

FORTALECIENDO LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

ISSEL MASSES* & GÉNESIS S. RIVERA CARRASQUILLO**

INTRODUCCIÓN.....	315
I. SOBRE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO A NIVEL GLOBAL.....	316
II. EL CASO DE PUERTO RICO.....	318
A. <i>Entre las jurisdicciones con mayores convicciones federales por corrupción gubernamental</i>	321
B. <i>Sistema anticorrupción de Puerto Rico</i>	319
C. <i>Limitaciones del marco legal e institucional</i>	325
III. POSIBLES SOLUCIONES.....	328

INTRODUCCIÓN

A pesar de la extensa evidencia que existe sobre los efectos adversos de la corrupción alrededor del mundo, este mal continúa floreciendo en diferentes entornos, impactando a la sociedad e impidiendo su desarrollo. En años recientes, el daño causado por la corrupción se ha tornado más visible, en gran parte debido a las consecutivas emergencias a las que se ha enfrentado Puerto Rico, en donde los riesgos de corrupción aumentan y sus efectos pueden marcar la diferencia entre la vida y la muerte. Dado a la urgencia y el creciente llamado ciudadano para atender esta problemática, este escrito ofrece una mirada hacia el estado de la corrupción en Puerto Rico, y los esfuerzos y oportunidades para fortalecer la lucha por erradicarla. Primero, detallamos conceptos generales relacionados a la corrupción, para luego exponer su impacto a nivel global y local. Concluimos con una demostración sobre esfuerzos de anticorrupción y oportunidades para fomentar mayor integridad en el uso de los fondos públicos.

* Directora Ejecutiva de *Sembrando Sentido* y Consultora de Gobernanza del *Banco Mundial*. Cuenta con mas de 12 años de experiencia en desarrollo y gobernanza, y posee un B.A. en relaciones internacionales de *American University*, y una Maestría en Política Pública de *Duke University*.

** Estudiante de tercer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Es portavoz y parte del equipo legal de la organización *Somos Más* y posee un B.A. en Ciencias Naturales (UPR-Cayey).

I. SOBRE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO A NIVEL GLOBAL

Aunque la corrupción se reconoce como un mal que afecta el mundo entero, entre los 1960-1970 sociólogos funcionalistas argumentaban que la corrupción era un producto de la modernización.¹ Esta práctica se percibía como un *mal necesario* para hacer negocios y agilizar procesos.² Algunos argumentaban, además, que la corrupción aumentaba el poder y la inherencia del sector privado en la toma de decisiones, espacio que tradicionalmente solo ocupaba la aristocracia.³ No fue hasta los 1970 que la perspectiva comenzó a cambiar.⁴ A medida que los economistas estudian el impacto de la corrupción en el desarrollo económico de los países, identifican una relación significativa entre la corrupción y una mayor desigualdad y pobreza,⁵ menor inversión en salud y educación,⁶ un capital humano reducido,⁷ debilidades en las instituciones que toman decisiones públicas,⁸ menor inversión privada,⁹ aumento en el costo de hacer negocios (~10%),¹⁰ corrosión de la democracia¹¹ y la destrucción de la confianza del pueblo en su gobierno.¹² Según el Foro Económico Mundial, la corrupción le cuesta al mundo ~3.6 billones de dólares o ~5% del PIB global, y cobra ~7% del gasto en salud a nivel global.¹³ También se identifican los procesos de contrata-

1 Alina Mungiu-Pippidi & Till Hartmann, *Corruption and Development: A Reappraisal*, EUROPEAN RESEARCH CENTRE FOR ANTI-CORRUPTION AND STATE-BUILDING 8 (2019), <https://www.againstcorruption.eu/publications/corruption-and-development-a-reappraisal/>.

2 Toke S. Aidt, *Corruption, Institutions and Economic Development* 2 (2009), <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpeo918.pdf> (“Voices who argue that corruption ‘greases’ the wheels of development and through that fosters growth. The most prominent advocate of this view is probably Leff (1964)[,] but he is by no means alone. The general idea is that corruption facilitates beneficial trades that would otherwise not have taken place. In doing so, it promotes efficiency by allowing individuals in the private sector to correct or circumvent pre-existing government failures of various sorts. Perhaps the most quoted example of this is ‘speed money’ paid by business people to government officials to speed up bureaucratic procedures”).

3 Fran Osrecki, *A Short History of the Sociology of Corruption: The Demise of Counter-Intuitivity and the Rise of Numerical Comparisons*, 48 AM SOC 107, (2017). pág. 107

4 Mungiu-Pippidi & Hartmann, *supra* nota 1, en la pág. 9.

5 *Id.* en la pág. 12.

6 Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi & Erwin Tiongson, *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services*, INTERNATIONAL MONETARY FUND 3-4 (2000), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00116.pdf>.

7 Mungiu-Pippidi & Hartmann, *supra* nota 1, en la pág. 12.

8 *Id.*

9 *Id.*

10 *Boosting Integrity, Fighting Corruption*, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) 2, <https://www.oecd.org/competition/50350066.pdf> (última visita 18 de abril de 2023).

11 *Chapter 5: Money, influence, corruption and capture: can democracy be protected?*, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE 127 (2017), <https://www.idea.int/gsod-2017/files/IDEA-GSOD-2017-CHAPTER-5-EN.pdf> (“Corruption scandals affect perceptions of democratic politics. They cause citizens to lose trust in political parties, politicians and institutions, and inspire protests or deep indignation. People often relate politics to corruption and self-enrichment (Edelman Insights 2013)”).

12 *Id.*; véase también Building Trust to Reinforce Democracy, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) 95 (2022), https://lvportals.lv/wwwraksti/TEMAS/FAILI/2021_OECD%620_SURVEY_BUILDING_TRUST_TO_REINFORCE_DEMOCRACY.PDF (“The Trust Survey results also confirm that countries with lower levels of perceived corruption among public employees have in general higher levels of trust in national government (Figure 5.9). Likewise, although to a less extent, countries with lower levels of perceived corruption among high-level political officials have higher levels of trust in local government”).

ción pública como una de las áreas con mayor riesgo de corrupción.¹⁴ Específicamente, se estima que entre un 10-25% del valor de los contratos públicos se pierde a causa de esta problemática.¹⁵ ¿Pero a qué nos referimos cuando hablamos de corrupción?

