

Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Graduada de Administración Pública
Roberto Sánchez Vilella

**La corrupción en los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico, y los
mecanismos para su prevención y erradicación**

Por:

Giovanni D. Torres Torres

Trabajo del Seminario de Investigación presentado a la Escuela Graduada de
Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado

Maestro en Administración Pública

mayo 2020

© 2020. Derechos reservados. No puede ser reproducida y/o publicada en todo o en parte
sin la autorización del autor.

Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Graduada de Administración Pública
Roberto Sánchez Vilella

Hoja de aprobación del proyecto de investigación de

Giovanni D. Torres Torres

**La corrupción en los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico, y los
mecanismos para su prevención y erradicación**

Aprobado por:

Prof. César Rey Hernández _____

Catedrático

Firma

Fecha

Tabla de Contenido

Lista de tablas	ii
Resumen ejecutivo.....	iii
Resumen biográfico del autor	iv
Introducción	1
La corrupción en los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico, y los mecanismos para su prevención y erradicación	2-29
Conclusiones y recomendaciones	29-33
Referencias	34-37
Anejo	38-42

Lista de tablas

Tabla 1 – Principios para combatir y prevenir la corrupción y leyes de Puerto Rico

Resumen Ejecutivo: En este trabajo se pretende realizar una examinación sobre la corrupción en los procesos de contratación gubernamental. En primer lugar, se presentan los principios y estrategias considerados más efectivos por la comunidad internacional para combatir, prevenir y erradicar este problema. Luego, se describe el estado de derecho vigente en Puerto Rico con relación a los procesos de contratación gubernamental y de acceso a la información. Se evalúan estos estatutos de acuerdo con los principios y estrategias esbozados por la comunidad internacional. Con el fin de señalar vaguedades, ambigüedades y posibles problemas que pueden surgir de las disposiciones que contienen estas leyes. Finalmente, se proponen algunas medidas que van dirigidas a subsanar las dolencias que se identificaron dentro de estos estatutos. También se hacen propuestas de cómo se podría prevenir y fiscalizar el problema de corrupción que existe dentro de los procesos de contratación gubernamental de una manera más efectiva, proactiva y multisectorial.

Palabras Claves: Corrupción, contratación gubernamental, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia, ética.

Propósito: Examinar el problema de la corrupción en los procesos de contratación gubernamental de Puerto Rico, con el fin de proponer posibles soluciones a ello y despertar el interés de otros sectores a que realicen lo mismo.

Resumen biográfico del autor:

El joven Giovanni D. Torres Torres inició sus estudios en la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras en el año 2011. En el 2016 obtuvo su Bachillerato en Artes de Ciencias Sociales con concentración en Ciencias Políticas. Posteriormente ingresó al programa de grado conjunto de la Escuela de Derecho y la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras. Las experiencias adquiridas durante sus estudios académicos han tenido una gran influencia sobre su persona.

Estas experiencias han despertado en él un enorme deseo de trabajar por el mejoramiento de su país. El conocimiento que ha adquirido durante los últimos nueve años lo han hecho consciente de los grandes desafíos que existen dentro de la sociedad puertorriqueña. Esto ha servido de motivación durante su carrera académica, ya que, su aspiración es contribuir al mejoramiento de su país. Esta aspiración es la razón por la cual decidió realizar este escrito, para él este es uno de los problemas más graves que existen dentro de la sociedad puertorriqueña.

**La corrupción en los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico, y los
mecanismos para su prevención y erradicación**

Introducción:

La corrupción es un fenómeno que existe en todas las sociedades del mundo, en algunos lugares más que en otros, y que acapara muchos sectores de nuestra sociedad. No obstante, esta investigación estará centrada en estudiar la corrupción que se da dentro del ámbito de la contratación gubernamental. En Puerto Rico, de manera frecuente vemos en los medios noticiosos que existen circunstancias que provocan sospecha de corrupción alrededor de la otorgación de un contrato gubernamental.

Este escrito comenzará por describir los problemas que presentan este tipo de actividad dentro la sociedad. Haciendo énfasis en los efectos dentro de la sociedad puertorriqueña. Seguido, se presentarán y explicarán las mejores prácticas mundiales en el área de regulación de la contratación gubernamental. Posteriormente se presentarán los esfuerzos legislativos que se han realizado en Puerto Rico para combatir la corrupción en la contratación gubernamental. Finalmente, se realizará una evaluación de estas piezas legislativas, utilizando como marco evaluativo los principios y mejores prácticas para combatir y prevenir la corrupción en los procesos de contratación gubernamental según lo expresa la comunidad internacional. Con el fin de evaluar el marco jurídico puertorriqueño vigente, ver sus fallas y recomendar medidas dirigidas al mejoramiento de estas.

