



## COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE PUERTO RICO

3 de agosto de 2023

Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia  
Gobernador de Puerto Rico  
La Fortaleza

Hon. José L. Dalmau Santiago  
Presidente, Senado de Puerto Rico

Hon. Rafael "Tatito" Hernández Montañez  
Presidente, Cámara de Representantes

Hon. Héctor E. Ferrer Santiago  
Cámara de Representantes

Hon. Domingo Emanuelli Hernández  
Secretario, Departamento de Justicia

Honorable Gobernador, Presidentes de Cámara, Senado y Secretario de Justicia:

Reciban un saludo cordial de nuestra parte. Es con grato placer que compartimos el Informe Final – Noviembre 2022, el cual fue preparado por las y los integrantes de la Comisión Especial para evaluar el funcionamiento o desempeño de la Oficina del Fiscal Especial Independiente (FEI).

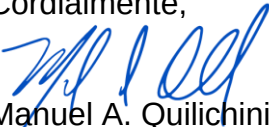
Este trabajo fue uno encomendado por la matrícula de nuestro Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, en la Asamblea Anual 181.

El resultado de este informe, así como las actividades, reuniones y la celebración de Vistas Públicas, fue uno dirigido por el Lcdo. Julio E. Fontanet Maldonado, quien fungió como presidente de la Comisión. Igualmente, participaron como integrantes: el Lcdo. José R. Varela Fernández, Lcdo. Miguel P. Cancio Bigas, Lcda. Keila M. Díaz Morales, Lcda. Ivonne Díaz Pérez, Lcda. Gricelle Lugo Santiago y la señora Elizabeth San Román.

Les exhortamos a leer y revisar el resumen de los hallazgos principales, las recomendaciones y la reflexión final.

Estamos en la mejor disposición de atender cualquier pregunta que le pueda surgir.

Cordialmente,

  
Manuel A. Quilichini  
Presidente

# COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE PUERTO RICO

## COMISIÓN ESPECIAL PARA EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO O DESEMPEÑO DE LA OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE

INFORME FINAL  
Noviembre 2022

### I. INTRODUCCIÓN

El 11 de septiembre de 2021, la Asamblea Número 181 del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico (CAAPR) aprobó la Resolución que creó la Comisión Especial para Evaluar el Funcionamiento o Desempeño de la Oficina del Fiscal Especial Independiente (en adelante, "la Comisión" o "esta Comisión"). La Resolución estableció el siguiente mandato:

Nombrar una Comisión Especial que deberá evaluar el funcionamiento o desempeño de la Oficina del Fiscal Especial Independiente (FEI) evaluar las enmiendas a la Ley Núm. 2, y someter un informe dentro del término de noventa (90) días luego de ser constituida, para presentar recomendaciones a la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico.<sup>1</sup>

Para poner en vigor la Resolución, la Lcda. Daisy Calcaño López, ahora expresidenta del CAAPR, nombró a los miembros de la Comisión y al Lcdo. Julio Fontanet Maldonado presidente. Cabe advertir que uno de los comisionados entendió que era necesario inhibirse de formar parte de la Comisión debido a su vínculo previo con la entidad a ser evaluada. Una vez convocada, la Comisión estableció un plan de trabajo e identificó las actividades a ser realizadas para lograr los fines ya señalados. En específico, llevó a cabo reuniones de trabajo o administrativas, presenciales y virtuales, en la sede del Colegio y en la Facultad de Derecho de la Universidad

---

<sup>1</sup> Nos referiremos a la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente u Oficina del Fiscal Especial Independiente, indistintamente, a veces, como "OFEI" u "OPFEI"; y al Panel del Fiscal Especial Independiente a veces como "el Panel del FEI" o "PFEI"; al Fiscal Especial Independiente o Fiscales Especiales Independientes los llamaremos, en ocasiones, como "FEI", o fiscales especiales independientes o fiscal especial independiente. La referencia a la Ley Número 2 o "Ley Núm. 2", excepto que otra cosa se desprenda del texto, será a la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada o Ley de la OPFEI.

Interamericana. También celebró vistas públicas que permitió a los Comisionados recibir las ponencias de personas que voluntariamente manifestaron su interés en participar del proceso. Inicialmente, la Comisión resolvió que era imposible realizar la encomienda en los 90 días contemplados en la Resolución. Ciertamente, la complejidad del tema y la necesidad de realizar con eficiencia las actividades programadas, que en particular permitieran la participación de personas conocedoras e interesadas en el tema, probaron que no era posible terminar las tareas en el referido término. La Comisión considera que las gestiones realizadas viabilizaron la encomienda de evaluar el desempeño de la OPFEI y presentar recomendaciones a la presidenta y Junta de Gobierno del CAAPR. En consecuencia, procedemos a emitir, respetuosamente, el presente informe final, el cual recoge los hallazgos y recomendaciones favorecidos por los integrantes de la Comisión por mayoría o unanimidad.

## **II. ACTIVIDADES REALIZADAS, REUNIONES Y VISTAS PÚBLICAS**

La Comisión se reunió por primera vez en el Colegio de Abogadas y Abogados de Puerto Rico ("CAAPR") por primera vez el 26 de enero de 2021. Desde esa reunión, se organizaron los trabajos y las discusiones generales sobre el tema que persigue la Resolución, conforme a las agendas levantadas. Durante la primera reunión y las semanas subsiguientes, se estudió a fondo el texto, contexto histórico y evolución mediante enmiendas de la Ley Núm. 2.

La Comisión llevó a cabo otras reuniones en las siguientes fechas y lugares:

- A. el 2 de febrero de 2022 en las oficinas del Panel del Fiscal Especial Independiente en Hato Rey, con su presidenta y otros funcionarios;
- B. los días 16 de febrero, 2 de marzo, 23 de marzo, 25 de mayo, 19 de julio, 16 y 29 de agosto y 25 de octubre de 2022, en el CAAPR;

C. el día 26 de abril de 2022, en la oficina del Lcdo. Julio Fontanet

Maldonado, presidente de la Comisión.

Durante la visita del 2 de febrero de 2022 a la OPFEI, personal de esa oficina recibió a los comisionados y mostró las facilidades donde llevan a cabo las funciones autorizadas por la Ley Núm. 2. Los comisionados pudieron conversar con algunos de los fiscales designados que se encontraban laborando. Como parte de esta visita y en esas facilidades, sostuvieron una reunión virtual con la directora del Panel, Lcda. Nydia Cotto Vives. La licenciada Cotto Vives compartió con la Comisión mucha información y literatura sobre el funcionamiento de la oficina, así como las estadísticas de sus ejecutorias. La Comisión agradeció y agradece la disponibilidad de la licenciada Cotto Vives, quien les atendió de manera virtual, toda vez se encontraba hospitalizada al momento de la visita. Durante esta, también se dialogó sobre las funciones de esa entidad, así como las decisiones judiciales rendidas en casos que le incumben. A juicio de la presidenta, estos dictámenes sostienen el éxito de la oficina en su gestión para combatir la corrupción, tanto en el gobierno central desde sus inicios, como en los gobiernos municipales a partir del año 2012.

En la reunión celebrada el 2 de marzo, la Comisión, luego de extensa discusión sobre la función de la OPFEI y de examinar las estadísticas ofrecidas, así como la investigación legal llevada a cabo sobre el origen, desarrollo y evolución de la OPFEI en Puerto Rico, acordó notificar y celebrar vistas públicas donde pudieran deponer personas interesadas en ofrecer sus puntos de vistas sobre este tema. Con el auxilio de la entonces presidenta del CAAPR y de su personal, la Comisión envió notificaciones para promover las vistas programadas para llevarse a cabo durante los días 5 y 6 de abril de 2022

en el CAAPR en horas de la tarde. Más adelante en este informe resumimos lo acontecido en las vistas públicas y los deponentes que asistieron.

En fin, como parte de las gestiones y actividades desarrolladas, la Comisión examinó literatura sobre el funcionamiento de organizaciones con funciones similares a las del FEI, así como la legislación sobre los fiscales especiales nombrados para realizar investigaciones relacionadas con las ejecutorias de los presidentes de Estados Unidos. Además, se examinaron las medidas legislativas que actualmente están pendientes ante la consideración del Senado y la Cámara de Representantes de Puerto Rico. En los próximos acápite, se expondrán con más detalles las gestiones, los análisis y los hallazgos de la Comisión. Agradecemos a la expresidenta, Lcda. Daisy López Calcaño, al recién electo presidente Manuel Quilichini y al personal del CAAPR la cooperación y asistencia brindada a esta Comisión en el proceso de llevar a cabo nuestra encomienda.

Comenzamos con una mirada a la Ley Núm. 2 y su desarrollo y vigencia.

### **III. LA LEY NÚMERO 2 DE 23 DE FEBRERO DE 1988, SEGÚN ENMENDADA SU RAZÓN DE SER; RESUMEN DE ALGUNAS DE SUS DISPOSICIONES VIGENTES LUEGO DE LA REFORMA DEL 2012**

La *Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente* (OPFEI), Ley Núm. 2 (Ley Núm. 2, o Ley del FEI o LPFEI) 3 LPRA sec. 99 (h) y ss., destaca desde su exposición de motivos su fundamento de restaurar la confianza del pueblo en su gobierno y la creación de un mecanismo objetivo que combata la corrupción pública y garantice a funcionarios gubernamentales honestos un medio para salvaguardar su integridad y reputación. Dispone:

Puerto Rico ha sido un pueblo con un acervo envidiable por su tradición cultural, su compromiso inexorable con los principios fundamentales de convivencia democrática y, especialmente, la adhesión inquebrantable a los más preciados

valores éticos y morales consubstanciales en la conducta de nuestra gente y en la de sus representantes en la función gubernamental: los servidores públicos.

Nuestro pueblo tiene el convencimiento de que, como regla general, los órganos de gobierno han cumplido con su responsabilidad conforme a las exigencias más rigurosas de moralidad y excelencia.

No obstante, por excepción, en ocasiones, servidores públicos hacen abstracción de estas sanas normas de moralidad y ética e incurren, ya sea en flagrante infracción a la ley o en prácticas malsanas e intolerables. Tales actuaciones indebidas generalmente suponen lucro ilegal en detrimento del patrimonio del estado, conflicto de intereses, especialmente financiero o acciones improcedentes de diversa índole.

La proliferación de prácticas de la naturaleza de las reseñadas ha creado una honda preocupación, no sólo en nuestro pueblo sino también en los que somos depositarios de su confianza por haber sido investidos de los poderes apropiados para proveerle a nuestro país una gestión ejemplar de gobierno.

En el descargo de esa honrosa responsabilidad, y a los fines de prevenir, erradicar y penalizar cualquier comportamiento delictuoso o indebido por cualquier funcionario gubernamental es imperativo que esta medida legislativa, que es componente esencial de un esquema integral e innovador, sea aprobada con el propósito de restaurar la confianza del pueblo en su gobierno y en sus servidores públicos.

El mecanismo de Fiscal Especial Independiente, bajo la supervisión de un Panel nombrado por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y compuesto exclusivamente por Ex Jueces del Tribunal Supremo o Superior o de ambos, garantiza la absoluta objetividad de investigaciones contra altos funcionarios del Gobierno. De igual importancia, la institución del Fiscal Especial Independiente y del Panel provee un foro neutral e independiente para dilucidar palpablemente ante el pueblo supuestos o reales actos indebidos atribuibles a funcionarios gubernamentales, creándole así a funcionarios honestos un medio efectivo para preservar su integridad y reputación.

La Ley proclama una nueva directriz a los funcionarios públicos en cuanto a la forma de gobernar éticamente:

Constituye la política pública del Gobierno de Puerto Rico fomentar la dedicación de sus funcionarios y empleados a la gestión y al servicio público con honestidad, excelencia profesional y personal, así como con dedicación absoluta al bienestar y desarrollo integral de nuestro pueblo. Para lograr estos objetivos resulta medular

fortalecer la institucionalidad de un foro neutral e independiente para dilucidar rápidamente los actos atribuibles a funcionarios gubernamentales; y asegurar que las investigaciones sean objetivas, imparciales, independientes y de excelencia. Artículo 1 (3 LPRA 99h).