En términos generales, el concepto de corrupción gubernamental se define como el acto de utilizar la influencia pública para un beneficio privado o propio.¹⁶ Esta definición contiene tres elementos clave: (1) el abuso; (2) el poder que le ha sido confiado al individuo, y (3) la ganancia personal.¹⁷ Primero, el Centro de Recursos Anticorrupción U4 define *abuso* como la violación de normas de conducta que surgen de las tareas delegadas.¹⁸ Segundo, el *poder encomendado*, se refiere al mal uso de la autoridad, en este caso mayormente dentro del sector público.¹⁹ Tercero, la *ganancia personal* denota cualquier tipo de utilidad que produzca, ya sea compensación económica, poder o influencia que no beneficia al colectivo o entidad que el sujeto represente, sino a él mismo y/o sus allegados.²⁰

Entre los tipos de corrupción más comunes, típicamente se habla sobre la corrupción política, la corrupción a pequeña escala y la corrupción a gran escala.²¹ La corrupción política se define como la “[m]anipulación de políticas, instituciones y normas de procedi-

13 Stephen Johnson, *Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year*, WORLD ECONOMIC FORUM (13 de diciembre de 2018), <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>; Karen Hussmann, *Health sector corruption: practical recommendations for donors*, U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE 3 (2011), <https://www.u4.no/publications/health-sector-corruption#health-sector-corruption-a-matter-of-life-and-death> (“Globally, an estimated 7% of health spending, amounting to more than \$500 billion per year, is lost to corruption and fraud”) & *Clean Business is Good*

Business: The Business Case against Corruption, INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, THE UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT AND THE WORLD ECONOMIC FORUM PARTNERING AGAINST CORRUPTION INITIATIVE (PACI) 1 (2008) https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FClean_business_is_good_business.pdf (“Estimates show that the cost of corruption equals more than 5% of global GDP (US \$2.6 trillion), with over US \$1 trillion paid in bribes each year”). Véase también Anja Baum, et al., *IMF Working Paper: Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?*, INTERNATIONAL MONETARY FUND (22 de noviembre de 2019), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/22/Governance-and-State-Owned-Enterprises-How-Costly-is-Corruption-48800> & Cristina Corduneanu-Huci, Alexander Hamilton & Issel Masses Ferrer, *Understanding policy change: how to apply political economy concepts in practice*, THE WORLD BANK (2013), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11879/9780821395387.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

14 *Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) 1 (2013), https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf.

15 *How transparency can help the global economy to grow*, WORLD ECONOMIC FORUM (10 de octubre de 2018), <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/how-transparency-can-help-grow-the-global-economy/>.

16 UNODC, *Corrupción: definición básica*, <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-1/key-issues/corruption---baseline-definition.html> (última visita 6 de diciembre de 2022).

17 U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE, *Basic guide to anti-corruption*, <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics> (última visita 6 de diciembre de 2022).

18 *Id.*

19 *Id.*

20 *Id.*

21 *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, TRANSPARENCY INTERNATIONAL 14 (2009), <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupcion.pdf>.

miento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes. . . abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio”.²² Por otro lado, la corrupción a pequeña escala se refiere al “abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos”.²³ Por último, la corrupción a gran escala se refiere a aquellos “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común”.²⁴

Es meritorio resaltar que, en Puerto Rico, la única ley que define la corrupción es la Ley Núm. 15-2017, conocida como la *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, aplicable únicamente a la Rama Ejecutiva.²⁵ Adicionalmente, la Ley Núm. 2-2018, conocida como el *Código de anticorrupción para el nuevo Puerto Rico*, establece a su vez un nuevo Registro de Personas Convictas por Corrupción que incluye personas convictas por los siguientes delitos:

- a) *Los delitos establecidos en el Capítulo IV de la Ley Núm. 1-2012, según enmendada, o delitos análogos en leyes previas o posteriores;*
- b) *los delitos dispuestos en los Artículos 3.7 y 4.4 de este Código;*
- c) *los Artículos 250 al 266 de la Ley 146-2012, según enmendada, conocida como “Código Penal de Puerto Rico” o delitos análogos en leyes previas o posteriores; y*
- d) *cualquiera de los delitos enumerados en la Sección 6.8 de la Ley Núm. 8-2017, según enmendada, conocida como Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, cuando el delito se haya cometido en el ejercicio de una función pública o cuando hayan estado envueltos fondos o bienes públicos.*²⁶

II. EL CASO DE PUERTO RICO

Aunque Puerto Rico no se incluye como ente de análisis en muchos de los estudios internacionales sobre anticorrupción,²⁷ los que sí se han llevado a cabo demuestran que no somos la excepción ante este peligroso patrón global. Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial para el 2020, marcan debilidades significativas, particularmente en

²² *Id.* en la pág. 35.

²³ *Id.* en la pág. 33.

²⁴ *Id.* en la pág. 23; véase Masses Ferrer et al., *Evaluación de los Procesos de Contratación Pública en Puerto Rico*, SEMBRANDO SENTIDO 304 (2022), <https://drive.google.com/file/d/1fGUEELh-M3aooPV6otTGEwzHbJ-VRI9xx/view> (citas omitidas).

²⁵ Ley del Inspector General de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, 3 LPRA §§ 8865-8880 (2020).

²⁶ CÓD. ANTI CORR. PR art. 6.2, 3 LPRA § 1886a (2020).

²⁷ Daniel Kaufmann & Aart Kraay, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, 23 WORLD BANK RES. OBS. 1, (2008). (“La gobernanza pública se define como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo”).

la eficiencia gubernamental y el control de la corrupción, obteniendo la posición 41.83 y 56.73 respectivamente (de 100, 100 representando el país con mejor desempeño).²⁸ Adicionalmente, Enchautegui y Segarra en *Patrones y tendencias en el mal uso de fondos públicos en PR* discuten los resultados de una encuesta a empresarios vinculados al sistema de contrataciones públicas en Puerto Rico, mostrando que 23% de los encuestados consideraban necesario hacer contribuciones para asegurar contratos, mientras que un 28% admitió necesario hacer contribuciones a campañas políticas.²⁹ Por la misma línea, según la Encuesta mundial de valores para Puerto Rico, 61% de los encuestados expresó percibir que la mayoría, sino todas las instituciones gubernamentales a nivel estatal, participan en actos de corrupción.³⁰

A. *Entre las jurisdicciones con mayores convicciones federales por corrupción gubernamental*

La problemática de la corrupción en Puerto Rico no es reciente, puesto que los primeros casos de corrupción pública datan del siglo XVII.³¹ El estudio auspiciado por la Oficina del Contralor sobre el mal uso de los fondos públicos en Puerto Rico (2010),³² identificó la percepción de un aumento en la corrupción para la década del 80, al igual que un incremento vertiginoso en el número de convicciones por delitos de corrupción en la Corte Federal para el Distrito de Puerto Rico a partir del año 2000. Aun así, la percepción sobre el aumento de la corrupción se ha agudizado.

Entre finales de la década del 1990 y principios del 2000, más de cuarenta servidores públicos fueron encausados por corrupción.³³ Uno de los casos más notorios de este periodo fue el de Víctor Fajardo, Secretario del Departamento de Educación bajo la administración de Pedro Rosselló.³⁴ Fajardo fue convicto por extorsión y lavado de dinero.³⁵ Por otra

28 *World Wide Government Indicators*, WORLD BANK, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (Desde 1996, el Banco Mundial ha publicado estadísticas relacionadas a la gobernanza 4entiéndase, forma de seleccionar y monitorear al gobierno, capacidad del gobierno de formular e implementar política pública, el respeto de la ciudadanía y el Estado para con las instituciones que controlan las interacciones sociales y económicas, etc. 34 de sobre 200 países. Estas estadísticas se basan en el análisis de seis dimensiones o indicadores).