La corrupción en los procesos de contratación gubernamental en Puerto Rico, y los mecanismos para su prevención y erradicación

La contratación gubernamental es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica. Las instituciones y corporaciones públicas tienen la necesidad inherente de procurar bienes y servicios en el mercado privado, para poder llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. Por lo que es necesaria una promoción de un gasto público eficiente. (Capello, 2014). A esto se le añaden otros factores como lo son: el volumen de transacciones, y la complejidad de los procesos. Por tal razón, es de suma importancia que cada país realice un análisis introspectivo sobre el funcionamiento de su gestión de compras y contrataciones. La corrupción presenta un sinnúmero de problemas para la sociedad, entre ellos: la pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales, la pérdida de fondos públicos, costos altos por bienes y servicios, y la calidad deficiente de estos, entre otros.

En el caso particular de Puerto Rico el proceso de licitaciones por contratos es considerado como el proceso donde más abunda la corrupción dentro del gobierno de Puerto Rico. (Enchautegui, 2010). Esto ha llevado al pueblo puertorriqueño a perder su confianza en las instituciones gubernamentales del país. Según la encuesta Mundial de Valores, en términos de corrupción Puerto Rico obtuvo un promedio de 9.8 en nivel de corrupción utilizando una escala del 1- 10. Lo cual refleja una gran desconfianza por parte del pueblo puertorriqueño hacia sus instituciones.

Recientemente se pudo ver manifestada esta desconfianza institucional. Durante la secuencia sísmica que tuvo lugar a principios del 2020. El pueblo puertorriqueño se lanzó en caravanas hacia el sur de la isla para llevar ayuda a los damnificados por los terremotos. Esto es así, por que las personas preferían entregarlas personalmente, antes de entregarlas a través de instituciones gubernamentales por temor a que estas no llegaran a su destino.

En los últimos años se han visto varios incidentes problemáticos en el área de la contratación gubernamental. En el 2017, mientras la gran mayoría del país se encontraba a oscuras ante el embate del huracán María. El gobierno de Puerto Rico a través de la Autoridad de Energía Eléctrica otorgó un contrato por 300 millones de dólares, a una compañía eléctrica llamada “*White Fish*”. Desde su inicio, la contratación de esta empresa causó mucha polémica en los medios, tanto domésticos como internacionales. La compañía contaba con apenas 2 años de existencia, y al momento de la contratación contaba con solo dos empleados a tiempo completo, por lo cual no contaba con los recursos o la experiencia necesaria para llevar a cabo la reconstrucción del sistema eléctrico de Puerto Rico.

Es importante resaltar que el gobierno de Puerto Rico tenía como opción los programas de ayuda mutua (“*mutual aid*”) con estados de la Unión. Estos programas consisten en que los estados llegan a acuerdos entre sí, mediante los cuales comparten sus recursos, con el fin de ayudar a la recuperación del estado afectado. Por lo general, este tipo de acuerdos resulta ser más económico que contratar con el sector privado. No obstante, el gobierno de Puerto Rico optó por la alternativa más costosa y sin la experiencia necesaria para llevar a cabo la reconstrucción del sistema eléctrico de Puerto Rico. Este acuerdo causó tanta conmoción, que a dos semanas de su otorgación el exgobernador Roselló ordenó la cancelación del mismo. (Blake, 2017.)

Otro ejemplo, es el esquema de corrupción por el cual fue arrestada la exsecretaria del Departamento de Educación Julia Keleher. La acusación de Keleher comprende un esquema complejo de conspiración de corrupción. Una de las acusaciones fue la contratación de Colón & Ponce Inc. para sus servicios de consultoría. Según las alegaciones de fiscalía federal, la otorgación del contrato a esta corporación estaba predeterminada, ya que, la exsecretaria de educación obligó a sus empleados a otorgarle el contrato a la corporación. A esto se le añade que la asistente de la secretaria Keleher, Olga Ponce Mendoza, se aprovechó de su posición y le brindó información interna a su hermana Mayra Ponce Mendoza. Esta última era dueña de la corporación contratante. Con la información suministrada por su hermana, no cabe duda de que Mayra obtuvo una gran ventaja a la hora de la redacción de la propuesta. (Cordero, 2019.)