Es preciso recordar las circunstancias que llevaron a la aprobación de esta Ley. Los cambios ocurridos en la segunda mitad del siglo XX, tanto en la gobernanza como en el desarrollo social y crecimiento económico, así como en los medios de comunicación, incorporaron nuevos estilos y prácticas de negocio que también impactaron la forma de prestar los servicios y, por ende, los servicios públicos. Surgieron a la luz, sobre todo a partir de los años setenta, señalamientos y sospechas de actuaciones cuestionables imputadas o relacionadas a funcionarios gubernamentales, perpetradas en aprovechamiento de su función, a veces en contubernio con personas de empresas privadas y en perjuicio del interés público, sin que en realidad hubiere mecanismos de investigación y corroboración adecuada a las necesidades del momento; sobre todo, mecanismos de procesos libre de las imputaciones de conflictos de intereses entre la autoridad pública encargada de investigar y los funcionarios señalados. Las sospechas del pueblo sobre funcionarios y agencias denunciadas en la prensa y las expectativas de este de un gobierno limpio que erradicara prácticas contrarias a la función pública no advenían a menudo a la luz, ni prosperaban las reclamaciones; y el clima hostil político partidista lo hacía más difícil aún. Como resultado, los intentos de buenos ciudadanos, la prensa y empleados públicos por descubrir alegados actos de corrupción y abusos de poder, que a menudo también fueron objeto de encubrimiento, rindieron solo frutos parciales y tardíamente. Creció aceleradamente la pérdida de la confianza pública en las instituciones de ley y orden y el deterioro consecuente del gobierno ante el pueblo y la opinión pública.

La necesidad de la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, surge de esta cargada, compleja y amplia discusión pública generada alrededor de medidas propuestas en medio de un tenso clima político y como respuesta a los casos de corrupción que en esos años impactaron al país. El fenómeno, sin embargo, no era exclusivo de Puerto Rico y nuestra discusión se nutrió de medidas adoptadas en otros lugares y entes gubernamentales, en particular, el gobierno federal. La Ley Núm. 2 que discutimos se adoptará ante este escenario histórico; tomó para su elaboración de las fuentes y remedios disponibles, que eran también objeto de discusión concurrentemente en otras jurisdicciones. Se buscaba en el ordenamiento jurídico y constitucional vigente, lograr concebir una forma de objetividad de análisis investigativo, neutralidad política y libertad e independencia de acción y de criterio que permitiera evaluar, investigar y procesar acciones legales contra ciertos funcionarios; libre de los conflictos de intereses y apariencias de conflicto a veces creadas por las estructuras tradicionales del gobierno.

Como posibles precursores de la figura del fiscal especial independiente como vigilante de la ética pública se menciona que desde comienzos del siglo XX contamos con la figura del Auditor de Puerto Rico, nombrado por el presidente de los Estados Unidos.<sup>2</sup> En 1952, con la aprobación de la Constitución se sustituye a este funcionario por la figura del Contralor.<sup>3</sup> El Contralor de Puerto Rico, quien sirve por un término de diez (10) años, es nombrado por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado y la Cámara de Representantes.<sup>4</sup> En

---

<sup>2</sup> *Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente: Vigencia y Legado Tras 25 Años de Trayectoria*, Lorenzo Villalba Rodón, Hiram Sánchez Martínez (Compiladores), Luis Alberto Medina Carrión (Redacción y Edición), Hiram Morales Lugo (Análisis Crítico), Ygri Rivera de Martínez (Colaboración Especial), pag'15-16; publicación de la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente, 2014. Véase, además, los capítulos II y IV. de la referida obra: *Antecedentes en Puerto Rico Sobre el Panel del Fiscal Especial Independiente y a Experiencia en los Estados Unidos y su efecto en Puerto Rico*, págs. 15-18 y 32 -34.

<sup>3</sup> *Id.*, pág. 15.

<sup>4</sup> *Id.*, pág. 15.



1968 el Gobernador Roberto Sánchez Vilella promulgó un *Código de Ética para el Poder Ejecutivo* y en 1972 el entonces Gobernador Luis A Ferre promulgó la *Orden Ejecutiva Para Reglamentar las Relaciones Contractuales entre el Gobierno y Funcionarios que Cesarán en sus Cargos*. *Id.* También se crearon en el Departamento de Justicia, la Oficina de Asuntos del Contralor y, posteriormente, el Negociado de Investigaciones Especiales.<sup>5</sup>

De esos años también se recuerdan con particular destaque los asesinatos de dos jóvenes independentistas por miembros de la policía de Puerto Rico en el Cerro Maravilla y su posterior encubrimiento, dando paso a múltiples investigaciones (siendo conocida, entre otras, la llevada a cabo por el Senado), y las controversias entre los partidos políticos de entonces, la negativa del Gobernador Romero Barceló a nombrar un fiscal especial independiente con amplios poderes, según propuesto por el Senado (no sujeto a la autoridad del Departamento de Justicia). Como resultado de esta discusión, eventualmente, se adoptó la Ley 1 de 18 de enero de 1985, dedicada a la investigación y procesamiento de los sucesos ocurridos en el Cerro *Maravilla*. Esta Ley asignó un fiscal especial independiente para investigar y procesar esos sucesos. Disponía:

#### Artículo 1: Creación del Cargo

Se crea el cargo de Fiscal Especial Independiente. Tan pronto se apruebe esta medida el Secretario de Justicia de Puerto Rico deberá convocar a los ex jueces del Tribunal Supremo con la encomienda de que éstos recomienden una lista de posibles candidatos para ocupar el cargo de Fiscal Especial Independiente, todo esto dentro de un plazo máximo de siete (7) días.

En caso de que los ex jueces no sometan al Gobernador, dentro del plazo de siete días aquí dispuesto, el listado de candidatos recomendados, el Gobernador realizará la designación sin considerar la recomendación de estos.

Nada de lo aquí dispuesto se entenderá como una limitación a la facultad constitucional del Gobernador para ejercer con absoluta discreción su poder de nombramiento. El Fiscal Especial Independiente será nombrado por el Gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado y de la

---

<sup>5</sup> *Id.*, pág. 15.

Cámara de Representantes de Puerto Rico, La persona nominada por el Gobernador para este cargo no entrará en funciones hasta tanto sea confirmada por el Senado y la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

#### Artículo 2: Encomienda y Jurisdicción:

El Fiscal Especial Independiente tendrá el deber y la autoridad de investigar todo lo relacionado con los incidentes del *Cerro Maravilla* ocurridos el 25 de julio de 1978 para determinar la comisión de delitos por parte de funcionarios públicos o de otras personas, así como violaciones a reglamentos gubernamentales y normas de buena conducta administrativa y profesional. Una vez hecha esa determinación tendrá el deber y la autoridad de representar al Pueblo de Puerto Rico y al Estado Libre Asociado en los procedimientos penales y en las acciones civiles, administrativas y de conducta profesional que procedan.

Aunque limitaba la jurisdicción a la investigación de los sucesos que ocurrieron en el Cerro Maravilla el 25 de julio de 1978, la Ley Núm. 1 de 18 de enero de 1985 es precursora de la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988. Algunas de las disposiciones de la Ley Núm. 1 confirieron al nuevo fiscal independiente facultades propias de investigación y procesamiento de delitos y presentación de acciones penales, civiles y administrativas, con independencia del Departamento de Justicia. Facultades similares fueron concedidas a esta figura en la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988. Véanse estas en los artículos 1 al 4 de la referida Ley Núm. 1 de 1985. Dicha ley facultaba al fiscal especial independiente a conceder inmunidad a testigos y permitía el nombramiento de un fiscal independiente auxiliar y fiscales delegados, facultades y figuras que reaparecieron posteriormente en alguna forma (previo a las enmiendas adoptadas) en la Ley Núm. 2 de febrero 23 de 1988.<sup>6</sup> La Ley Núm. 1 de 18 de enero de 1985, sin limitar las facultades de nombramiento del Gobernador, ordenaba convocar a exjueces del Tribunal Supremo para que sometieran una lista de candidatos al cargo de FEI dentro de un término de

---

<sup>6</sup> Véanse el artículo 2 de la Ley Núm. 1 de 18 de enero de 1985.

siete días para consideración por el Gobernador, quien no estaba limitado en su discreción nominadora. Requería la confirmación del nominado por ambos cuerpos legislativos y solo entonces podría desempeñar su cargo. Véase artículo 1 del Ley Núm. 1 de enero 18 de 1985.

Debe mencionarse, como antes referimos, que la discusión sobre la figura de un “fiscal especial” estaba en discusión desde antes que fuera adoptado en Puerto Rico. En los casos de corrupción pública en Estados Unidos que impactaron la presidencia a principio de los años setenta, se consideró el nombramiento de un funcionario con autoridad e independencia nombrado por el Procurador General (*Attorney General*) que investigara al presidente. Recordamos de entonces el escándalo de *Watergate* y sus consecuencias y ramificaciones, cuando se nombrara un investigador de aquellos sucesos en el Departamento de Justicia federal. En la publicación citada en la nota al calce 2 antes, *Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente: Vigencia y Legado Tras 25 Años de Trayectoria*, se relata el eventual resultado legislativo y posterior desarrollo de esta figura en los Estados Unidos, que influyó en el desarrollo de la legislación en Puerto Rico:

De ese convulso periodo, que puso en entredicho la institución presidencial y el Poder Ejecutivo en Estados Unidos, surgió en 1978 la *Ethics in Government Act*. Dicho estatuto requería la divulgación de la situación financiera y del historial de empleo de los funcionarios públicos y su familia inmediata, limitaba las actividades de cabildeo luego de dejar el servicio público y creaba la Oficina del Fiscal Independiente. De acuerdo con el esquema de la ley, el fiscal independiente sería nombrado por un panel de jueces del Tribunal de Circuito de Apelaciones del Distrito de Columbia, y solo podría ser despedido por «justa causa» por el *Attorney General*. La vigencia de las disposiciones relativas al Fiscal Especial Independiente era de cinco años, por lo cual expiraban en 1983.

Con el afán legítimo de adecentar la administración pública en Estados Unidos, entre 1978 y 1982, la figura del Fiscal Especial Independiente fue invocada en once ocasiones, aunque solo en tres de ellas se llegó a designar uno. En dos de esos casos se imputaba uso de drogas a funcionarios de alto rango; en el otro, vínculos con el crimen organizado. Ninguno de los casos produjo acusaciones. No fue hasta 1987 cuando se produjo la primera condena, la de Michael Deaver,

exasesor del presidente Ronald Reagan, por perjurio en investigaciones acerca de sus actividades como cabildero y conflictos de interés.

Ya en 1983 se había aprobado la extensión de la figura del Fiscal Independiente por cinco años, pero con un radio de acción más limitado y una mayor discreción del *Attorney General* para referirle asuntos y despedirlo.

Cabe destacar que, a partir de 1987 y hasta 1991, se registraron once condenas de los funcionarios involucrados en el escándalo que ha pasado a la historia como el caso Irán-Contra, la venta ilegal de armas a Irán para financiar la ayuda a los contrarrevolucionarios en Nicaragua. Por la naturaleza del caso, los participantes, su duración y la televisación de las audiencias congresionales al respecto, este caso tuvo una gran repercusión nacional e internacional, y sirvió para demostrar la utilidad de la figura del Fiscal Especial Independiente, aunque ya desde 1983 no se le llamara así, sino *Independent Counsel*.

No obstante, el estatuto no gozó de aceptación total, y fue combatido jurídica y políticamente, por considerársele, por un lado, contrario al orden constitucional, y, por otro lado, demasiado amplio y riguroso en sus exigencias. Por ello fue enmendado varias veces en años subsiguientes, y superó el cuestionamiento constitucional en el Tribunal Supremo de Estados Unidos en una decisión 7-1 en el caso *Morrison v. Olson*, 487 US 654, de 1988. Las enmiendas de 1987, con el título de *Independent Counsel Reauthorization Act*, sirvieron de base definitiva para la legislación de 1988 que creó el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente en Puerto Rico, que se venía cuajando desde 1982, con un proyecto para crear la Oficina del Procurador Especial.