29 Eileen V. Segarra & María E. Enchautegui, *Patrones y tendencias en el mal uso de fondos públicos en PR*, UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, RECINTO DE RÍO PIEDRAS (2010), <http://economia.uprrp.edu/1Patrones.pdf> (última visita 29 de noviembre de 2022).

30 Javier J. Hernández Acosta, *Encuesta mundial de valores para Puerto Rico: año 2018*, INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO (26 de junio de 2019), https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Encuesta_Mundial_de_Valores_para_Puerto%20Rico_20190617.pdf.

31 Jesús Dávila, *Puerto Rico la segunda jurisdicción con índice más alto de corrupción pública en los EE.UU.*, EL POST ANTILLANO (21 de diciembre de 2021), https://elpostantillano.net/index.php?option=com_content&view=article&id=28748:puerto-rico-la-segunda-jurisdiccion-con-indice-mas-alto-de-corrupcion-publica-en-los-ee-uu&catid=295&Itemid=1004.

32 *Id.*

33 José “Papo” Coss, *La cultura de la corrupción en Puerto Rico*, TELESURTV (20 de diciembre de 2021), <https://www.telesurtv.net/opinion/corrupcion-puerto-rico-analisis-20211220-0019.html>.

34 *Id.*

35 *Cronología del caso Víctor Fajardo*, PRIMERA HORA (20 de septiembre de 2013), <https://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/fotogalerias/cronologia-del-caso-victor-fajardo/#view>.

parte, entre los años 2008 y 2009, el exsenador Jorge de Castro Font fue acusado a nivel federal y estatal por solicitar entre \$500,000.00 y \$525,000.00 para su campaña, a cambio de proponer y prevenir legislación para favorecer a sus donantes.³⁶ A su vez, al exrecaudador del Partido Popular Democrático (PPD), Anaudi Hernández Pérez, se le acusó por utilizar sus conexiones políticas para asegurar que se nombraran personas de su confianza en puestos importantes de agencias y/o instrumentalidades de gobierno, con el fin de obtener contratos gubernamentales.³⁷

En años más recientes, se destaca el caso de la exsecretaria del Departamento de Educación de Puerto Rico, Julia Keleher.³⁸ Para el 2019, Keleher se declaró culpable a nivel federal por conspirar para pagar salarios ilegalmente y privar de terrenos a una escuela a cambio de adquirir un apartamento en el complejo de Ciudadela.³⁹ Ese mismo año se filtró un chat grupal privado entre el entonces gobernador Ricardo Rosselló y un círculo íntimo de colaboradores.⁴⁰ Estas conversaciones contenían mensajes misóginos, homofóbicos y/o insultantes contra políticos, periodistas y cantantes.⁴¹ Además, incluían burlas respecto a los fallecidos a raíz del Huracán María.⁴² Según denunció el Centro de Periodismo Investigativo (CPI), detrás de este chat muchos presumen existía una red multimillonaria de corrupción, puesto que muchas de las personas que participaban del mismo tenían intereses económicos privados y buscaban contratar con el Gobierno.⁴³ Así pues, estas personas “tenían acceso a información confidencial o, por lo menos, privilegiada que les permitía beneficiar a sus clientes en la industria privada”.⁴⁴ Actualmente, en lo que va del cuatrienio, cinco alcaldes han sido arrestados por cargos relacionados a la corrupción.⁴⁵ En esencia, a todos se les acusa de haber participado en esquemas mediante los cuales recibían dinero a cambio de otorgar o mantener contratos gubernamentales con determinadas empresas.⁴⁶

36 *Senador de Puerto Rico Jorge De Castro Font se declara culpable de fraude telegráfico de servicios honestos y de conspiración para cometer extorsión*, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS (21 de enero de 2009), <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2009/January/09-crm-055-spanish.htm>.

37 *Id.*

38 Véase Luis J. Valentín Ortiz, *Rosselló nombra a Julia Keleher como Secretaria de Educación*, CB EN ESPAÑOL (28 de diciembre de 2016), <https://cb.pr/rossello-nombra-a-julia-keleher-como-secretaria-de-educacion/>.

39 Osman Pérez Méndez, *Exsecretaria de Educación Julia Keleher se declara culpable por corrupción*, PRIMERA HORA (8 de junio de 2021), <https://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/notas/exsecretaria-de-educacion-julia-keleher-se-declara-culpable-por-corrupcion/>.

40 *Crisis en Puerto Rico: el escándalo del chat del gobernador Ricardo Rosselló que provocó una crisis institucional en la isla*, BBC NEWS (14 de julio de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48980097>.

41 *Crisis en Puerto Rico: Ricardo Rosselló renuncia forzado por las intensas protestas tras el escándalo del chat*, BBC NEWS (25 de julio de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49074542>.

42 Daniela Blandón Ramírez, *Puerto Rico: estos son los chats que tumbaron al gobernador Ricardo Rosselló*, FRANCE 24 (28 de julio de 2019), <https://www.france24.com/es/20190728-puerto-rico-chats-tumbaron-ricardo-rossello>.

43 *Id.*

44 *Crisis en Puerto Rico: 3 claves para entender las protestas “sin precedentes” que precipitaron la caída de Rosselló*, BBC NEWS MUNDO (25 de julio de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49053142>.

45 Sara R. Marrero Cabán, *Arrestos de alcaldes “no son una señal de que Puerto Rico sea más corrupto que cualquier otro lugar”*, PRIMERA HORA (5 de mayo de 2022), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/arrestos-de-alcaldes-no-son-una-senal-de-que-puerto-rico-sea-mas-corrup-to-que-cualquier-otro-lugar/>.

46 *Véase Mayor of Cataño Pleads Guilty to Accepting Bribes in Exchange for Millions in Municipal Contracts and Contractor Arrested for Paying Bribes*, DEPARTMENT OF JUSTICE OF THE UNITED STATES (2 de diciembre

Estos tipos de actos han colocado a Puerto Rico entre una de las jurisdicciones de los Estados Unidos con más convicciones por corrupción, al menos durante las últimas dos décadas.⁴⁷ Específicamente, de 2000 a 2009 la fiscalía federal de San Juan emitió 268 convicciones, y entre 2010 a 2019, 363.⁴⁸ Ello, en comparación con el periodo de 1990 a 1999, durante el cual se registró un total de 59 convicciones.⁴⁹ Para el periodo de 2000 a 2009, Puerto Rico se posicionó como la duodécima jurisdicción con más casos de corrupción en Estados Unidos.⁵⁰ Cabe destacar que estos datos son independientes a los estatales.⁵¹