En la Asamblea Legislativa, hubo también una contratación que hasta el momento ha producido 3 arrestos por parte del FBI. En mayo de 2019, se dio a conocer un esquema de fraude en la Asamblea Legislativa, mejor conocido como el caso de: “los empleados fantasmas del capitolio”. El mismo fue perpetrado por los jóvenes Isoel Sánchez y Chrystal Robles junto con Ángel Figueroa Cruz, quien ocupaba el puesto de director de la Oficina de Asuntos Gubernamentales del Senado. La conspiración consistió en la otorgación de contratos a las compañías Government Consulting Group y Global Instant Consulting Group, para la provisión de servicios de asesoría legal y administrativa a la Cámara de Representantes y al Senado. Nunca se ofrecieron los servicios que establecían los contratos. Sin embargo, las compañías cobraron la totalidad del monto pactado. (Torres, 2019.)

Como se puede apreciar, la cultura política de Puerto Rico está permeada por la corrupción. Esto tan solo son algunos de los ejemplos que han salido a la luz, de solo una

de las múltiples modalidades de corrupción que existen. Estos ejemplos demuestran que no se trata de incidentes aislados, sino que es un problema sistémico e institucional. También muestra un grave menosprecio por parte de los líderes gubernamentales con su deber de procurar el bienestar social y una carencia de ética, transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones gubernamentales. Ante esta realidad, es pertinente cuestionarse ¿Cómo se puede evitar y/o combatir la corrupción dentro de los procesos de contratación gubernamental? ¿Cuál es el estado de derecho vigente en Puerto Rico que reglamenta los procesos de contrataciones gubernamentales? ¿Cuáles son los principios y/o estrategias avalados por la comunidad internacional para la solución de este problema? ¿Es el problema de Puerto Rico uno de falta de legislación o de fiscalización? La hipótesis que dirigirá este escrito responde a esta última pregunta planteando que el problema del gobierno de Puerto Rico yace más en el ámbito de la fiscalización que en el legislativo.

La comunidad internacional ha adoptado varias estrategias a la hora de combatir y prevenir la corrupción dentro de los procesos de contratación gubernamental. Por lo que es necesario que los mecanismos institucionales por medio de los cuales se organiza la tarea de un Estado sean conformados en base a un enriquecimiento y empoderamiento de estrategias. (Capello, 2018.). La comunidad internacional ha avalado los siguientes principios a ser mencionados como las medidas más efectivas en cuanto a la prevención y lucha contra la corrupción. El primero de estos es la promulgación de la integridad, tanto en el sector público como en el privado. La implementación de medidas que propicien la transparencia de los procesos. Una participación amplia e integrada de las partes que estén interesadas en estos procesos, mejor conocidos como “*stakeholders*”. Un sistema de competencia justo. La integración del aprovisionamiento electrónico, mejor conocido

como “*E-procurement*”. Por último, la vigilancia y control de los procesos de contratación gubernamental.

Corresponde entonces explicar con más detenimiento y profundidad cada uno de los principios antes mencionados. Cuando se habla de integridad dentro de los procesos de contratación gubernamental, nos referimos a mantener estándares éticos y valores morales de honestidad, profesionalismo, y rectitud. La integridad es la base de cualquier esfuerzo que tenga como objetivo combatir o prevenir la corrupción en la contratación gubernamental. (OECD, 2016.). La manera a través de la cual los países incorporan la integridad en estos procesos es a través de la creación de códigos y estándares de conductas para sus funcionarios públicos. Adicional a esto, hay jurisdicciones en donde se establecen estándares de ética y conducta que son específicos para aquellos funcionarios públicos que se desenvuelven dentro del área de la contratación gubernamental.

También ofrecen talleres de entrenamiento para los funcionarios públicos, que les ayudan a implementar las normas esbozadas dentro de los códigos en sus prácticas diarias. Mediante la combinación de estos dos mecanismos se busca aumentar la conciencia, el compromiso, y el conocimiento de los funcionarios públicos, fomentando a su vez una cultura de integridad dentro de la organización. Francia es uno de los países que cuenta con un entrenamiento especializado para funcionarios públicos que intervienen en los procesos de contratación gubernamental. A través del Servicio Central para la Prevención de la Corrupción, se ha desarrollado material que ayuda a los funcionarios públicos a identificar irregularidades y corrupción en los procesos de contratación. Acompañado de una serie de protocolos que estos deben de seguir para denunciar y resolver las irregularidades o hallazgos de corrupción.