Si bien esa pieza legislativa no fue aprobada, estuvo inspirada parcialmente en una nueva realidad jurídica: el Código Penal de 1974 había tipificado como delito una serie de conductas contrarias a la mejor administración pública. Bajo el acápite de «delitos contra la función pública» figuraban el enriquecimiento ilícito; el aprovechamiento de trabajos o servicios públicos; la negociación incompatible con el ejercicio del cargo; la intervención indebida en contratación, subasta u operaciones del gobierno; las certificaciones falsas; el soborno; la influencia indebida; la omisión en el cumplimiento del deber; y la negligencia en el cumplimiento del deber. Igualmente, como «delitos contra el erario público», se incluían los delitos contra los fondos públicos; la compra por el colector de bienes vendidos para pagar contribuciones; la venta ilegal de bienes; y no permitir la inspección de libros y documentos. Finalmente, en los «delitos contra la función judicial» se tipificaban la promesa de rendir determinado veredicto o la decisión y el ocultar algún vínculo con un jurado. **Obviamente, ante un catálogo de delitos de esta naturaleza, se imponía el fortalecimiento de los mecanismos del Estado para investigar y encausar a los infractores de la ley en el ámbito público y, a la vez, la búsqueda de otros recursos con el mismo fin, tarea nada fácil, habida cuenta de la resistencia natural de los elementos políticos**

**a crear entidades fiscalizadoras de su desempeño, y a las dudas que todavía subsistían acerca de la constitucionalidad del fiscal especial independiente y su funcionalidad práctica dentro del esquema de la administración de la justicia penal, concretamente, frente al Ministerio Público y el Departamento de Justicia.<sup>7</sup>**

Bajo la legislación aprobada en Puerto Rico el 1 de enero de 1985, se procedió a nombrar el Fiscal Especial Independiente autorizado para investigar y procesar los acusados por los terribles y vergonzosos sucesos del Cerro Maravilla. También, en julio de 1985, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, que instrumentó una Oficina y un Código de Ética para el Poder Ejecutivo.<sup>8</sup> Como resultado de todo este desarrollo, los eventos de corrupción, la experiencia vivida bajo la Ley Núm. 1 de 18 de enero de 1985 y antes, la necesidad de proteger la confianza del pueblo en sus instituciones y la fuerte discusión pública generada -con las visiones a favor y en contra de la figura de un fiscal especial independiente- inclinaron la balanza legislativa a favor de este mecanismo para combatir la corrupción pública.

Así, la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988 creó el Panel del Fiscal Especial Independiente (PFEI) como un mecanismo sencillo y útil que aseguraba que exjueces, o sea personas desinteresadas, honorables y conocedoras del derecho, nombrarían Fiscales Especiales Independientes para casos que le asignarían, y lo harían apartados de los prejuicios y favoritismos de la política partidista e ideológica. Los Fiscales Especiales Independientes tendrían la encomienda de investigar, procesar y presentar los cargos criminales que procedieran contra funcionarios públicos, si encontraban causa probable de que estos

---

<sup>7</sup> Id., págs. 32-34. Capítulo 4; énfasis en negrillas nuestro.

<sup>8</sup> Esta Ley de Ética de 1985 fue enmendada en innumerables ocasiones y mediante la Ley 1-2012, aprobada el 3 de enero de 2012, se adoptó la Ley de Ética Gubernamental de 2011, también conocida como Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental. Esta, según enmendada desde entonces, es la ley de ética vigente. 3 LPRA sec. 1854 y ss.

cometieron delitos grave o menos grave incluidos en la misma transacción o evento, si eran contra los derechos civiles, la función pública o el erario.

Los tres miembros y dos alternos del Panel son nominados por el Gobernador de Puerto Rico y confirmados por la Cámara de Representantes y el Senado. Son exjueces (los alternos también), bien del Tribunal Supremo, el Tribunal de Apelaciones o el Tribunal de Primera Instancia. El Panel, de tres miembros (con dos alternos), cuyas decisiones se toman por mayoría, tiene funciones de supervisión sobre el FEI designado, pero en un principio, previo a ciertas enmiendas a la Ley, este FEI tenía mayor independencia de criterio al investigar, presentar acusaciones y llevar los casos que se les asignaban. La idea original de un FEI que nombraba el Panel solo dejaba estrecho margen a este para tomar decisiones sobre el manejo y la administración de los casos asignados una vez lo nombraban, relativo a los términos para investigar y presentar denuncias, apoyo al FEI, asuntos de administración, pago y contratación de personal, e informes del FEI requeridos por el Panel.

Veamos ahora algunas disposiciones de la Ley Núm. 2 según enmendada y vigente.

Luego de establecer la política pública antes citada (3 LPRA sec. 99h) y algunas definiciones (3 LPRA 99i) el artículo 3 (3 LPRA 99 j) dispone:

Se crea el cargo de Fiscal Especial Independiente, en adelante denominado el Fiscal Especial, que será nombrado de acuerdo a lo dispuesto en esta ley y que tendrá la encomienda de acudir a los Tribunales de Justicia, en representación del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a instar las acciones criminales que procedan como resultado de las investigaciones que realice sobre los asuntos que se le asignen conforme a esta ley.

El nombramiento del FEI, y los casos donde procede tal designación, es objeto de los artículos 4 a 9 de la Ley Núm. 2 (3 LPRA secs. 99k - p). Por el artículo 4, se faculta al secretario de Justicia a llevar a cabo una investigación preliminar y notificar al Panel de esta, para lo cual

tiene un término de 15 días, desde cuya notificación comienza a contar el término que el secretario tiene para completar su investigación. 3 LPRA sec. 99 k (3). La querella que anteceda a la investigación preliminar del secretario y que madure eventualmente en una recomendación de la designación de un FEI, deberá ser contra los funcionarios a que se refiere la Ley Núm. 2, y constar bajo juramento, que puede ser prestado en cualquier etapa de ella. 3 LPRA sec. 99 k (1).<sup>9</sup> El criterio que da la Ley Núm. 2 para el secretario de justicia iniciar una investigación preliminar es cuando, a su juicio, surja de la querella información que amerite investigar si el funcionario querellado cometió delito grave, o menos grave incluido en la misma transacción o evento, si los delitos son contra los derechos civiles, la función pública o el erario. 3 LPRA Sec. 99 k (2). También el secretario llevará a cabo una investigación preliminar cuando reciba un informe parcial o final que detalle actos que imputen la comisión de delito, si el funcionario fuera de los indicados en la ley, y los informes provengan de la Oficina del Contralor, Ética Gubernamental, los Cuerpos Legislativos, por conducto de sus respectivos presidentes, o de alguna agencia del gobierno de los Estados Unidos. 3 LPRA Sec. 99 K (4).

Los funcionarios contra quienes se dirige la investigación preliminar autorizada por este artículo 4 de la Ley Núm. 2, son: el gobernador, sus asesores y ayudantes, secretarios, subsecretarios, jefes y subjefes de agencia, directores y subdirectores, alcaldes, legisladores, jueces, fiscales, registradores de la propiedad, procuradores de familia y de menores y toda persona que haya ocupado esos cargos cuatro (4) años antes de la designación del FEI y siempre que los delitos no hayan prescrito. 3 LPRA Sec. 99 k (1).<sup>10</sup> El secretario de Justicia, sin

<sup>9</sup> El secretario puede iniciar la investigación, aunque el querellante no haya juramentado la querella, siempre y cuando consiga su juramentación antes de concluir la misma o, de no encontrar al querellante, mediante la declaración jurada de cualquier otro testigo. 3LPRA sec.99 k (1).

<sup>10</sup> Como antes se menciona, la ley provee para el secretario lleve a cabo una investigación preliminar también cuando reciba un informe aprobado por alguno de los Cuerpos Legislativos, o por la oficina del Contralor, Ética

embargo, no es el que decide si procede nombrar un FEI, o el que presenta la denuncia por los delitos a que se refiere este artículo 4 de la Ley, ya que esta es la función del Panel y, en su caso, del FEI que este eventualmente designe. 3 LPRA 99 k (5). Al terminar la investigación preliminar, el secretario de Justicia rendirá un informe detallado al PFEI con recomendaciones sobre si procede o no designar un fiscal especial independiente. 3 LPRA 99 k (2). Aún si su determinación fuere la de no recomendar el nombramiento de un FEI, viene obligado a referir el expediente del caso al PFEI con su informe; el PFEI podrá entonces decidir si nombra un FEI o si sigue la recomendación del secretario de Justicia. *Id.* Si el Panel decide no presentar denuncia contra alguno de los funcionarios referidos, tal determinación advendrá final y firme y no podrá presentarse otra denuncia por esos hechos nuevamente. Cuando el funcionario querellado sea el propio secretario de Justicia, el artículo 6 de la Ley, 3 LPRA Sec. 99 (m), dispone que la querella se deberá presentar directamente al PFEI, o remitirse al Panel dentro de los cinco días de haberse recibido en el Departamento de Justicia. El PFEI deberá llevar a cabo la investigación preliminar del secretario de Justicia y determinará si designa un FEI para investigarlo. El secretario de Justicia o el Panel del FEI no podrán investigar o presentar cargos cuando los delitos imputados hayan prescrito.

El Artículo 5 de la Ley Núm. 2, permite también que el secretario lleve a cabo una investigación preliminar, cuando reciba información juramentada que impute los delitos a que se refiere **el Artículo 4** de la Ley Núm. 2, 3 LPRA Sec. 99 k (1), contra algún funcionario, exfuncionario, empleado, exempleado o individuo **no enumerado en dicho Artículo 4** y el secretario determine que, del secretario llevar a cabo la investigación o asumir jurisdicción,

---

Gubernamental o agencia federal y se acuse la comisión de alguno de los delitos cubiertos por los funcionarios incluidos por el artículo 4 la Ley. 3 LPRA Sec. 99 k (4).



podría incurrir en un conflicto de intereses. 3 LPRA Sec. 99 (l). El recibo de una querella bajo este artículo 5 de la Ley Núm. 2, y el inicio de la investigación preliminar de la misma, tiene que ser notificada al PFEI, igual que se establece para los funcionarios cubiertos bajo el Artículo 4. 3 LPRA Sec. 99 (o) (4). Para esto el secretario viene obligado a notificar la querella y el inicio de la investigación preliminar dentro de los quince (15) días laborables de su recibo. En cuanto a los empleados cubiertos por el Artículo 5, si el secretario determina no tener conflicto de interés, entonces asumirá jurisdicción en el caso. En los casos de los empleados afectados por este artículo 5 de la Ley, el secretario de Justicia también efectuará una investigación preliminar para determinar si existe o no conflicto de interés, o para referir al PFEI con un informe con sus recomendaciones al respecto. Una vez remitido el Informe, el Panel, al igual que con respecto a los funcionarios cubiertos por el artículo 4, determinará si acoge la recomendación o asigna o no un FEI a pesar de la recomendación del secretario. *Id.* (3).