B. Sistema anticorrupción de Puerto Rico

En Puerto Rico, el sistema anticorrupción lo define su marco legal e institucional, comenzando con la propia Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En particular, nuestra Carta Magna establece que sólo se dispondrá de fondos públicos para fines públicos, y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado.⁵² Además, la liberación de estos fondos tiene que estar autorizada por ley y establece el rol del Contralor para fiscalizar “los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley”.⁵³ Este mandato ha sido interpretado, en su mayoría, en el contexto de la contratación gubernamental. Ello, puesto que es ese el vehículo mediante el cual se desembolsa el patrimonio del Estado a entes privados.⁵⁴ Por esta razón, la Rama Legislativa de Puerto Rico ha aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental.⁵⁵ De igual forma, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha impuesto requisitos para que estos

de 2021), <https://www.justice.gov/usao-pr/pr/mayor-cata-o-pleads-guilty-accepting-bribes-exchange-millions-municipal-contracts-and>; Víctor Torres Montalvo, *Fotos revelan a Ángel Pérez recibiendo soborno de Oscar Santamaría*, NOTICENTRO, https://www.wapa.tv/noticias/locales/fotos-revelan-a-angel-perez-recibiendo-soborno-de-oscar-santamaria_20131122520973.html (última visita 25 de noviembre de 2022); Rafy Rivera, *El FBI arresta a alcalde de Puerto Rico por cargos de corrupción pública*, CNN ESPAÑOL (9 de diciembre de 2021), <https://cnnespanol.cnn.com/2021/12/09/fbi-arresta-alcalde-puerto-rico-corrupcion-orix/>; *Mayor of Guayama Pleads Guilty to Accepting Bribes in Exchange for Executing Municipal Contracts and Approving Invoice Payments*, DEPARTMENT OF JUSTICE OF THE UNITED STATES (8 de abril de 2022), <https://www.justice.gov/usao-pr/pr/mayor-guayama-pleads-guilty-accepting-bribes-exchange-executing-municipal-contracts-and>; Carlos Tolentino Rosario, *El FBI arresta a los alcaldes de Humacao y Aguas Buenas por corrupción pública*, EL NUEVO DÍA (5 de mayo de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/notas/el-fbi-arresta-a-los-alcaldes-de-humacao-y-aguas-buenas/>.

⁴⁷ José A. Delgado, *Puerto Rico tuvo 631 convicciones federales por corrupción pública entre el 2000 y el 2019*, EL NUEVO DÍA (11 de enero de 2022), <https://www.elnuevodia.com/corresponsalias/washington-dc/notas/alto-numero-de-convicciones-federales-por-corrupcion-publica-en-puerto-rico/>.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.*

⁵² CONST. PR art. VI, § 9.

⁵³ *Id.*; CONST. PR art III, § 22.

⁵⁴ Rocío de Félix Dávila, *El estado como contratante: hacia un nuevo modelo de contratación gubernamental*,

⁸⁴ REV. JUR. UPR 1137 (2015).

⁵⁵ Rodríguez Ramos v. ELA, 190 DPR 448, 456 (2014).

negocios jurídicos se consideren vinculantes.⁵⁶ La finalidad principal de estos preceptos es proteger los fondos e intereses del pueblo, y prevenir el favoritismo, la corrupción, el despilfarro y el descuido al otorgarse contratos gubernamentales.⁵⁷ En pocas palabras, la facultad del gobierno para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes y en la jurisprudencia.⁵⁸ A su vez, todas estas normas se rigen por una rigurosidad particular, pues el Estado tiene la responsabilidad de promover la sana administración pública.⁵⁹

En cuanto a legislación, la medida que actualmente atiende de forma directa la corrupción es el Código Anticorrupción para el nuevo Puerto Rico.⁶⁰ Este estatuto busca unificar las leyes relacionadas a esta materia, ampliar los derechos de los alertadores (*whistleblowers*), facilitar los mecanismos legales para resarcir al Gobierno por los daños que afectan al erario y establecer un sistema de cooperación interagencial para prevenir y erradicar este mal.⁶¹ Entre sus disposiciones más importantes está el requisito de que toda persona natural o jurídica interesada en participar de la adjudicación de una subasta o el otorgamiento de algún contrato en el ámbito gubernamental, someta una declaración jurada mediante la cual informe si la misma, o cualquier presidente, vicepresidente, director, director ejecutivo, o miembro de una junta de oficiales o junta de directores, o personas que desempeñen funciones equivalentes para la persona jurídica, ha sido convicta o se ha declarado culpable de cualquiera de los delitos enumerados en la sección 6.8 de la Ley Núm. 8-2017, según enmendada, conocida como *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico*,⁶² o por cualquiera de los delitos contenidos en el propio Código.⁶³ A su vez, se prohíbe por distintos periodos de tiempo la licitación y contratación de personas que hayan sido convictas por infracciones a delitos graves que involucren el mal uso de fondos o propiedad pública.⁶⁴

El estatuto también amplió los derechos de los *whistleblowers* mediante la protección contra represalias.⁶⁵ En este contexto, los *whistleblowers*, o alertadores,⁶⁶ son personas que reportan o denuncian actos de corrupción.⁶⁷ Usualmente, los alertadores son miembros

56 *Id.* en las págs. 461-62 (por ejemplo, se ha dispuesto que los contratos con el gobierno tienen que cumplir con requisitos tales como: (1) constar por escrito; (2) mantener un registro fiel con miras a establecer su existencia prima facie; (3) que se remita copia del mismo a la Oficina del Contralor; y (4) que se acredite que fue realizado y otorgado 15 días antes de remitir dicha copia).

57 *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Services Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

58 *Jaap Corp. v. Depto. Estado*, 187 DPR 730, 741 (2013).

59 *CMI Hospital v. Depto. Salud*, 171 DPR 313, 320 (2007).

60 Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 3 LPR §§ 1881-1889a (2018).

61 Exposición de motivos, Código Anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 2 LPR 2018.

62 *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 8-2017, 3 LPR § 1472h (2017 & Supl. 2018).

63 3 LPR § 1883b.

64 3 LPR § 1883c.

65 Exposición de motivos, Código Anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2 del 4 de enero de 2018, 2 LPR 2018.

66 *Id.* (Aunque en la legislación local se les conoce como delatores, optamos por utilizar el término alertador por entender que se acopla mejor al rol de estas personas, además de que fomenta su participación).

67 *What is a Whistleblower?*, NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER, <https://www.whistleblowers.org/what-is-a-whistleblower/> (última visita 28 de noviembre de 2022).

y/o empleados pasados o actuales de la organización en que se comete el delito y/o violación.⁶⁸ En los Estados Unidos se ha determinado que estas personas tienen la capacidad de ahorrarle al Gobierno miles de millones de dólares, ayudar a preservar el medio ambiente, y proteger la salud y seguridad del pueblo.⁶⁹

El Código también ordena la creación de un Registro de personas convictas por corrupción y delitos relacionados, y se le asigna al Secretario del Departamento de Justicia el deber de custodiar esta información y mantener los datos actualizados.⁷⁰ Al momento, la información que debe constar en dicha base es: (1) el nombre completo de la persona convicta; (2) el número de caso, jurisdicción y el tribunal que dictó la sentencia; (3) la fecha de la sentencia o convicción por corrupción; (4) el delito por el cual se condenó, y (5) la pena impuesta.⁷¹

Adicional al Código Anticorrupción, existen otros estatutos que establecen directrices relevantes. Por ejemplo, el Código Penal de Puerto Rico cuenta con varias disposiciones que regulan actos constitutivos de corrupción. Específicamente, el título IV del Código incluye delitos contra el ejercicio del cargo público y aquellos contra los fondos públicos.⁷² Entre estos se destacan los siguientes: enriquecimiento injusto, soborno, oferta de soborno, influencia indebida y malversación de fondos públicos.⁷³

Además de ambos códigos, el Capítulo IV de la Ley Núm. 1-2012, conocida como la *Ley orgánica de la oficina de ética gubernamental* también establece un Código de Ética, el cual le aplica a los funcionarios y exfuncionarios de la Rama Ejecutiva y los municipios.⁷⁴ El mismo contiene disposiciones y prohibiciones detalladas sobre conflictos de interés para evitar el mal uso de los fondos y la función pública.⁷⁵ Esta Ley también obliga a los funcionarios públicos de la Rama Legislativa y la Rama Judicial, y a algunos funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva y de los municipios, a entregar informes financieros a la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), con el fin de evaluar, prevenir y manejar posibles conflictos de interés.

