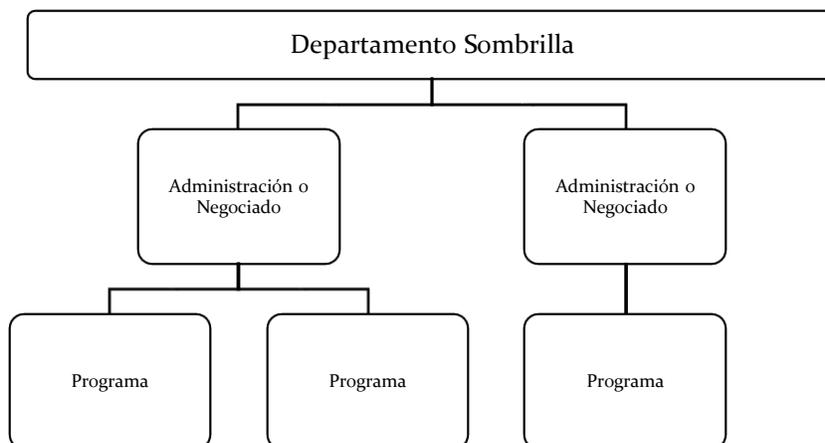
Como hemos visto en este escrito, el tema de los departamentos sombrillas tiene múltiples dimensiones. A medida en que nos adentramos en cada uno de los departamentos y en las entidades adscritas a ellos, podemos notar que la discusión puede profundizarse más. Al concluir este escrito, se puede decir que los problemas principales de los departamentos sombrillas en Puerto Rico son dos: (1) se tienen unas expectativas de estos *súper secretarios* y del funcionamiento de estos departamentos que no son compatibles con los deberes, responsabilidades y facultades que se disponen en sus respectivas leyes orgánicas, y (2) estos *súper secretarios* no han tenido el poder de nombrar y remover a los dirigentes de las entidades que están adscritas a sus respectivos departamentos. Ello, a pesar de que uno de los propósitos de estos modelos sombrillas es reducir la cantidad de funcionarios nombrados y supervisados por el Gobernador. Tanto en el caso del DSP como en el caso del DDEC, los retos y bondades que trae cada una de estas entidades son distintos, en otras cosas son similares. Ahora, representan un escenario propicio para que haya choques de poder y conflictos entre los jefes de los departamentos y quienes dirigen sus respectivos componentes. Esto dificulta el que haya una coherencia programática y facilita el que ocurran disputas que resulten en renunciaciones, como ha ocurrido. Para futuras reorganizaciones y creaciones de departamentos sombrillas, es necesario tener estos aspectos en mente. De esta manera, se podrán alcanzar más fácilmente las aspiraciones de eficiencia, ahorros y coherencia programática que son tan deseadas por el Gobierno. De una vez, se saca de encima al inquilino del Palacio de Santa Catalina responsabilidades que podrían ser delegables a sus subalternos.

---

y la dirección del Departamento de Finanzas Públicas, es precisamente eliminando su Junta de Directores —como se propone— y que su dirigente sea designado por el Secretario del Departamento de Finanzas Públicas y, por ende, le responda a este.

**ANEJOS**

**GRÁFICA 2. PROPUESTA DE ESQUEMA PARA DEPARTAMENTOS SOMBRILLAS DE CARA AL FUTURO**



**TABLA 3. DETALLES Y PARTICULARIDADES DEL MODELO PROPUESTO<sup>118</sup>**

Nivel de administración	Detalles
Departamento sombrilla (o Departamento)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es un organismo gubernamental que cobija a otras entidades del sector público.</li> <li>2. Se encarga de brindar apoyo y coordinar las entidades cobijadas.</li> <li>3. Quien lo dirige responde directamente al Gobernador.</li> <li>4. Es nombrado por este y confirmado por el Senado.</li> </ol>

<sup>118</sup> Las divisiones de los niveles de administración y los detalles de cada uno de ellos se hicieron teniendo en mente las definiciones propuestas por el CEMGAP para atender las confusiones e incongruencias respecto a las definiciones de los distintos tipos de agencias. Véase CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS, *supra* nota 6, en las págs. 2.19-2.21, para conocer de estas definiciones propuestas por el CEMGAP.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Puede ser destituido solamente por el Gobernador.</li> <li>6. Forma parte del Consejo de Secretarios.</li> <li>7. Quien lo dirige tiene la potestad de nombrar quienes dirigen los distintos componentes del departamento.</li> <li>8. Se crea mediante ley orgánica y es la agencia principal de la misma.</li> </ol>
Administración o Negociado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es un organismo adscrito al departamento sombrilla.</li> <li>2. No supervisa otras unidades gubernamentales que no sean los programas o las ejecuciones que tenga a su cargo.</li> <li>3. Quien lo dirige responde a quien dirige el departamento sombrilla.</li> <li>4. La persona quien lo dirige nombrada por el jefe del departamento.</li> <li>5. Puede ser destituido solamente por quien dirige el departamento sombrilla.</li> <li>6. No se considera parte del Consejo de Secretarios.</li> <li>7. Se crea mediante ley, dentro de la ley orgánica del departamento sombrilla.</li> </ol>
Programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es una unidad que se consolida bajo una de las entidades adscritas al departamento sombrilla.</li> <li>2. Quien le toca ejecutar el programa es la entidad adscrita (el negociado o administración), no le toca al departamento sombrilla.</li> <li>3. En todo caso, quien dirige el departamento sombrilla puede asegurarse que el programa se ejecute y se administre conforme a la política pública establecida por este y/o por el propio Gobernador.</li> <li>4. Puede estar consignado por ley o puede ser creado a iniciativa propia de la entidad adscrita.</li> </ol>