El artículo 8 de la Ley, 3 LPRA Sec. 99 (o), establece en su primer inciso criterios de veracidad y conocimiento personal que deberá tener la declaración jurada que sirva de base para la querella contra el funcionario. (*id* (1)). También establece en su segundo inciso que será causa suficiente para investigar la recomendación hecha en los referidos recibidos de la Oficina del Contralor, Cámaras Legislativas y agencias del Gobierno de los Estados Unidos para que se presenten cargos criminales contra cualquiera de los funcionarios a quienes aplica la Ley. *Id.* (2). Dispone que el secretario de Justicia tendrá un término de quince (15) días laborables desde la fecha en que recibe la querella o la información para determinar si realizará la investigación preliminar y notificar al PFEI. 3 LPRA Sec. 99 (o) (4). Para la investigación preliminar el secretario tendrá un término de noventa (90) día, que puede ser prorrogado por un término igual previa solicitud y discreción del Panel. *Id.* Si decide no realizar la investigación

preliminar tiene que informar al PFEI y remitir el expediente del caso, quien tendrá a su vez discreción para realizar la investigación preliminar. 3 LPRA Sec. 99 k (2). El secretario viene obligado a notificar al querellante y al funcionario querellado su determinación de recomendar la designación de un FEI. 3 LPRA Sec. 99 k (5). Durante el transcurso de una investigación preliminar el secretario no podrá conceder inmunidad a los funcionarios o personas contempladas en la Ley que sean objeto de investigación, excepto aquellos casos que el autor o coautor se conviertan en testigos del pueblo. 3 LPRA Sec. 99 o (5). Ante una querella o información presentada, la Ley Núm. 2 dispone en su artículo 9, que si el secretario de Justicia no actuara en los términos de noventa días o ciento ochenta (180) días, cuando hubiere obtenido una prórroga por parte del Panel, quedará privado de jurisdicción sobre la investigación, y deberá someter todo el expediente investigativo al Panel para su intervención para lo que dispondrá de un plazo no mayor de diez (10) días. 3 LPRA Sec. 99 p.

El artículo 11 de la Ley. Núm. 2, 3 LPRA Sec. 99 r, establece la facultad del Panel de nombrar un FEI en los distintos casos en que proceda, bien por recomendación del secretario de Justicia, determinación del propio Panel, ante una recomendación negativa del secretario, o cuando se presenta ante el Panel una querella contra el secretario. Establece además la facultad de supervisión del Panel sobre el FEI; de velar porque observe la diligencia debida en las investigaciones encomendadas; delimitar la encomienda asignada al FEI; ampliar la encomienda concedida, consolidar investigaciones en un solo fiscal, requerir los informes que sean necesarios y confiere autoridad para situaciones especiales como en el caso de muerte, incapacidad y destitución, para nombrar un FEI interino hasta que el sucesor sea nombrado. *Id.*

El artículo 12 de la Ley Núm. 2, 3 LPRA Sec. 99s, da contenido a la figura del Fiscal Especial Independiente. Este artículo fue sustancialmente enmendado en el año 2012 para

requerir la previa autorización del Panel en algunos asuntos sobre el manejo de los casos del FEI. Se establecen aquí los requisitos de educación y experiencia que deberá tener cada Fiscal Especial Independiente; se autoriza el pago de los servicios que presta mediante contratación con el PFEI; y les concede, respecto a los asuntos dentro de su encomienda y jurisdicción, todos los poderes y facultades que tienen el Departamento de Justicia, el Director del Negociado de Investigaciones Especiales y cualquier otro funcionario autorizado bajo esta ley a investigar y procesar violaciones a la ley penal. *Id.* inciso s (1-3).

Además, bajo el inciso 3, se mencionan algunas facultades, sin que se entienda una limitación, de los fiscales especiales en cuanto a la encomienda asignada y se añaden otras bajo los incisos 4 - 8. 3 LPRA s 3 (a-l), 4-8. Así, por ejemplo, establece que el FEI solicite al Panel la contratación de servicios profesionales consultivos sin sujeción a los requisitos de subasta *Id.* (3 a); también, necesita la previa autorización del Panel para otorgar inmunidad a testigos en un procedimiento penal, civil o administrativo, *Id.* 3- e; deberá el FEI solicitarle al Panel el referido de asuntos relacionados a su encomienda, *Id.* 3-k; solicitará al Panel que tramite el destaque de los recursos humanos de otras agencias del gobierno necesarios para llevar a cabo el tipo de investigación que se le encomiende, *Id.* inciso 3-l; solicitará la aprobación previa, expresa y por escrito del Panel para ofrecer o aceptar alegaciones pre acordadas, entendiéndose denegada la autorización si el FEI no recibiera contestación del Panel en cinco días; y donde se acordaren negociaciones, la aceptación certificada por el Panel deberá constar en los autos del caso al dictarse la sentencia. 3 LPRA s (6). El FEI asignado deberá completar su investigación en noventa (90) días desde que se le asigne, o el término adicional de noventa (90) días que conceda el Panel. De no ser suficiente este término, el Panel podrá conceder al

FEI un término perentorio de treinta (30) días dentro del cual tendrá que concluir la investigación.  
3 LPRA Sec. s (4-5).

El FEI tiene otras facultades reconocidas en este artículo 12. Puede, por ejemplo, entre otras, delegar sus funciones en los abogados y funcionarios bajo su supervisión quienes, en los asuntos así delegados, podrán representar al FEI. También tiene las facultades generales de acudir a los tribunales, representar al gobierno del Estado Libre Asociado en aquellos casos en que sea parte o esté interesado, y comparecer, en casos que se tramiten en apelación, ante el Tribunal Supremo o los tribunales de los Estados Unidos. Además, puede conducir todo tipo de investigación, citar testigos, tomar juramentos proveer protección a testigos, requerir documentos y objetos, incluyendo planillas de contribución sobre ingresos, y acudir a los tribunales a obligar que se le provea información. 3 LPRA Sec. 99s.

La Ley Núm. 2 según enmendada en 2012, concede autoridad exclusiva al Panel del FEI, adicional a la concedida bajo el artículo 4, para proponer casos disciplinarios contra alcaldes y alcaldesas que fueren imputados, acusados o convictos por delitos contra la función pública o el erario o por negligencia inexcusable en el desempeño de sus funciones. 3 LPRA Sec. 99 t – 1. Al incorporar a la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, por virtud del Plan de Reorganización Número 1 de 3 de enero de 2012, las funciones que antes tenía la Comisión Para Ventilar Querellas Municipales, se añadieron esencialmente estas funciones al PFEI, creándose una nueva entidad adscrita al Panel que ahora se conocería, bajo la enmienda de 2012, como la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

Esta entidad tiene la facultad de considerar y emitir informes al Panel con recomendaciones de suspensión sumaria o destitución luego de un estricto proceso legal. El Panel podrá entonces tomar la decisión de suspender o destituir al funcionario, al cual también

podría investigar y designar un FEI por sus actuaciones. Se requiere que tanto la suspensión o destitución del alcalde o alcaldesa ocurra cuando, por delitos grave contra la función pública, o el erario, o menos grave que implique depravación moral, se haya determinado causa probable para su arresto bajo la Regla 6 de Procedimiento Criminal; o cuando esos funcionarios fueran ya formalmente acusados por tales delitos. El Panel, luego de recibir el informe de la UPAD podrá decretar la suspensión sumaria del cargo; cuando el funcionario, sin embargo, sea convicto por similares delitos graves contra la función pública o el erario, o menos grave que envuelvan depravación moral, el Panel, luego de recibir el informe de la UPAD, podrá decretar su destitución. Además, el Panel podrá intervenir a través de la UPAD, cuando hubiese una querella contra un alcalde o alcaldesa por conducta inmoral, o actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, o negligencia inexcusable en el desempeño de sus funciones lesiva a los mejores intereses públicos, y decretar la suspensión o destitución del funcionario.

Finalmente, la Ley Núm. 2, según enmendada, establece la estructura, composición y forma de funcionamiento del Panel. Dispone el artículo 10 que el Gobernador de Puerto Rico designara, con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen el Senado y la Cámara de Representantes de Puerto Rico, tres miembros en propiedad con experiencia en el campo de derecho penal. Estos tres (3) miembros constituirán el Panel y serán seleccionados de entre los ex jueces del Tribunal Supremo, del Tribunal de Apelaciones o del Tribunal de Primera Instancia. El Gobernador de Puerto Rico también designará, de la misma forma, de entre los ex jueces del Tribunal Supremo, del Tribunal de Apelaciones o del Tribunal de Primera Instancia dos (2) miembros alternos que formaran parte del Panel en caso de inhibición o de alguna otra circunstancia que impida a cualquier miembro en propiedad desempeñar sus funciones. Los miembros en propiedad designarán de entre ellos

un presidente o presidenta del Panel. 3 LPRA Sec. 99 q (1). También establece este artículo que el presidente o presidenta del Panel será el funcionario ejecutivo que supervisará la administración y gerencia de la Oficina. El Panel adoptará las reglas aplicables a la designación de la Presidencia Interina ante cualquier ausencia temporal del presidente o la presidenta. El presidente o presidenta del Panel mantendrá igualdad de derechos y deberes respecto al resto de los miembros del Panel en cuanto a las decisiones y votación en torno a los casos u asuntos referidos a la atención de dicho Cuerpo Colegiado. *Id.* q (2).

Añade dicho artículo que los miembros del Panel servirán por un término de diez (10) años y que las personas designadas no podrán ser nombradas por más de un término consecutivo. En caso de que surja una vacante antes de expirar el término de diez (10) años, el nuevo nombramiento se extenderá por el término de diez (10) años. Los términos que sirvan los miembros alternos no se contarán en su contra en caso de que sean designados miembros en propiedad. Los nombramientos cuyo término expire continuarán en función hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión de su cargo. Este término de diez (10) años se extendería a los miembros del Panel que a la fecha de la aprobación de la enmienda a la ley estén en sus cargos, y se computará a partir de la fecha en que éstos prestaron su juramento, una vez confirmados por el Senado y la Cámara de Representantes. *Id.* Inciso q (3). En todo caso de vacante el Gobernador expedirá un nuevo nombramiento por el término de diez (10) años. *Id.* q (4).

Se dispone que las decisiones del Panel se toman por mayoría simple. *Id.* q (5). Los miembros del Panel tendrán derecho a una dieta de doscientos dólares (\$200.00) por cada día o parte de este en que realicen gestiones por encomienda del Panel, o de su presidente o presidenta. Esta dieta, que no fija un tope, está exenta del pago de contribuciones sobre

ingresos. Además, a los miembros del Panel se le reembolsarán todos sus gastos incurridos en el cumplimiento de sus funciones. *Id.* q (6). También se establece que los miembros del Panel son considerados funcionarios públicos, tienen inmunidad cuasi judicial en el desempeño de sus funciones y derecho a representación legal por el Departamento de Justicia. A estos les está expresamente prohibido entender en asuntos que puedan representar conflictos de intereses con aquellos asuntos que son o pudieran ser objeto de su mandato en el Panel, ni podrán tener contratos para proveer servicios legales que requiera litigar contra el gobierno, la rama legislativa o la rama judicial. *Id.* q (7-9). Fue significativa la enmienda que aumentó a diez años los términos de los miembros del panel y la dieta establecida no sujeta al pago de contribuciones de la propiedad podría llegar a ser una cantidad sustancial de dinero por los servicios prestados. Unida a los pagos a los FEI por hora de casos, los costos del OPFEI resultan bastante altos. En su origen estas dietas eran de \$50.00 por día o parte de día; o sea que se han cuatriplicado desde que se aprobó la Ley.

Hemos presentado de manera esquemática las disposiciones más importantes de la Ley Núm. 2. En resumen, la amplia jurisdicción conferida a la OPFEI a través de las distintas enmiendas, incluyendo las nuevas facultades y prerrogativas concedidas en el año 2012, extendiendo las investigaciones a personas que no son funcionarios públicos, y con facultades administrativas sobre los Alcaldes, es mayor que las consideradas y contempladas en su origen en el año 1988 por la Asamblea Legislativa. Además, a través del cuerpo de las enmiendas adoptadas se incrementó el grado de control del Panel sobre el desempeño de la figura del FEI, restándole a este parte de su independencia en el manejo de los casos asignados. Debemos plantearnos si este aparente aumento a través de los años tanto en la autoridad del Panel y en la extensión de los términos de servicio de los miembros podrían tener el efecto de restar a la

aparición de neutralidad esperada en la dirección de las investigaciones y el eventual manejo de los casos referidos. Debe recordarse que esta neutralidad fue esencial en la justificación y fundamento (ante la opinión pública y la justicia) de la figura del fiscal especial independiente.