Finalmente, resulta meritorio mencionar las leyes y sistemas que establecen la capacidad fiscalizadora en Puerto Rico. Entre ellas, recalamos la Ley Núm. 15-2017, conocida como la *Ley del Inspector General de Puerto Rico*. Esta ley establece la Oficina del Inspector General (OIG), con el fin de intervenir preventivamente, evaluar y auditar la gestión gubernamental, de modo autónomo e independiente, con la capacidad de “señalar y procesar criminalmente, administrativamente, y civilmente” a los/as que cometan actos de corrup-

68 Kent D. Strader, *Counterclaims Against Whistleblowers: Should Counterclaims Against Qui Tam Plaintiffs Be Allowed in False Claims*, 62 U. CIN. L. REV. 713, 716 (1993-1994).

69 *Id.* en la pág. 718.

70 3 LPRÁ § 1886d.

71 3 LPRÁ § 1886c.

72 33 LPRÁ §§ 5341-5358.

73 *Id.*

74 3 LPRÁ §§ 1854a-186o.

75 Los funcionarios y ex-funcionarios de la Rama Judicial y la Rama Legislativa se rigen bajo códigos de ética internos. Véase Reglamento de la administración del sistema de personal de la Rama Judicial, 4A LPRÁ Ap. XIII, Art. 22 (1974 & Supl. 1998) (Requiriendo procesos similares de rendición de informes financieros para los jueces de la Rama).

ción y delitos relacionados.⁷⁶ Además de estas capacidades fiscalizadoras, la OIG también está facultada para:

[R]ecomendar cambios a la legislación y reglamentos, proveer asistencia a las entidades públicas, hacer señalamientos, presentar recomendaciones, dar seguimiento sobre acciones correctivas recomendadas, desarrollar estándares para guiar la implementación de controles y el poder de declarar nulo contratos, requerir restitución de fondos por incumplimientos/violaciones, referir para que se tomen acciones disciplinarias, entre otras medidas.⁷⁷

A nivel externo, la Oficina del Contralor de Puerto Rico tiene el mandato constitucional de auditar y velar por el cumplimiento de las normas y leyes gubernamentales, utilizando las normas de auditoría del *Generally Accepted Government Auditing Standards* (GAGAS) de EE.UU.⁷⁸ Su auditoría se enfoca en el *post-audit*; es decir, luego de la transacción llevarse a cabo, se evalúa mayormente el cumplimiento con las leyes y las normas aplicables. La entidad presenta recomendaciones para corregir errores y evitar situaciones repetidas o *similares*, y vela que las entidades desarrollen planes de acción correctiva (PAC) para atender los señalamientos identificados, los cuales son evaluados y validados por la Oficina de los analistas del PAC de la OCPR. Cabe señalar que la OCPR tiene la facultad de auditar toda entidad pública del Gobierno de Puerto Rico.⁷⁹

En la actualidad, OEG, OIG y OCPR tienen roles importantes en la protección de los recursos públicos, buscando evitar conflictos de interés y promoviendo que se cumpla con lo dispuesto en ley.⁸⁰ La OEG audita los informes financieros de los funcionarios públicos según corresponde,⁸¹ la OIG audita las entidades de la Rama Ejecutiva a modo *ex-ante*,⁸² y la OCPR audita mayormente luego de los hechos, *ex-post*.⁸³ Las auditorías de la OCPR por municipio ocurren cada dos años y en las agencias con regularidad.⁸⁴ Aunque el tiempo

76 Ley del Inspector General de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, 3 LPRA §§ 8865-8879 (2017).

77 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 276; véase Oficina del Inspector General de Puerto Rico, Reglamento para la administración del plan de acción correctiva de la oficina del Inspector General de Puerto Rico, Núm. 9229 (13 de noviembre de 2020).

78 Ley de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, 2 LPRA § 73 (2017).

79 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 278.

80 Estas tres entidades protegen los recursos públicos de distintas formas y ángulos. La OEG se enfoca en educar al servidor público para que realice sus funciones de acuerdo a la ley, y con la responsabilidad y respeto que exige la administración pública; además, fiscaliza su conducta y penaliza a aquellos que violen la normativa ética del servicio público. Art. 2.1, Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA § 1855. La OCPR tiene la función de examinar los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, sus agencias, organismos y municipios, para asegurar que se hayan realizado conforme a la ley. *Creación y Función*, OFICINA DEL CONTRALOR, <https://www.ocpr.gov.pr/creacion-y-funcion/> (última visita 19 de abril de 2023). Finalmente, la OIG tiene los propósitos de prevención, fiscalización, investigación y auditoría de las entidades de la Rama Ejecutiva. Art. 4, Ley del Inspector General de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, 3 LPRA § 8868.

81 Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, Art. 2.3(c) & (h), 3 LPRA § 1855b.

82 Ley del Inspector General de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, Art. 7, 3 LPRA § 8871.

83 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 277.

84 *Id.* en la pág. 280.

entre la transacción auditada y la auditoría ha disminuido, todavía se pueden observar múltiples auditorías sobre hechos culminados dos o más años antes de la gestión fiscalizadora.⁸⁵ Además, las tres entidades ofrecen adiestramientos sobre leyes y controles,⁸⁶ y la OIG cuenta con una línea de asesoría para los funcionarios.⁸⁷ Por otro lado, el Gobierno cuenta con el Departamento de Justicia, encargado de fiscalizar casos de corrupción,⁸⁸ incluyendo los remitidos por la OIG y la OCPR,⁸⁹ y el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, para investigar y fiscalizar posibles conductas delictivas por parte de funcionarios públicos.⁹⁰ Aun así y como detallamos a continuación, la fiscalización sobre casos de corrupción, sobretudo los de gran escala, han sido limitados.

C. Limitaciones del marco legal e institucional

A nivel legal, se han identificado numerosas debilidades que mantienen el aparato gubernamental vulnerable y frágil a la corrupción. El *Código Anticorrupción*,⁹¹ por ejemplo, ha recibido múltiples críticas por la falta de recursos y medios asignados para poner en vigor lo establecido.⁹² El marco legal también deja espacios importantes sin atender, como disposiciones para evitar las *puertas giratorias* y el *nepotismo cruzado*.⁹³ Otras áreas cruciales para la integridad que no están siendo atendidas por el marco general incluyen: riesgos en el financiamiento político, requisitos de transparencia y rendición de cuentas sobre las gestiones de integridad y anticorrupción que son ejecutadas, los procesos de recuperación de activos perdidos a consecuencia de un acto corrupto, y las limitaciones en los términos y poderes de puestos electivos en la legislatura o municipios para evitar tratos preferenciales indebidos.⁹⁴ La participación ciudadana tampoco se contempla como ente

85 *Id.*

86 *Id.* en la pág. 220.