Otro elemento esencial a la hora de prevenir o combatir la corrupción en esta área, es la transparencia. El principio de la transparencia en la contratación gubernamental significa que los procesos de estos trámites deben llevarse a cabo de la manera más abierta posible. (Vilks & Krivinsh, 2013). En los procesos de contratación gubernamental la transparencia es un elemento imprescindible. Ello promueve la rendición de cuentas y garantiza el acceso a la información.

Las leyes de transparencia y de acceso a la información pública son un requisito indispensable para que la ciudadanía tenga una participación en la toma de decisiones públicas y pueda ejercer su función de fiscalización en las acciones públicas. (Arroyo,2018). No obstante, la transparencia y el acceso a la información pública van más allá de la mera aprobación de una ley. La implementación de las mismas, y el cumplimiento de estas por partes de los funcionarios públicos es lo que crea la existencia de estos derechos. (Arroyo,2018). De lo contrario, sería solo letra muerta. Mientras que, la disponibilidad y acceso a la información deben ser oportunas, a su vez deben también ser relevantes, precisas, previsibles y comprensibles. (Osei-Afoakwa, 2014.)

La transparencia se manifiesta en dos modalidades, de forma pasiva y activa. Por transparencia activa se alude a la difusión periódica y sistemática de información acerca de la gestión estatal. Es una obligación impuesta a las entidades del Estado para que con la periodicidad que el estatuto señale publique todos los datos que sean necesarios para una evaluación social de su desempeño. (Castillo, 2009.). Mientras que, la transparencia activa se refiere a que las instituciones públicas hacen visible sus gestiones durante el transcurso de todo el proceso, es decir, se pueden apreciar en tiempo real los acontecimientos que ocurren durante la contratación. Para esto se necesita proporcionar

información adecuada y oportuna sobre procesos de contratación que están próximos a venir. Como también sobre el estatus de procesos que se encuentran ya activos.

En fin, la transparencia disuade las prácticas corruptas dentro de los procesos de contratación gubernamental. Este principio faculta a las partes interesadas y a la sociedad a realizar las preguntas pertinentes, monitorear los procesos, y someterlos a un proceso de escrutinio. (Osei-Afoakwa, 2014). Dando así claridad, seguridad, y confianza a las partes interesadas en el sector privado, público y la sociedad civil. Además de ser un disuasivo contra la corrupción, es también un medio efectivo para identificar, corregir o eliminar ineficiencias dentro de los procesos de contratación gubernamental. Proveyendo así una oportunidad para que la asignación de fondos se realice de forma más eficiente. (Osei-Afoakwa, 2014).

Cuando hablamos de “*stakeholders*” nos referimos a cualquier persona u organización que tenga un interés directo o indirecto en las organizaciones que forman parte de una transacción gubernamental. (Kaium, 2016). Dentro de los procesos de contratación gubernamental existen varios tipos de “*stakeholders*”, entre ellos: agencias anticorrupción, organizaciones del sector privado, la sociedad civil, los medios y el público general. El compromiso activo y significativo por parte de los “*stakeholders*” tiene la capacidad de influenciar los procesos de toma de decisiones que se dan dentro de las transacciones gubernamentales. Su participación también aumenta la transparencia y rendición de cuentas, dado que cada una de las partes interesadas requiere información particular a sus intereses. La sociedad civil y los medios juegan un rol esencial como partes interesadas externas, ya que, al no poseer un interés propio

en la transacción pueden alzar sus voces ante cualquier irregularidad que perciban dentro del proceso. Protegiendo así los intereses del pueblo.

Del mismo modo, un sistema de competencia justo entre licitadores dentro de las transacciones gubernamentales es una herramienta poderosa e imprescindible en la lucha y prevención de la corrupción. Este principio es mejor conocido como “libre competencia”, consiste en establecer requisitos uniformes para los licitadores que interesen contratar con las agencias gubernamentales. De esta manera se evita la discriminación o preferencia sobre un grupo a la hora de someter sus propuestas en subastas gubernamentales.