No se cuestiona, sin embargo, la labor realizada por la OPFEI, ante la gran cantidad de casos de corrupción que ha llevado e investigado a través de los años y que justifican que se mantenga vigente. La corrupción sigue siendo, aun hoy día (a saber), y a pesar de la Ley Núm. 2, más que en sus inicios, un mal creciente de las distintas administraciones de gobierno. La opinión pública prevaleciente ante tal corrupción, en general, continúa siendo de crítica hacia funcionarios y agencias gubernamentales, en parte por la cantidad de casos que se dan a conocer o se sospechan, desconfiando en que se atenderán adecuadamente, pese a los esfuerzos y logros del PFEI. No obstante, en un área del derecho tan delicada como es el servicio público, donde abundan los conflictos de intereses por razones varias entre los actores a cargo de procesar a los implicados, el mecanismo de la OPFEI de la Ley Núm. 2, si bien ha resultado una solución para dar neutralidad y objetividad a los casos referidos, requiere que los términos largos del Panel ejerciendo autoridad y manteniendo el control de las investigaciones se revisen o limiten para garantizar una mayor transparencia y comprensión por el pueblo. Lo que se interesa es que pueda haber un sistema de fiscales verdaderamente independientes de la autoridad nominadora dentro de nuestro esquema constitucional, que investiguen y lleven sus casos conforme a derecho, libre de presiones.

#### **IV. MEDIDAS LEGISLATIVAS PENDIENTES ANTE LA CONSIDERACIÓN DE LA LEGISLATURA DE PUERTO RICO**

Como parte de sus trabajos, la Comisión consultó el sistema SUTRA disponible en la página web de la Oficina de Servicios Legislativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico,



<https://www.oslpr.org>, para conocer las medidas bajo consideración de la Legislatura sobre este tema. La investigación arrojó el resultado que se enumera a continuación, que incluye proyectos de ley y resoluciones, sus títulos, sus autores y el *estatus* de su trámite a la fecha de este informe:

**1. PC 1118 2021**

- a. Título: Para enmendar los incisos (4) y (5) del Artículo 12 de la Ley 2-1988, según enmendada, conocida como la "Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente" con el fin de disponer cuál es el término que tiene el Fiscal Especial para completar las investigaciones y radicaciones de acusaciones; y para otros fines relacionados.
- b. Autor(es): Rep. Lisie Janet Burgos Muñiz (PD)
- c. Radicado el 12/13/2021
- d. Primera lectura 12/22/2021
- e. Referido a Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública

**2. PS 0023 2021**

- a. Título: Para derogar la Ley Núm. 2 que creó el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente y el cargo del Fiscal Especial Independiente.
- b. Autor(es): Sen. José Luis Dalmau Santiago (PPD)
- c. Radicado el 01/02/2021
- d. Primera lectura 01/14/2021
- e. Referido a Comisión de Lo Jurídico y Comisión de Gobierno

**3. PS 0162 2021**

a. Título:

- i. Para enmendar el inciso (o) del Artículo 4 y enmendar los Artículos 34 y 35 de la Ley 73- enmendar el inciso (o) del Artículo 4 y añadir un nuevo inciso (o) al Artículo 34 de la Ley 73-2019, según enmendada conocida como "Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019", a los fines de incluir y/o clasificar como entidades exentas a la Oficina del Contralor Electoral, y a la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente; así como autorizar permanentemente a la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA) para realizar compras excepcionales de equipos y servicios médicos-hospitalarios y quiroprácticos a los lesionados por accidentes de vehículos de motor con carácter de urgencia en el menor tiempo posible; realizar enmiendas técnicas; y para otros fines relacionados.

b. Autor(es): Sen. Wanda Soto Tolentino (PNP), Sen. Ramón Ruiz Nieves (PPD),  
Sen. Gregorio Marías Rosario (PNP)

c. Radicado el 02/04/2021

d. Primera lectura 02/11/2021

e. Referido a Comisión de Gobierno

f. Primer informe 06/02/2021

g. Remitido a la Comisión de Reglas y Calendario del Senado 06/02/2021

**4. PS0347 2021**

- a. Título: Para enmendar el Artículo 12 de la Ley Núm. 2, conocida como la "Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente" para disponer que la determinación de la concesión del privilegio de inmunidad contra el procesamiento deberá contar con la anuencia de la mayoría los miembros del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente antes de recurrir al Tribunal de Primera Instancia para su consentimiento y; para otros fines relacionados.

- b. Autor(es): Sen. Ramón Ruiz Nieves (PPD), Gretchen M. Hau (PPD), Sen. Rubén Soto Rivera (PPD)
- c. Radicado el 04/30/2021
- d. Primera lectura 05/03/2021
- e. Referido a Comisión de Gobierno
- f. Vista Pública 10/20/2021

#### **5. PS 870**

- a. Título: Para enmendar los Artículos 4, 7, 8, 9 y 12 de la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como "Ley del Panel del Fiscal Especial Independiente" a los fines de enmendar los términos establecidos para que el Secretario del Departamento de Justicia determine la procedencia de investigación preliminar y la recomendación del Departamento sobre si procede o no la designación de un Fiscal Especial; extender el término de investigación del Fiscal Especial; uniformar los términos en la ley; y otros fines relacionados."
- b. Autores: Sen. Juan Zaragoza Gómez (PPD); Sen. Gretchen M. Hau (PPD)
- c. Radicado el 04/29/2022
- d. Primera lectura 05/03/2022
- e. Referido a Comisión de Lo Jurídico

#### **6. RC0034 2021**

- a. Título: Para ordenar a la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes del Gobierno de Puerto Rico, a realizar una amplia y exhaustiva investigación sobre el funcionamiento, administración y rendimiento de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente; evaluar la eficacia de este organismo, el estudio de otros modelos internacionales utilizados para el procesamiento del comportamiento delictivo o indebido de funcionarios gubernamentales; la formulación de recomendaciones de legislación fundamentadas sobre la base de la detección efectiva de estos delitos y la maximización de

los recursos disponibles para el procesamiento efectivo de estos casos; y para otros fines relacionados.

- b. Autor(es): Hon. José M. Varela Fernández (PPD)
- c. Radicado 01/04/2021
- d. Primera Lectura 01/25/2021
- e. Referido a Comisión de Asuntos Internos

## **7. RC0042 2021**

- a. Título: Para ordenar a la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, realizar una investigación sobre las distintas etapas de investigación y procesamiento de casos de corrupción gubernamental en todos sus ámbitos; las interacciones entre el Departamento de Justicia, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, el Negociado de Investigaciones Especiales, el Negociado de la Policía de Puerto Rico y cualquier otra agencia o instrumentalidad del gobierno que intervenga en cualquier etapa de investigación o procesamiento de casos de corrupción gubernamental, así como emitir recomendaciones sobre una posible reforma en la investigación y procesamiento de los casos de corrupción gubernamental; y para otros fines relacionados.
- b. Autor(es): Hon. Denis Márquez Lebrón (PIP)
- c. Radicado 01/04/2021
- d. Primera lectura 01/25/2021
- e. Referido a Comisión de Asuntos Internos
- f. Primer informe con entrillado 10/26/2021
- g. Remitido a Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate de la Cámara  
10/26/2021
- h. Aprobado con enmiendas del informe y enmiendas en sala 11/08/2021

- i. Referido a Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública 11/15/2021

#### **8. RC0272 2021**

- a. Título: Para ordenarle a la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, realizar una investigación abarcadora y continua sobre las estructuras gubernamentales y los posibles vacíos legales que puedan permitir actos de corrupción en el servicio público; revisar las leyes, reglamentos y demás medidas para que éstas fomenten la integridad en el Gobierno y los principios éticos en el ejercicio del cargo público; analizar y revisar la política pública, texto y penas de los delitos sobre corrupción y acciones contrarias a la ética en el Gobierno; revisar la organización, estructura, facultades, funciones, planes y ejecución del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (PFEI), la Oficina del Contralor de Puerto Rico, la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Inspector General, entre otros asuntos; y para otros fines relacionados.
- b. Autor(es): Hon. Héctor E. Ferrer Santiago (PPD)
- c. Radicado el 02/16/2021
- d. Primera lectura 02/22/2021
- e. Referido a Comisión de Asuntos Internos
- f. Primer informe con entirillado 03/08/2021
- g. Remitido a Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate de la Cámara el 03/08/2021
- h. Aprobado con enmiendas del informe por unanimidad el 03/16/2021
- i. Referido a Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública 03/16/2021

#### **9. RC0350 2021**

- a. Título: Para ordenar a la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, realizar una investigación exhaustiva sobre el funcionamiento y

administración del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente; evaluar el costo por caso radicado; evaluar la eficacia de este organismo; estudiar la posibilidad de crear un modelo de procesamiento criminal de funcionarios públicos gubernamentales atemperado al siglo XXI; y para otros fines relacionados.

- b. Autor(es): Hon. Edgardo Feliciano Sánchez (PPD), Hon. Lisie Janet Burgos Muñiz (PD)
- c. Radicado el 04/06/2021
- d. Primera lectura 04/07/2021
- e. Referido a Comisión de Asuntos Internos
- f. Primer informe con entirillado 05/14/2021
- g. Remitido a Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate de la Cámara 05/14/2021
- h. Aprobado con enmiendas del informe y enmiendas en sala por unanimidad 06/03/2021
- i. Referido a Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública 06/14/2021

#### **10.RC0457 2021**

- a. Título: Para ordenar a la Comisión de lo Jurídico y la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, realizar una investigación exhaustiva y fiscalización sobre el fiel cumplimiento de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente con todas sus obligaciones y deberes según impuestas por la Ley Núm. 2, mejor conocida como "Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente"; investigar su costo eficiencia; y para otros fines relacionados.
- b. Autor(es): Hon. Orlando Aponte Rosario (PPD)
- c. Radicado 06/28/2021

d. Referido a Comisión de Asuntos Internos

Los anteriores proyectos y propuestas de resoluciones conjuntas dirigidas a estudiar y enmendar la Ley Núm. 2 refleja el interés de la Asamblea Legislativa en el tema que nos ocupa y la actualidad y preocupación que existe sobre el problema de la corrupción, no obstante la labor que realiza la OPFEI. Como mencionamos, no conocemos el estado y suerte de estas medidas pero entendemos que al momento de entregar este informe se desarrolla una variada discusión pública sobre las alternativas referente a este tema.

**V. VISTAS PÚBLICAS Y COMENTARIOS A LAS PONENCIAS PRESENTADAS**

La Comisión citó a vistas públicas sobre el tema encomendado los días 5 y 6 de abril de 2022. A estos efectos, hizo una invitación abierta dirigida a todas las personas que quisieran participar. También cursó invitaciones a personas que, por razón de experiencias previas con la OPFEI, tenían algo que aportar.

La Comisión entiende necesario destacar que hubo abogados y abogadas que quisieron comparecer de manera confidencial, sin identificarse, permitir divulgar la identidad o comparecer por escrito. Al deliberar, esta concluyó que toda persona que quisiera aportar información ya fuera en vista pública, o en reunión con la Comisión, tenía que identificarse y su identidad no podía ser confidencial. Cabe advertir, que no se trata de personas vulnerables o que la información en su poder pudiese estar relacionada con algún delito; sino que se trataba de abogados y abogadas que sencillamente no querían verse identificados ni vinculados a esta discusión. La Comisión decidió rechazar las peticiones luego de analizarlas.

A todos los ponentes, se les solicitó que presentaran por escrito sus ponencias. No obstante, la Comisión recibió solamente las presentadas por el Lcdo. Guillermo Garau Díaz, la

Lcda. Vilma Maldonado Arrigoitia y la Lcda. Nydia Cotto Vives. Todos los ponentes tuvieron la amabilidad de contestar las preguntas que realizaron los miembros de la Comisión. La Comisión también contó con dos notas periodísticas sobre el tema, publicadas por uno de los deponentes, el Lcdo. Leonardo Aldridge Kontos, en el periódico El Nuevo Día. Copia de estas ponencias y columnas se unen a este informe como anejos.