87 Véase Consultas, OFICINA DEL INSPECTOR GENERAL, <https://www.oig.pr.gov/consultas>.

88 Ley Orgánica del Departamento de Justicia, Ley Núm. 205-2004, Art. 43, 3 LPRA § 29v.

89 Ley del Inspector General de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, Art. 10, 3 LPRA § 8874 y Ley Orgánica del Departamento de Justicia, Ley Núm. 205-2004, Art. 49, 3 LPRA § 294a, respectivamente.

90 Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Art. 4, 3 LPRA § 99k.

91 Véase Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 3 LPRA §§ 1881-1889a (2019).

92 Adriana De Jesús, Salamán, *Código Anticorrupción: herramienta sin recursos para erradicar la corrupción*, EL VOCERO (25 DE JUNIO DE 2021), https://www.elvocero.com/ley-y-orden/justicia/c-digo-anticorrupti-n-herramienta-sin-recursos-para-erradicar-la-corrupci-n/article_81476f60-d554-11eb-8f50-9bf28df66a3b.html y José Atilés, "One of the most corrupt places on Earth": Colonialism, (Anti)Corruption, and the Puerto Rican Summer of 2019, SOCIETY & SPACE (25 de febrero de 2020), <https://www.societyandspace.org/articles/one-of-the-most-corrupt-places-on-earth-colonialism-anti-corruption-and-the-puerto-rican-summer-of-2019>.

93 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 197 (énfasis suplido) (El concepto de puertas giratorias se refiere a la situación en la que un funcionario de un alto cargo finaliza su servicio en el sector público, pasa a ocupar un puesto en el sector privado, y se aprovecha de los contactos y conocimiento adquiridos en el sector público para adelantar intereses privados. Por otro lado, el nepotismo cruzado es la contratación de familiares a expensas de calificaciones específicas).

94 *Id.* en la pág. 325.

integral del ecosistema anticorrupción,⁹⁵ ni se le da énfasis a la normativa enfocada en la corrupción a gran escala.⁹⁶

A nivel institucional, observamos cómo los recursos destinados a los organismos y sus funciones fiscalizadoras son inestables e insuficientes, afectando sus funciones y desempeño. La Administración de Servicios Generales, por ejemplo, cuenta con una división de auditoría sin recursos asignados,⁹⁷ mientras que la OCPR ha perdido sobre 150 empleados durante la última década.⁹⁸

La función fiscalizadora también va acompañada de una normativa que en su naturaleza y en la práctica no es independiente del aparato político partidista, y que carece de requisitos robustos y suficientes para la selección de sus líderes. La capacidad de investigación sobre conductas, tendencias y comportamientos corruptos hasta el momento también ha sido pobre. Un ejemplo de lo último se ve reflejado por estudios como la más reciente radiografía de la OEG sobre querellas evaluadas entre el 2012 y el 2020.⁹⁹ La misma carece de variables clave como: “la manera en que se atienden e investigan estos casos, cuáles son las acciones correctivas aplicadas y su efectividad . . . [y] recomendaciones de política pública debidamente formuladas para atender los delitos y/o promover el comportamiento ético y responsable entre las distintas entidades gubernamentales y los municipios”.¹⁰⁰

Adicionalmente, la falta de información centralizada y en formatos abiertos, junto a la escasez de recursos investigativos destinados a la lucha contra la corrupción debilita aún más el sistema fiscalizador, su impacto y resultados. A modo de ejemplo, mediante el *Código Anticorrupción* se creó un Grupo Interagencial Anticorrupción,¹⁰¹ con la finalidad de asegurar la coordinación entre las entidades fiscalizadoras, colaborar con esfuerzos para prevenir y erradicar la corrupción, mejorar la habilidad del gobierno de recibir información sobre actos de corrupción y fortalecer los procesos para así evitar la impunidad.¹⁰² Sin

95 *Id.* en las págs. 320-22 (“La participación de otras partes interesadas de la ciudadanía para asegurar y preservar la integridad de las contrataciones públicas en Puerto Rico es muy limitada. . . . [E]l rol ciudadano en la auditoría y monitoreo de contratos ha sido pequeño, aunque el interés de formar parte de este proceso va en aumento. Desgraciadamente, la falta de información y conocimiento sobre el tema es uno de los obstáculos que imposibilitan el monitoreo y la participación activa de la ciudadanía en estos procesos”. Debemos tener presente que dicha participación es importante, puesto que “61% de los/as encuestados/as expresó la creencia de que la mayoría, sino todas, las instituciones gubernamentales a nivel estatal participan en actos de corrupción”).

96 *Id.* en la pág. 315; véase también Atilés, *supra* nota 93 (“*In short, what defines this Law is its misleading emphasis on zero-tolerance for petty corruption, and its adherence to the neoliberal trend of anticorruption measures promoted by IFIs--institutions that, as demonstrated earlier, in their very own definitions and measures reproduce colonial-neoliberal understandings of the state, the private sector and corruption, insisting on privatization or the private sector as a solution to corruption in the public sector. Therefore, one can consider that this Law has served the purpose of legitimizing corruption (of the powerful) as governmental*”).

97 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 281 (según reuniones con Karla Mercado, Administradora de la Administración de Servicios Generales, el 3 de junio de 2021 y 26 de mayo de 2021).

98 *Id.* en la pág. 194 (según reunión con Yesmín Valdivieso y equipo de la OCPR el 15 de junio de 2022).

99 *Radiografías de la corrupción*, OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO, <https://www.eticapr.net/radiografias-de-la-corrupcion/> (última visita 5 de diciembre de 2022).

100 Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 279.

101 Título VII, Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 3 LPRA §§ 1887-1887b.

102 *Id.* Art. 7.2, 3 LPRA § 1887a.

embargo, el trabajo que hemos podido percibir del grupo se limita a la creación de una página web para educar y denunciar actos constitutivos de corrupción,¹⁰³ y algunas visitas a medios para informar sobre las herramientas y recursos de dicha página.¹⁰⁴ Por otra parte, las sentencias por casos de corrupción son ampliamente flexibles a la reclasificación y los procesos de protección para los delatores se mantienen ambiguos, creando confusión, ineficiencia y hasta desconfianza sobre los mismos.