A la misma vez, la competencia suele generar reducciones en los precios de las contrataciones gubernamentales, y mejorar la calidad del producto o servicio. Este principio puede fomentarse a través de las siguientes prácticas: reduciendo los costos de presentación de ofertas de parte de los licitadores, estableciendo requisitos de participación que no restrinjan la competencia, permitiéndole a compañías de otras regiones o países ingresar al proceso de competencia. (Vilks & Krivinsh, 2013). La implementación de esta práctica en diferentes partes del mundo ha resultado en una reducción del 17% a 43% en los costos de contrataciones gubernamentales. (Anderson, 2011, p. 11.)

Con los avances tecnológicos que han surgido dentro del nuevo siglo, se ha proliferado la práctica del aprovisionamiento electrónico, mejor conocida como “*E-procurement*”. Como medida para combatir y prevenir la corrupción dentro de la contratación gubernamental. El aprovisionamiento electrónico ha sido definido como el uso de tecnologías en las áreas de información y comunicación, tales como el internet o

sistemas electrónicos. A través de estos, las agencias gubernamentales contratan para recibir bienes y servicios. (Neupane, Soar, Vaidya & Yong, 2012). La literatura sobre esta práctica ha identificado los siguientes beneficios: centralización de data que mejora y facilita los procesos de auditorías. La eliminación de la interacción directa entre personas en los procesos de licitaciones permite el monitoreo gubernamental de todas las transacciones de manera más eficiente. Aumenta la transparencia y permite una mejor interacción entre los licitadores, la agencia, y los ciudadanos. Reduce la colusión y el fraude entre los licitadores. (Dema, 2015)

Los autores Neupane, et. al (2012), realizaron una investigación en la cual exploraron el rol que tuvo la implementación de sistemas de aprovisionamiento electrónico en la reducción de corrupción en contrataciones gubernamentales dentro de 50 países. La evaluación de estos países se hizo en base a 12 factores anticorrupción, siendo estos: evitar gastos innecesarios, acceso a información en tiempo real o licitaciones en tiempo real, automatización del proceso de contratación, aumento de la competencia entre los licitadores o suplidores, reducción de la intervención humana en los procesos de licitación, estandarización, monitoreo y rastreo de solicitudes, transmisión segura y eficientes de documentos, control gerencial y colaboración, transparencia y rendición de cuentas, simplificación y agilización de los procesos de contratación, y obtener el mejor precio o calidad. Los hallazgos de este estudio revelaron que la transparencia y rendición de cuentas fueron las áreas más beneficiadas por la implantación de sistemas de aprovisionamiento electrónico. Otros beneficios fueron: el aumento de la competencia entre los licitadores, mejor calidad y precio en los bienes y

servicios recibidos, y una reducción en los niveles de corrupción en las transacciones gubernamentales.

Por último, y no menos importante, tenemos el elemento de vigilancia y control de los procesos de contratación gubernamental. La vigilancia y control de los procesos de contratación gubernamental son esenciales para promover la rendición de cuentas, y para generar evidencia del desempeño y eficiencia del proceso. La OCDE recomienda a sus integrantes la aplicación de mecanismos que propicien vigilancia y control sobre los procesos de contratación gubernamental. Entre estos mecanismos están: la creación de un ambiente de control que tenga objetivos claros y justos. Estos objetivos deben de mostrar el compromiso de los funcionarios públicos con los valores del servicio público y la integridad. Otro mecanismo sugerido por la OCDE es la implementación de medidas que respondan a sospechas legítimas de violaciones a leyes, reglamentos, o regulaciones. Estas deben también facilitar la notificación de estas sospechas a las autoridades competentes sin miedo a sufrir represalias.

Durante los últimos años el gobierno de Puerto Rico ha aprobado una serie de medidas, cuya intención va dirigida a combatir la corrupción. Estas piezas legislativas son: La Ley Núm.2 de 2018, mejor conocida como: “Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico”. La Ley Núm. 73 de 2019, mejor conocida como: “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del gobierno de Puerto Rico. La Ley Núm. 1 de 2012, mejor conocida como “Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico”. La Ley Núm. 122 de 2019, mejor conocida como: “Ley de espacios abiertos”. Y por último la Ley Núm. 141 2019, mejor conocida como: “Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública”. Se

discutirá también la figura del Contralor de Puerto Rico, y su posible rol en la lucha contra la corrupción.