Las vistas fueron transmitidas por la aplicación Facebook Live del CAAPR. A continuación un breve resumen de los puntos que enfatizaron.

El 5 de abril de 2022 participaron como deponentes los siguientes.

**Lcdo. César López Cintrón** - Fue FEI desde 1997 hasta 2011. También sirvió como subsecretario de justicia. Redactó el primer borrador de proyecto de ley sobre este tema y asesoró al Senado sobre dicho asunto. Expuso la evolución del FEI entre 1988 a 2012, de completa independencia en sus comienzos a un fiscal cuya discreción es controlada por el panel que lo designa, privando al fiscal de su independencia. Opina que las enmiendas de 2012 a la Ley Núm. 2, cambiaron completamente la figura del fiscal independiente; a su juicio las enmiendas del 2012 constituyen una nueva ley del FEI. El FEI ya no tiene discreción y las decisiones en los casos tienen que ser aprobadas y consultadas con el panel. Sugirió que se suprima la Oficina del FEI de inmediato. Explicó que la concepción de la ley que se aprobó en PR se basa en el modelo utilizado en Estados Unidos para la investigación de Watergate porque se pensó que era en mejor modelo. Opinó que la OPFEI ha perdido su esencia para convertirse en una especie de fiscal de distrito con autoridad sobre los fiscales especiales independientes. A su juicio esa oficina carece de la confianza del pueblo. Sugirió que el cuerpo de fiscales y recursos del Departamento de Justicia se encargue de tramitar los casos que hoy atiende la



OPFEI. Sugirió que se cree una entidad que fiscalice esos trabajos; a su juicio, esta entidad debe ser independiente y desvinculada del sector político.

**Lcdo. Leo Aldridge Kontos** - El Lcdo. Leo Aldridge Kontos, conocido abogado y comentarista, expresó varios puntos en torno a la Ley del FEI. Comenzó distinguiendo la amplia la jurisdicción del FEI sobre los autores y los coautores de delitos a la luz de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo en Pueblo v Muñoz Noya, 204 DPR 745 (2020). Sobre todo en cuanto a utilizar esa jurisdicción para procesar por delitos aun cuando no se da el requisito de concierto y común acuerdo con un funcionario público, lo que a su juicio está ocurriendo en un caso que él lleva como abogado de defensa. Sugiere lo peligroso que resultaría que una persona privada sea investigada por el Departamento de Justicia sin que le presenten cargos y luego el FEI pueda acusar a esa misma persona al investigar un caso que le es referido contra un funcionario público, donde el FEI no acusa al funcionario. Expresó además su preocupación con la doble función del PFEI de investigar, acusar y procesar criminalmente por actos contrarios al interés público y a la vez intervenir, formular y adjudicar administrativamente casos disciplinarios contra alcaldes y alcaldesas, incluyendo imponer la sanción de suspensión y hasta destitución cuando sus casos eran, a su vez, investigados por un FEI asignado que presentaría acusaciones contra ellos. Su crítica es a la doble función de juez y parte acusadora al delegarle a la OPFEI las funciones que tenía la antigua Comisión de Querrelas Municipales. Entiende que esa función referente a los alcaldes y alcaldesas debería ejercitarse por una entidad separada. Finalmente expuso su preocupación por la forma de contratar a los FEI y pagarles por hora, ante la posibilidad que pudiera haber casos donde se practique la sobre facturación.

**Sra. Vilma Maldonado Arrigoitia** - La periodista Maldonado Arrigoitia criticó a la OPFEI por la falta de un proceso adecuado para dar información pública. Planteó un serio problema de falta de información al público y a la prensa sobre la labor de la OPFEI. A su juicio la ausencia de apertura en dar acceso a la información impide al público conocer la actividad del Panel. Criticó la página electrónica del FEI ya que a su juicio esta no resuelve el problema de permitir acceder información que esté al día. (Véase la ponencia escrita a la Comisión de la Periodista Maldonado Arrigoitia, que se incluye como anejo.) La crítica que hace a la página electrónica es tanto por la dificultad en acceder a la información actualizada como a la falta de información. Criticó además que no se puede seguir el tracto sobre absoluciones y convicciones, las fechas de las vistas judiciales pendientes contra funcionarios públicos y los vencimientos de los términos de las investigaciones que llevan a cabo los fiscales asignados y el Panel. Indicó en su ponencia que la información disponible en la página Web de la OPFEI no es de fácil acceso al ciudadano que "... probablemente es el único contacto que tiene el público con una oficina dirigida por unos exjueces que tienen una exposición [pública] muy esporádica o nula". (Véase pág. 2 de ponencia de Periodista Wilma Maldonado Arrigoitia.)

**Lcdo. Guillermo Garau Díaz** - El Lcdo. Garau Díaz es un exfiscal Especial Independiente, con más de quince años de experiencia en esta posición, que compareció voluntariamente ante la Comisión a deponer y presentó una ponencia escrita, la cual se une como anejo a este informe. El Lcdo. Garau expresó que entiende que la oficina del FEI es imprescindible para la investigación de casos de corrupción pública y logra su cometido de neutralidad e independencia en los casos, libre de colores políticos y otras presiones. Opinó que las enmiendas a la Ley Núm. 2, sobre todo las de 2012, fueron

necesarias para darle a la OPFEI la estabilidad deseada. Admitió el control del Panel sobre los FEI en grado de supervisión que a su juicio resta a la capacidad de estos de dirigir sus casos. En su ponencia escrita, hizo un detallado y excelente análisis de la Ley Núm. 2 y de las enmiendas introducidas en el año 2012. Entiende que el PFEI es crucial para establecer la credibilidad del pueblo en sus instituciones, gobiernos y funcionarios. También opinó que esta oficina cumple con lograr convicciones en exceso de ochenta por ciento de funcionarios identificados con todas las ideologías políticas, sin que intervengan favoritismos de clase alguna. Ahora bien, recomendó ciertas enmiendas a la Ley Núm. 2. Propuso que los miembros del Panel no sean solamente exjueces, sino que se incluya en la composición del Panel a exfiscales, o abogados retirados con experiencia en el campo penal. Ello permitiría a su juicio que el Panel pueda rendir mejor y más eficiente labor de supervisión del FEI. Sugirió que no son necesarios los miembros alternos del Panel y que deben eliminarse ya que las decisiones del Panel se toman por mayoría. Propuso, además, que un miembro del Panel sea electo por el pueblo, como ocurre con el representante del Consumidor en la Junta de Directores de la Autoridad de Energía Eléctrica. Entre las enmiendas que propuso, entiende que debe aclararse en el Artículo 12 de la Ley Núm. 2, 3 LPRA sec. 99s, la facultad que tiene un FEI para revisar una sentencia que desestima una acusación, a los fines de evitar que el Panel intervenga con esta facultad que tiene el FEI. Sostuvo además que se debe legislar para atemperar el texto de la Ley con la jurisprudencia interpretativa para disponer expresamente que los términos para investigar y presentar cargos con que cuenta un FEI son directivos y no jurisdiccionales. Expresó que la ausencia de una disposición expresa en la Ley Núm. 2

a estos efectos provoca la presentación de mociones de desestimación que dilatan los casos injustificadamente.

**Lcdo. Antonio Sagardía** - El licenciado Sagardía se expresó de manera muy emotiva sobre su experiencia como exsecretario de Justicia que fue acusado por la oficina del FEI. Expresó que en su caso -al igual que en otros- su procesamiento estuvo matizado por razones políticas y no por los méritos del caso, tal y como demostró su exoneración. En su testimonio esbozó una de las críticas más fuertes a dicha oficina, particularmente relacionada con los criterios para la selección de casos. Abogó por la eliminación de la oficina, aunque posteriormente a preguntas de miembros de la Comisión, expresó que podría mantenerse la oficina, pero habría que hacerle unas enmiendas fundamentales que garanticen su imparcialidad. En su ponencia también señaló la importancia de que los fiscales asignados a casos sean los que tomen las decisiones en el litigio, como por ejemplo la realización de alegaciones pre acordadas. Abogó también por la necesidad de que los abogados designados sean personas de mucho prestigio y excelencia en la abogacía.

El 6 de abril de 2022 participaron como deponentes los siguientes.

**Dr. Carlos E. Severino Valdés** - Profesor y escritor que ocupó posiciones públicas y administrativas en la Universidad de Puerto Rico, incluyendo el cargo de Rector. Se asignó un fiscal especial independiente para investigarlo, luego de que una detallada investigación administrativa conducida por una oficial examinadora independiente lo exonerara. La OPFEI luego de su investigación asignó un FEI que presentó cargos criminales y el caso en los tribunales se demoró hasta que, luego de un juicio, fue absuelto por un jurado de todos los cargos criminales. En síntesis, detalló en su ponencia

la experiencia que vivió cuando fue investigado y acusado por el OPFEI. Cuestionó la dilación en las investigaciones y la concesión de términos adicionales para culminar la investigación, sin existir una postura clara de porqué se conceden las prórrogas adicionales. Expresó que entiende que la raíz del problema surge del proceso y la forma para designar al FEI. Recomendó que haya representatividad ideológica en el Panel. Denunció que fue víctima de persecución ideológica y explicó el proceso por el cual se incurre en la judicialización de la política (*law fare*), consistente en utilizar el aparato judicial para perseguir adversarios y ganar ventaja política. Especificó que las enmiendas realizadas a la Ley Orgánica del PFEI en 2012 dieron poderes amplios al Panel y destacó que el PFEI es juez y parte en cuanto al proceso relacionado con alcaldes. El doctor Severino Valdez acusó al Panel de discriminar contra él por sus ideas políticas e ideológicas y de insistir en la presentación de cargos por actos que no constitúan delito con el propósito de destruir su reputación. Asimismo, acusó al Panel de fabricarle cargos donde no los había. Expresó que su preocupación es que, a su juicio y basado en su experiencia personal, el Panel incurre en la práctica de utilizar la opinión pública producida por un caso fabricado para destruir la personalidad y prestigio. Adujo cautela ante el uso de los mecanismos procesales y legales para eliminar la libertad de expresión y destruir a la oposición política.

**Lcdo. José A. Andreu Fuentes** - Aseveró que el PFEI tiene que sufrir cambios estructurales o ser eliminado. Opinó que, básicamente, hay dos Departamento de Justicia; y que el PFEI no responde a ni es fiscalizado por nadie. Recordó que, en sus propósitos originales, el Caso Maravilla se trabajó con nombramientos de FEI que tenían total independencia, por excepción y para un caso en particular. Contrastó que,

actualmente, se quitó discreción a los fiscales y ahora el PFEI tiene el poder. Cuestionó la constitucionalidad del PFEI y el proceso de nombramiento del FEI en los casos referidos. Indicó que está promoviendo un proyecto cameral para que el PFEI se elimine por completo, pues estando Puerto Rico en quiebra, no se justifica una oficina paralela que represente doble gasto. Advirtió que el FEI asignado al caso referido cobra por hora por investigar a una persona, lo cual lo pone en mejor posición que los fiscales que son funcionarios públicos y fomenta el que el FEI se extienda en su investigación. Propuso pasar todas las funciones de la OPFEI al Departamento de Justicia. Incluso, mencionó que eliminaría la Oficina de Ética Gubernamental, pues la posibilidad de procesar una misma conducta como delito y como violación administrativa constituye duplicidad de esfuerzos y podría violar la protección constitucional contra la doble exposición.