Incluso la capacitación sobre la corrupción es limitada, ya que, “[s]egún el catálogo de cursos ofrecidos por la OCPR, [aproximadamente] 458 [de 4,582] (10%) son de corrupción, fraude y delitos relacionados”.¹⁰⁵ Las auditorías tampoco parecen atemperarse a los temas y hallazgos más prominentes de incumplimiento y mal manejo de fondos públicos. Esto continúa sucediendo aun cuando Sembrando Sentido, mediante un estudio de 408 auditorías publicadas por la OCPR del 2016 hasta el 2019, identificó que “sobre 45% de los señalamientos [de la OCPR] están relacionados con los procesos de contratación y compra pública”.¹⁰⁶ Sin embargo, las auditorías y la fiscalización no se han enfocado en esta área tan vulnerable a la corrupción.¹⁰⁷ El estudio también observa “un retraso en la determinación de entidades fiscalizadoras sobre lo remitido por la OCPR, poniendo en riesgo la capacidad de sancionar a aquellos que posiblemente cometieron delitos relacionados a la malversación de fondos y corrupción”.¹⁰⁸ Además, apunta a deficiencias o retrasos en las acciones correctivas, ya que las “situaciones similares” de incumplimiento señaladas por la OCPR continúan ocurriendo con frecuencia, representando 11% de los señalamientos a nivel estatal, y 26.4% a nivel municipal.¹⁰⁹ “El que no se publique de manera continua el progreso de las acciones correctivas (o falta del mismo) representa una debilidad adicional, ya que evita que la ciudadanía conozca si la entidad está haciéndose responsable de corregir sus errores, o ignorando su responsabilidad”.¹¹⁰

Por último, según los datos de los anuarios estadísticos de la Rama Judicial del año fiscal 2009 al 2020, al igual que lo expuesto en el *Registro de personas convictas por corrupción*, la gran mayoría de los casos convictos son por delitos económicos menores, o corrupción a pequeña escala, apuntando nuevamente hacia una insuficiencia en la fiscalización a gran escala.¹¹¹

¹⁰³ *Orientación*, PRECO, <https://precopr.com/orientacion/> (última visita 18 de abril de 2023) (PRECO es el nombre del referido Grupo Interagencial Anticorrupción).

¹⁰⁴ Véase *Publicaciones*, PRECO, <https://precopr.com/publicaciones/> (última visita 18 de abril de 2023).

¹⁰⁵ Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en las págs. 222, 317 (según respuesta a solicitud de información remitida a OCPR (febrero de 2021)).

¹⁰⁶ Issel Masses Ferrer, *Incumplimiento de normas en los procesos de contratación y compra pública*, SEMBRANDO SENTIDO 4 (febrero de 2021), <https://drive.google.com/file/d/1AqfvfquQKugTvq6qdpGG17undn9R6Ais/view>.

¹⁰⁷ Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 285 (según respuesta a solicitud de información remitida a OCPR).

¹⁰⁸ Masses Ferrer, *supra* nota 95, en la pág. 31.

¹⁰⁹ Masses Ferrer et al., *supra* nota 25, en la pág. 284.

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 285.

¹¹¹ *Id.* en la pág. 302; *Informes anuales y fiscales del Poder Judicial*, PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, <https://poderjudicial.pr/index.php/informes-a-la-comunidad/otros-informes/informes-anuales-y-fiscales-de-la-rama-judicial/> (última visita 5 de diciembre de 2022) (para encontrar todos los anuarios); *Registro de personas convictas por actos de corrupción*, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, <https://rpcc.pr.gov/> (última visita 5 de diciembre de 2022).

III. POSIBLES SOLUCIONES

Como hemos reiterado a través de este escrito, el problema de corrupción en Puerto Rico es uno que amerita atención y acción. Por ende, resulta imperativo fortalecer el marco legal, para que el mismo cierre espacios de corrupción, promueva y facilite mayor independencia de las entidades fiscalizadoras, y aumente los recursos y requisitos de selección, transparencia y rendición de cuentas por parte de dichas entidades. El sistema también requiere mayor adiestramiento, monitoreo preventivo y fiscalización efectiva que reduzca los espacios de corrupción. El gobierno debe establecer nuevos mecanismos y fortalecer los existentes para la prevención de mal uso de fondos, empleando métodos efectivos para monitorear las transacciones gubernamentales en tiempo real y levantar bandera ante posibles riesgos o irregularidades para que las mismas se puedan evaluar y atender a tiempo. También urge identificar áreas donde múltiples funciones bajo el mismo cargo puedan provocar conflictos de interés, y buscar garantizar mayor separación e independencia de estas, sobre todo en procesos de contratación pública. Aumentar la gestión de auditoría y fiscalización al estándar global $\frac{3}{4}$ una auditoría por entidad, por año $\frac{3}{4}$ también es importante, prestando atención a evitar la impunidad y crear disuasivos efectivos. Esto incluye mayor coordinación entre entidades fiscalizadoras, rendición de cuentas sobre su gestión, e investigación rigurosa sobre las tendencias y comportamientos que puedan informar futura política pública.

Como parte de este esfuerzo, la integración de la sociedad civil como ente activo en la lucha contra la corrupción también es clave, ya que la misma tiene el derecho a saber, aportar y asegurar la optimización de los recursos públicos. Por tal razón, se debe reconocer la importancia de la sociedad civil e incluir a la ciudadanía y sus representantes en cualquier foro sobre la transformación del sistema de anticorrupción en Puerto Rico. El vivir entre esta problemática y sufrir los efectos que genera ha despertado en muchos sectores el interés por estudiarla con la finalidad de erradicarla. Algunos de estos expertos y grupos incluyen: el Centro de Periodismo Investigativo con sus esfuerzos de fiscalización (incluyendo el proyecto *Los Chavos de María*), Somos Más (mediante sus iniciativas de reforma legislativa), Sembrando Sentido (mediante sus proyectos de fiscalización, análisis y apertura de datos, y reforma legislativa), el Prof. Víctor García San Inocencio, el Prof. José Atilés, entre otros. A continuación, compartimos algunos ejemplos del potencial cívico en la lucha contra la corrupción.

Reconociendo la necesidad de crear esfuerzos para identificar de forma exhaustiva las fortalezas, debilidades y/o espacios prestos a la corrupción en la contratación pública, Sembrando Sentido creó la iniciativa Contratos En Ley.¹¹² Sus tres componentes han

¹¹² Sembrando Sentido es una organización sin fines de lucro que tiene como misión desarrollar conocimientos y herramientas para transformar en colectivo las estructuras gubernamentales, y lograr la distribución justa y equitativa de los recursos públicos en Puerto Rico. Su visión es una gobernanza representativa, responsable y transparente, que actúa a favor de la justicia social, económica y ambiental de Puerto Rico. Para más información sobre la organización y su labor puede visitar: <https://www.sembrandosentido.org>. Contratos en Ley es una plataforma digital, creada por Sembrando Sentido, que monitorea y evalúa los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico. Para más información sobre dicha plataforma puede visitar: <https://www.contratosenley.org/sobreCEL>.

logrado: (1) centralizar y facilitar el acceso a la información disponible sobre los contratos públicos en Puerto Rico (herramienta de búsqueda);¹¹³ (2) analizar la política pública de los procedimientos de contratación para identificar debilidades clave y ofrecer recomendaciones (Evaluador),¹¹⁴ y (3) revelar los riesgos de corrupción e ineficiencia asociados a los procesos de contratación en tiempo real, con la intención de que los funcionarios públicos tomen acción de forma preventiva.¹¹⁵ La evidencia del impacto de iniciativas como estas se refleja a nivel global y son posibles.¹¹⁶