**Lcdo. Hiram R. Morales Lugo** - Compareció en representación del PFEI y su Presidenta. En general, tanto en la ponencia en la vista, como en su ponencia escrita, la posición del OPFEI fue en defensa ardua y fundamentada de su cumplimiento con la encomienda de combatir la corrupción. Acentuó los logros de la OPFEI en el curso de los años de implementación de la Ley Núm. 2 y la experiencia adquirida a través de los múltiples casos manejados, así como el éxito de las gestiones ante los tribunales e interpretaciones favorables, obtenidas en sentencias y opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico y el Tribunal de Apelaciones. A pesar de las críticas de algunos deponentes sobre la forma de operar de la OPFEI, presentó detalladas estadísticas de los casos que maneja esta oficina, el récord de convicciones logradas y los fondos restituidos por personas convictas de delitos provenientes, de multas y reembolsos. La OPFEI entiende que ha logrado su cometido de funcionar de forma independiente y libre

de conflictos de intereses. Defendió su posición de poder manejar, además de los referidos para investigación y procesamiento penal, los casos contra los alcaldes y alcaldesas. Expresó que la función de adjudicador de procedimientos administrativos y civiles no está reñida con la función de presentar denuncias y cargos criminales ante los tribunales y, al mismo tiempo, acusar por infracciones penales a estos funcionarios. Su objetividad se logra, en su opinión, por la forma en que han dividido la oficina que administra, separando a los fiscales especiales que atienden los casos de corrupción que presentan ante los tribunales de aquellos manejados por la Unidad de Procesamiento Administrativa y Disciplinaria bajo el Plan de Reorganización Número 1 de 2012. Negó cualquier imputación de discrimen, conflictos o conductas impropias, recordando que la OPFEI rinde cuentas de su proceder, pues el Artículo 18 de la Ley Núm. 2 establece las causas de destitución de los miembros en funciones. Destacó también que el PFEI no inicia la investigación de los casos la mayoría de las veces; la inicia el Departamento de Justicia, el Contralor, la Oficina de Ética Gubernamental, agencias federales, las mismas agencias por auditoría interna, la Oficina del Inspector General, la Asamblea Legislativa y los ciudadanos mediante querella. Hizo referencia a que otros países tienen salas especializadas en corrupción. Opinó que se debe fortalecer la Academia Judicial Puertorriqueña en cuanto a educar a los jueces sobre este tema. Indicó que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha validado la constitucionalidad del PFEI. En cuanto a las alegaciones pre acordadas, opinó que el Fiscal Especial Independiente asignado no puede negociarlas solo, pues aduce que ello es una cuestión de política pública. Se colige que el Panel entiende que materias de política pública le corresponde decidir las al Panel y no a los fiscales especiales. Destacó que ningún partido puso en su programa

de gobierno eliminar el FEI. Especificó que la contratación de fiscales especiales independientes tiene límites. Precisó que la OPFEI tiene un presupuesto de tres millones de dólares. La ponencia escrita de la OPFEI acompañó anejos consistentes de estadísticas de su desempeño, que a su juicio demuestran la necesidad de su continuidad y de los procedimientos establecidos en la Ley Núm. 2 según enmendada.

## **VI. RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES**

La Comisión dedica esta parte del informe a resumir los hallazgos que a lo largo de su investigación entiende son fundamentales y dan lugar a las recomendaciones que más adelante se incluyen, según el examen de la Ley Núm. 2 según enmendada.

1. La Ley Núm. 2, ha sufrido a través de los años sustanciales enmiendas que variaron su intención y composición original. Estos cambios ocurrieron con las enmiendas introducidas desde 1998, 2003, 2005, 2006 y 2012. Las enmiendas de 2012 alteraron aspectos significativos de la estructura administrativa de la OPFEI, así como la relación de trabajo del Panel con los fiscales independientes. Dichas enmiendas erosionaron la discreción de los fiscales designados en el manejo de los casos a su cargo, concediendo al Panel mayor control e intervención decisoria en estos. Uno de los deponentes comparó la relación entre fiscales y el Panel luego de las enmiendas de 2012, a la que mantiene de un fiscal de distrito con los fiscales auxiliares a su cargo; algo no contemplado en la intención original de la Ley Núm. 2. A su juicio, las enmiendas del 2012 fueron en realidad una nueva ley, lejana a la intención original de 1988.
2. La jurisdicción del PFEI y su alcance investigativo se amplió con las enmiendas a la Ley Núm. 2. Véase los artículos 4 y 5 de la Ley Núm. 2, según enmendada. Se añadió



un nuevo grupo de funcionarios a los inicialmente incluidos bajo la jurisdicción investigativa del OPFEI, así como otro grupo de personas individuales que podía ser investigado como autores o coautores, no obstante no ser funcionarios públicos. Es decir, se extendió la facultad investigativa a personas particulares, que no son funcionarios públicos, si los posibles delitos de estas surgen de las investigaciones preliminares realizadas a funcionarios cubiertos por la Ley. Se sugiere la preocupación de que esta extensión reduzca el poder y la facultad investigativa del Departamento de Justicia y aumente el costo de las investigaciones. Cabe la posibilidad, de asumir jurisdicción contra ciudadanos particulares que no son funcionarios públicos en el curso de una investigación. Véase: El Pueblo de PR v Ángel Muñoz Noya, 204 DPR 745 (2020). Allí el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió como sigue:

En el recurso ante nuestra consideración, nos corresponde resolver si los Fiscales Especiales Independientes (Fiscales Especiales) cuentan con autoridad para presentar cargos criminales contra individuos particulares que, acorde con los hallazgos de una investigación debidamente encomendada por el Panel sobre el Fiscal Especial independiente (Panel o PFEI), presuntamente participaron como autores o coautores en la alegada conducta delictiva que involucraba a un funcionario público, inicialmente investigado bajo la jurisdicción del PFEI. Contestamos en la afirmativa, pues así lo confirma un análisis integral de la *Ley para crear la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, infra*, y sus respectivas enmiendas. *Id.* pág. 1 – 2 (Opinión Avanzada.)

En ese mismo caso el Tribunal Supremo opinó sobre las enmiendas del año 2012:

En el año 2012, la Ley del PFEI fue enmendada en varias ocasiones por la Asamblea Legislativa para, entre otras consideraciones, realizar una revisión integral del estatuto que asegurara la coherencia en su aplicación e interpretación. Asimismo, se atemperaron sus disposiciones a los pronunciamientos emitidos hasta entonces por este Tribunal y a las **nuevas responsabilidades delegadas al PFEI**.

Por ello, se amplió el alcance del estatuto para: (1) garantizar el ejercicio pleno de la jurisdicción concedida al Panel y a los Fiscales Especiales; (2) **aumentar el marco de acción de los referidos recibidos por el PFEI y sus investigaciones;** (3) **conceder al Panel la prerrogativa para, a su discreción, incluir o no en sus investigaciones y procesamientos a individuos particulares que hayan sido autores o coautores en cualesquiera de los delitos imputados a funcionarios públicos bajo su jurisdicción;** y (4) adicionar otras enmiendas de índole administrativo con el objetivo de aclarar y ampliar el alcance de la autonomía administrativa del organismo. Véanse, Exposición de Motivos, Ley Núm. 2-2012 (2012 (Parte 1) Leyes de Puerto Rico 69-73); Exposición de Motivos, Ley Núm. 3-2012 (2012 (Parte 1) Leyes de Puerto Rico 80-83); Exposición de Motivos, Ley Núm. 4-2012 (2012 (Parte 1) Leyes de Puerto Rico 85-91). [Énfasis en negrillas Opinión del Tribunal.]

Cabría válidamente preguntar si la ampliada jurisdicción para incluir a otras personas relacionadas que no son funcionarios públicos incide en las funciones tradicionales del Departamento de Justicia, o permitiría a la OPFEI, por ejemplo, un segundo turno al bate luego que el Secretario de Justicia haya declinado investigar al ciudadano no funcionario.

3. El Panel, concebido en su origen con la única función de asignar un Fiscal Especial Independiente para casos particulares de posibles delitos por funcionarios públicos de alto rango, es ahora una institución o agencia pública adicional del estado que mutó a través de las enmiendas a la Ley Núm. 2 de 1988. Además de lo señalado antes, como resultado de estas enmiendas, la estructura organizativa y jurisdicción de la entidad cambió, evolucionando en una agencia con rango paralelo al Departamento de Justicia, en cuanto al procesamiento criminal, al de la Oficina del Contralor, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Contralor Electoral (creada por la Ley 22-2011, según enmendada) y la Oficina del Inspector General (creada en 2010, derogada y reestablecida por la Ley 15-207). Este desarrollo de la

Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, contrasta con la intención original de nombrar fiscales independientes para investigar y procesar a funcionarios imputados con corrupción. Las funciones de verticalidad, objetividad y supervisión en el nombramiento de los fiscales especiales y su apoyo era la tarea encomendada en sus inicios al Panel, mientras los fiscales tenían la responsabilidad por el manejo de sus casos en la defensa del interés público. En el presente la tarea del OPFEI es mucho más abarcadora y amplia, reduciendo la discreción de los fiscales.

4. Hemos visto además cómo el nombramiento de los miembros del Panel por el gobernador, en virtud de las enmiendas de 2012, aumentó los términos del mandato de tres (3) años a diez (10). El Gobernador puede nombrar al PFEI a exjueces por términos que exceden y duplican el del Gobernador, como sucede con los jueces y otros funcionarios públicos. Los términos decenales no pueden ser consecutivos, es decir no puede nombrarse a nadie a términos consecutivos; pero aun cuando vence el término de un miembro del Panel, estos se mantienen en sus puestos hasta que su sucesor sea nombrado. Ante ello, nos surge la pregunta de si este término ampliado abona a la objetividad necesaria del Panel a la hora de designar un FEI para la investigación de un funcionario público o persona particular cuyo desempeño administrativo pueda estar en entredicho. Un término tan largo en una función tan importante con respecto a la administración pública de la justicia (cuando una preocupación de la ciudadanía es el conflicto de interés político-partidistas que surge a la hora de investigar a un funcionario nombrado o electo por determinada ideología) difiere de importantes valores democráticos de buena administración y una práctica que crea una estructura burocrática de poder inapropiada. Además, aunque las

decisiones del Panel se toman por mayoría, uno se pregunta si los comisionados llamados alternos en el Panel son necesarios, en vista que las decisiones del Panel comoquiera son mayoritarias. Esta Comisión encontró que debe enmendarse la Ley Núm. 2 para reducir el término de los miembros del OPFEI y considerar reducir el número de alternos.

5. Si bien el Panel no percibe un salario por sus servicios, las dietas diarias que pueden recibir se han incrementado. Las dietas que reciben los miembros del Panel a razón de \$200.00 diarios o por parte de día, supone, considerando horas laborables solamente y durante un año, hasta o más de \$40,000.00. Adicionalmente, la Ley dispone que estas dietas son libres del pago de contribuciones sobre ingresos y con reembolso de los gastos incurridos. Tal vez debería fijarse un tope a la cantidad que puedan devengar los miembros del Panel anualmente.
6. Conforme al primer hallazgo antes, el devolver al FEI su autonomía e independencia debe ser un objetivo de toda enmienda futura a la Ley Núm. 2. Entre los aspectos que debe retornar a la discreción del fiscal independiente asignado es la determinación de transigir el caso mediante alegaciones pre acordadas o preacuerdos con la defensa. También, se abogó a favor de devolver a éste la decisión sobre la concesión de inmunidad a testigos. Así mismo se planteó que debe poder tomar la decisión sobre recurrir de determinaciones judiciales sin intervención del Panel y un deponente sugirió se aclarase este aspecto que no parece estar claro en la Ley Núm. 2. Se cuestionó, por consiguiente, la participación del Panel en dichas decisiones del manejo del caso por el FEI. Esta Comisión considera que deben devolverse estas funciones a los fiscales independientes que son los que conocen mejor los casos

criminales que penden ante los tribunales. Debe rectificarse que son los fiscales independientes los encargados de procesar criminalmente a los funcionarios públicos que cometen delitos; no los miembros del Panel.

7. La Ley Núm. 2 considera que el Panel esté constituido por exjueces. En su origen, esto surge de la necesidad de brindar credibilidad y objetividad a las designaciones de los fiscales especiales. Los exjueces mantienen la imagen de honorabilidad que les impartió el servicio que dieron desde el estrado. Toda vez la función del Panel bajo la Ley antes de sus enmiendas se limitaba a la selección de personas honorables para llevar los casos especiales asignados de funcionarios públicos envueltos en situaciones contrarias a los intereses públicos por un término de tres años, la composición del Panel por exjueces buscaba garantizar la neutralidad de los juristas designados y la creencia general que las investigaciones referidas estarían fuera del ámbito político-partidista. Así, se buscaba ganar la confianza del pueblo en el FEI. Pero la Ley Núm. 2 solo requiere a los componentes del Panel que tengan conocimiento del derecho penal y a los fiscales especiales seis años de práctica como abogados. En el diseño de la Ley, en sus orígenes, los tres exjueces miembros del Panel, durante el desempeño del cargo por un término corto de tres años, no tendrían más interés en sus cargos que servir pues su función era escoger a la persona idónea que habría de actuar como fiscal quien sería quien manejaría el caso asignado. El corto servicio de tres años aseguraba que el Panel se renovarían con distintas personas distinguidas, de diferentes ideologías políticas. Este cuadro varió con las enmiendas de 2012. Al tener un Panel supervisor del FEI, cuyos miembros sirven hasta diez años y pueden permanecer hasta que sus sucesores sean nombrados, los

distinguidos exjueces actuales del Panel aportan sus indudables conocimientos en la judicatura del país pero sus largos términos de diez años no garantizan la fluidez de un Panel de personas que compartan visiones diversas nombradas por términos de tres años. El término de diez años solo garantiza la continuidad del mismo Panel por ese término.

8. Consideramos la composición del Panel. Los tiempos actuales requieren la aportación de otras experiencias profesionales al Panel, además de la valiosa aportación de distinguidos exjueces. El Panel carece del insumo de otras voces importantes que en la evolución del derecho representen el interés público. La Comisión encuentra que no hay justificación para impedir que otros profesionales del derecho puedan participar del Panel que investigue los cargos por corrupción. Además, debe insertarse al Panel un miembro con conocimiento del derecho penal que provenga de la academia, que tenga derecho a voz en el Panel, pero sin derecho a voto, que asesore al Panel en sus investigaciones y votaciones y a la vez sea representante del interés público. La experiencia que podría aportar un exfiscal, un abogado de defensa con experiencia plena en la práctica penal, junto a un exjuez de lo penal y un miembro que sin voto represente al interés público y sea un distinguido miembro de la academia, que se distinga por investigar el derecho penal y procesal penal, podría ser más beneficiosa que la actual composición de tres exjueces, para poder evaluar, desde varias perspectivas y visiones, los méritos de una querella referida, o una investigación preliminar, y decidir si procede o no nombrar un caso al FEI y brindar apoyo al fiscal especial independiente designado.

9. La Comisión corroboró el testimonio de una distinguida periodista que criticó a la OPFEI por la falta de un proceso adecuado para dar información pública y señaló que la página electrónica del FEI no es suficiente para resolver este problema. (Véase la ponencia de la Periodista Maldonado Arrigotía que se incluye como anejo.) El Panel debe adoptar mecanismos para brindar toda información posible sobre sus casos, así como un resumen de los casos en que trabaja y el estatus o etapa en que se encuentra cada uno. Debe indicar el nombre y número de caso si se la denuncia se establece y las fechas pertinentes de señalamientos. Debe indicar el progreso del caso, la fecha de cumplimiento de los términos y cualquier información que sea pertinente al caso, y no sea privilegiada o confidencial en alguna manera. Es importante que el público esté enterado del trabajo que se realiza en el caso y el tiempo real de duración de las investigaciones por lo que debe indicarse este aspecto y si se ha recomendado o no un FEI y una expresión sencilla de la razón. La Comisión encontró que la información que se ofrece actualmente es incompleta. No solo la visión histórica es importante sino el estado actual de las investigaciones y su proceso de desarrollo. El Panel debe ser consciente del interés público que su labor genera y responder adecuadamente, mejorando la información día a día que es preciso dar.

## **VII. RECOMENDACIONES**

La Comisión concluyó el trabajo que le fue encomendado y humildemente somete el mismo con las siguientes recomendaciones. Sugiere mantener en vigor la Ley Núm. 2, del PFEI con las siguientes enmiendas que estima son necesarias. Las enmiendas aquí sugeridas tienen el aval y la aprobación de la Comisión, ya sea por mayoría o por unanimidad.

1. Enmendar la Ley Núm. 2, en cuanto a los términos de duración de los miembros del Panel, para disponer que en lo sucesivo sean por no más de cinco años. Disponer además que estos no podrán nombrarse por términos consecutivos, pero permanecerán en sus puestos hasta que su sucesor sea nombrado.
2. Enmendar la Ley Núm. 2, para reorganizar la composición del panel mediante el nombramiento de cuatro miembros en propiedad como sigue: un exjuez con experiencia adquirida como juez en el campo de derecho penal; un exfiscal; un abogado de defensa, con al menos veinte años de experiencia en la práctica penal; un cuarto miembro con derecho a voz pero no a voto, cuya función será de observador del interés público, escogido entre los profesores o exprofesores de las escuelas de derecho de Puerto Rico.
3. Enmendar la Ley Núm. 2, para mantener un solo miembro alterno en el Panel, en vez de dos, que podrá ser un exjuez, exfiscal, abogado de defensa con al menos veinte años en la práctica del derecho penal o un profesor o exprofesor de cualquiera de las escuelas de derecho de Puerto Rico. La Comisión cree que dos miembros alternos no son necesarios.
4. Enmendar la Ley Núm. 2 para establecer un tope al máximo de dietas que los miembros del Panel podrán devengar anualmente.
5. Enmendar la Ley Núm. 2, para devolver a los FEI las facultades que tenían en el manejo de sus casos, revirtiendo las enmiendas realizadas que restaron discreción a estos. La Comisión recomienda que sea el FEI quien tenga la facultad de transacción sin necesidad de la aprobación del Panel; de llegar a preacuerdos o confeccionar alegaciones pre acordadas con los acusados. Además, se



disponga que sea el FEI quien decida cuando o si procede recurrir o apelar de determinaciones judiciales, Finalmente debe enmendarse la Ley para que sea el FEI quien autorice la concesión de inmunidad a testigos.

6. Enmendar la Ley Núm. 2, para requerir que el Panel en conjunto con el FEI asignado a cada caso desarrollen un calendario o plan de trabajo calendarizado, prospectivo a seguir, que será parte del expediente de cada caso y que se siga en los casos donde se decida presentar cargos con el propósito de establecer los términos y acelerar las investigaciones.
7. Evaluar cuando se pueda la forma en que son remunerados los fiscales especiales designados. El pago por hora se presta a comentarios sobre el tiempo dedicado a los casos y tiende a encarecer el costo de los casos. Si bien los FEI están sujetos a cánones de ética que rigen el derecho, a menudo estos comentarios y especulaciones públicas son perjudiciales a la percepción pública del OPFEI. Se recomienda, por ejemplo, considerar la deseabilidad de sustituir esta forma de pago con un pago global y ejercitar una fiscalización detallada de las facturas que se aprueben por el Panel, ello además como una medida de reducir los costos y para atender las preocupaciones que surgen con relación a la facturación por hora.
8. Enmendar la Ley Núm. 2 para dejar sin efecto la reorganización administrativa concebida por la Ley Núm. 1 de 2012, restituyendo a su curso anterior a la Comisión Para Ventilar Querellas Municipales (CPVQM) de la OPFEI de manera de evitar toda apariencia de conflicto del Panel en sus funciones investigativas y de procesamiento.

9. Disponer que el Panel no podrá llevar procesos administrativos adicionales o separados contra funcionarios que fueron acusados, procesados y exonerados o declarados no culpables por un tribunal o jurado.
10. Enmendar la Ley para disponer y ordenar al Panel mejorar el acceso a la información pública mediante su portal cibernético, precisando: (a) los términos corrientes de las investigaciones en proceso: cuando comenzaron, cuando vencen, cuando se podría radicar cargos, etc.; (b) los casos en que prevalecieron, con sus detalles procesales y el gasto incurrido; (c) los casos en que no prevalecieron ( bien porque fueron archivados, se desestimaron o se determinó no causa o por una determinación de no culpable de un tribunal o jurado o por cualquier otra causa), con todos sus detalles procesales y el gasto incurrido en el caso.
11. Disponer que el Panel divulgará y hará público en su portal cibernético dentro de los primeros tres meses luego del cierre de cada año, un resumen completo de sus ejecutorias durante el año anterior, con divulgación de los costos de su operación y por caso.

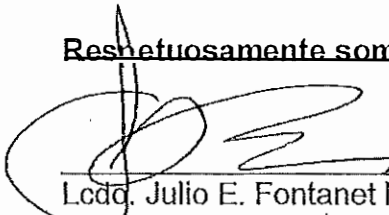
## **VI. REFLEXIÓN FINAL**

La necesidad de un foro neutral para evaluar la conducta criminal cometida por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones sigue siendo hoy igual de importante que en 1988. Es motivo de preocupación para todos los puertorriqueños y las puertorriqueñas la comisión de actos de corrupción por funcionarios, conducta que ha ido en ascenso vertiginoso con el pasar de los años. Así pues, la existencia de una oficina que orgánicamente se supone sea neutral, es por consiguiente necesaria y deseable para combatir la impunidad y, por otro

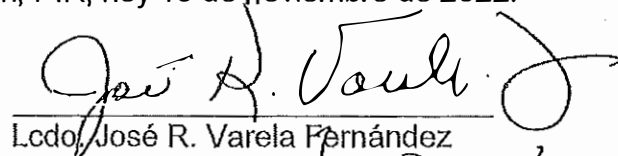
lado, el procesamiento motivado por consideraciones políticas. Recordemos que precisamente la Ley Núm. 2 se creó bajo el principio de que el gobierno en funciones iba a tener un crisol muy flexible en la investigación de conducta realizada por funcionarios adscritos a este; y, por otro lado, una óptica muy rigurosa o prejuiciada en contra de opositores políticos.

Por esto, con mucha razón, resulta válida la opinión pública que exige promover una reforma a esta Oficina, de manera que pueda recuperar la confianza de la ciudadanía, la que es necesaria para cumplir con su misión intrínseca no solo de lograr un gobierno libre de corrupción, sino uno funcional en el cual se pueda procesar criminalmente, con éxito, a los funcionarios públicos que se desvíen del alto estándar de conducta que se les requiere para servir al Pueblo de Puerto Rico, manteniendo la neutralidad total. Así pues, esta Comisión presenta este Informe con la confianza de que auxiliará a la Junta de Gobierno de nuestro Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico en su misión de servir a nuestro País como vigilantes del ordenamiento jurídico en pro del bienestar social.

Respetuosamente sometido, en San Juan, P.R, hoy 15 de noviembre de 2022.



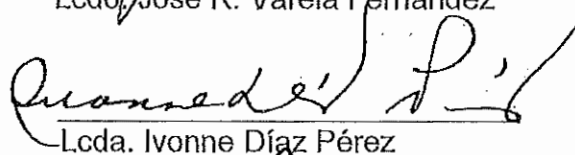
Lcdo. Julio E. Fontanet Maldonado



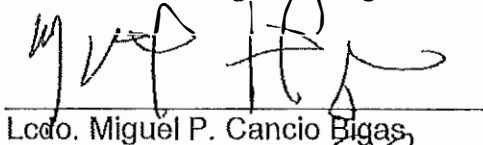
Lcdo. José R. Varela Fernández



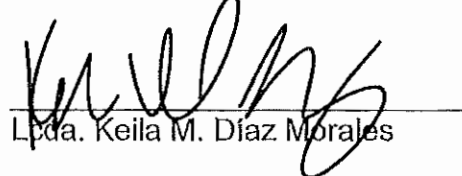
Lcda. Gricelle Lugo Santiago



Lcda. Ivonne Díaz Pérez



Lcdo. Miguel P. Cancio Bigas



Lcda. Keila M. Díaz Morales



Elizabeth M. San Román Piñeiro  
Miembro Estudiantil