A su vez, el grupo Somos Más,¹¹⁷ enfocado en promover cambio social y político, busca insertarse en los procesos legislativos para garantizar una buena gobernanza, comenzando sus labores con la presentación de cuatro proyectos para atender la corrupción.¹¹⁸ El P. de la C. 1013 busca enmendar la *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico*, para prohibir que un empleado de confianza sea contratado en el servicio público de carrera hasta tanto no hayan transcurrido dos años desde que este salió de su puesto en el servicio de confianza.¹¹⁹ Por otra parte, el P. de la C. 1014, busca enmendar la *Ley de reclamaciones fraudulentas a los programas, contratos y servicios del Gobierno de Puerto Rico* para mantener, en la medida posible, la identidad del alertador anónima y limitar el control del Gobierno sobre el caso.¹²⁰ Por su parte, el P. de la C. 1015 propone crear un *Hatch Act* local.¹²¹ El *Hatch Act* es un estatuto federal que regula el involucramiento de empleados gubernamentales en actividades político-partidistas;¹²² es decir, actividades dirigidas al éxito o fracaso de un partido, candidato o grupo político.¹²³ Por último, el P. de la C. 1012 intenta enmendar la Ley Núm. 222-2011, también conocida

¹¹³ *Buscador*, CONTRATOS EN LEY, <https://www.contratosenley.org/buscador> (última visita 14 de abril de 2023).

¹¹⁴ *Evaluaciones más recientes*, CONTRATOS EN LEY, <https://www.contratosenley.org/evaluador> (última visita 14 de abril de 2023).

¹¹⁵ *El significado de las banderas rojas*, CONTRATOS EN LEY, https://drive.google.com/file/d/1Zb6HjP9hwD-ChwsY14r6fvEoST_ha33p7/view (última visita 14 de abril de 2023).

¹¹⁶ Véase, por ejemplo, *About Us*, OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP, <https://www.open-contracting.org/about/> (última visita 18 de abril de 2023) y *Red flags for integrity: Giving the green light to open data solutions*, OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP, <https://www.open-contracting.org/es/resources/red-flags-integrity-giving-green-light-open-data-solutions/> (última visita 18 de abril de 2023).

¹¹⁷ Somos Más es una organización compuesta por personas voluntarias, de distintos campos y edades, que busca promover cambio social y político mediante la participación ciudadana en procesos legislativos. Para más información puede visitar: <https://www.somosmaspr.com/>.

¹¹⁸ Para más información sobre los proyectos de ley puede visitar: <https://www.somosmaspr.com/proyectos-de-ley>.

¹¹⁹ *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 8-2017, 3 LPRA §§ 1469-1477e (2019); P. de la C. 1013 de 29 de septiembre de 2021, 2da Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹²⁰ *Ley de reclamaciones fraudulentas a los programas, contratos y servicios del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 154-2018, 32 LPRA §§ 2931-2935 (2017 & Supl. 2021); P. de la C. 1014 de 29 de septiembre de 2021, 2da Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹²¹ *Hatch Act of 1939*, 5 U.S.C. §§ 7321-7326 (2018); P. de la C. 1015 de 29 de septiembre de 2021, 2da Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹²² Whitney K. Novak, *The Hatch Act: A Primer*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (20 de abril de 2020), <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11512.pdf>.

¹²³ *Federal Employee Hatch Act Information*, U.S. OFFICE OF SPECIAL COUNSEL, <https://osc.gov/Services/Pages/HatchAct-Federal.aspx#tabGroup11|tabGroup31> (última visita 5 de diciembre de 2022).

como la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*, a los fines de prohibir donativos mayores de \$2,600 realizados en efectivo por personas naturales y jurídicas.¹²⁴ El razonamiento detrás de este proyecto es la dificultad de monitorear o rastrear las donaciones en efectivo, lo que a su vez abre la puerta a que se realicen donativos por encima de los límites legales y que los mismos no sean reportados. Tres de estos cuatro proyectos ya fueron aprobados por la Cámara de Representantes.¹²⁵

Para abril de este año, además, Sembrando Sentido y Somos Más presentaron un proyecto que propone varias enmiendas al mencionado *Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico*.¹²⁶ En síntesis, las organizaciones proponen:

[E]xtender el Código de Ética de [c]ontratistas a la Rama Legislativa y Judicial; prohibir las donaciones políticas de personas con [o que aspiran a] contratos gubernamentales. . . . robustecer el proceso para alertar o denunciar sobre posibles actos de corrupción. . . . [y] aumentar la información contenida en el Registro de [p]ersonas [c]onvictas por [c]orrupción.¹²⁷

También proponen crear un Observatorio Anticorrupción para estudiar más a fondo esta problemática, e insertar representantes de la sociedad civil en el Grupo Interagencial Anticorrupción.¹²⁸

Desde la ley hasta la práctica, debemos aspirar al cambio. Aún así, existe un margen muy amplio para fortalecer la participación del sector público, la sociedad civil y el sector privado como entes fiscalizadores de la corrupción en las contrataciones públicas. Evidentemente, estas medidas no ponen fin a la corrupción, sino que construyen un camino amplio hacia una lucha efectiva. No obstante, de la creación e iniciativa de grupos como Sembrando Sentido y Somos Más podemos colegir al menos dos enseñanzas importantes: (1) que tenemos derecho a participar de los procesos anticorrupción, incluyendo los legislativos, ya que las decisiones que se toman en dicha esfera al final del día afectan nuestro diario vivir, y (2) que estas iniciativas nos demuestran el poder de la colaboración y su necesidad en la lucha contra la corrupción, ya que la misma es una lucha de país.

¹²⁴ *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*, Ley Núm. 222-2011, 16 LPRÁ §§ 621-634 (2021); P. de la C. 1012 de 29 de septiembre de 2021, 2da Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹²⁵ Sofia Rico, *Cámara aprueba paquete de medidas anticorrupción del grupo “Somos Más”*, NOTICEL (24 de mayo de 2022), <https://www.noticel.com/legislatura/ahora/top-stories/20220524/camara-aprueba-paquete-de-medidas-anticorrupcion-del-grupo-somos-mas/> (el Proyecto de la Cámara 1012 es el único que se retuvo en la Comisión de lo Jurídico).

¹²⁶ Eric de León, *Las organizaciones Somos Más y Sembrando Sentido proponen proyecto de enmiendas al Código Anticorrupción*, EL VOCERO (12 de abril de 2022), https://www.elvocero.com/gobierno/legislatura/las-organizaciones-somos-m-s-y-sembrando-sentido-proponen-proyecto-de-enmiendas-al-c-digo/article_30b53c18-ba77-11ec-ba57-77f78ded68d5.html.

¹²⁷ Osman Pérez Méndez, *Organizaciones cívicas presentan enmiendas contra la corrupción gubernamental*, PRIMERA HORA (12 de abril de 2022), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/organizaciones-civicas-presentan-enmiendas-contra-la-corrupcion-gubernamental/>.

¹²⁸ *Id.*