La Ley Núm. 2 de 2018, mejor conocida como “Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico”, es un estatuto que deroga múltiples leyes que estaban dirigidas a combatir la corrupción en Puerto Rico con el fin de agrupar el contenido de estas en un solo estatuto. En su artículo 1.1 se establece que la política pública que se pretende implementar es la siguiente:

Se declara como política pública la cero tolerancia a la corrupción. A los fines de erradicar la corrupción, se deben aunar los esfuerzos de todos los componentes del Gobierno para prevenir, investigar y procesar los actos de corrupción. Debemos fortalecer las protecciones a las personas denunciantes y asegurar que los infractores respondan por sus actos y les caiga todo el peso de la ley a los que defraudan la confianza depositada en ellos por el Pueblo.

El Código está compuesto de 9 títulos. Los cuales abarcan los siguientes temas:

- a) Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental
- b) Código de Ética para Contratistas Suplidores y Solicitantes de Incentivos Económicos del Gobierno de Puerto Rico.
- c) Protecciones contra represalias
- d) Acciones civiles por daños ocasionados al Estado.
- e) Registro de personas convictas por corrupción y delitos relacionados.
- f) Grupo Interagencial anti-corrupción.
- g) Relación con otras leyes.

El Código de Ética para Contratistas y Suplidores es un conjunto de normas que reglamentan la conducta que debe desempeñar una persona que esté interesada en contratar

con alguna agencia del Estado, no es de aplicación para aquellos que deseen contratar con la Rama Legislativa o Judicial. A continuación, se presentarán de manera sintetizada las normas que dispone este Código. En primer lugar, se estipula que todo contratista deberá ofrecer un trato profesional y justo a los funcionarios o empleados de las agencias ejecutivas. Los interesados a ser contratistas con el gobierno tendrán la obligación de divulgar toda la información que sea necesaria para que las agencias puedan evaluar las transacciones y efectuar determinaciones correctas e informadas. Todo contratista tiene la obligación de cumplir con los cánones de ética que se consideran razonables para su profesión u oficio, o por aquellos dispuestos por el Colegio o Asociación de su profesión. Las cotizaciones deberán realizarse de manera justa. Cuando se trate del ofrecimiento de servicios estos se cotizarán de acuerdo a la experiencia, preparación académica, y conocimientos técnicos. Mientras que cuando se traten de bienes a ser ofrecidos, estos serán cotizados de acuerdo a su calidad.

Este código prohíbe a los contratistas el ofrecimiento de cualquier tipo de remuneración o regalo de parte de un contratista a un funcionario o empleado público, o algún miembro de la familia de estos. Se prohíbe también el uso de información confidencial que provenga de parte de un funcionario o exfuncionario público para adquirir algún tipo de ventaja en los procesos de licitación. A la hora de contratar con el gobierno, los contratistas o suplidores tienen la obligación de presentar una certificación en la que se demuestre que no han sido convictos por delitos de corrupción. Este deber de suministrar este tipo de información es de naturaleza continua, es decir, persiste durante todas las etapas de contratación y ejecución del contrato.

Dentro del artículo 3.5 de este Título se dispone que corresponde a cada agencia ejecutiva del gobierno velar por el cumplimiento de las normas dispuestas en el Código de Ética antes mencionado. Conforme a lo cual, las agencias ejecutivas del gobierno poseen la facultad de llevar a cabo investigaciones sobre posibles violaciones de los contratistas a los cánones de ética. Esta facultad investigativa será ejercida por cualquier funcionario designado por la agencia a tales fines, según lo dispuesto en el reglamento de cada agencia. En caso de que la investigación resulte en una violación a los cánones de ética dispuestos en el código, la agencia ejecutiva deberá enviar notificación de ello al Secretario de Justicia y a la Oficina de Ética Gubernamental.

En el título IV de esta ley se discuten las protecciones contra represalias que tendrán aquellos funcionarios o empleados públicos que denuncien alguna acción relacionada con el uso ilegal de fondos públicos. En el artículo 4.2 se prohíbe el despido, amenaza, discrimen, o cualquier otra forma de tomar represalias, contra cualquier persona o funcionario público que ofrezca o intente ofrecer información sobre actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos. Estas protecciones no aplicarán cuando el denunciante ha sido acusado o convicto como coautor de los mismos actos ilegales sobre los cuales pretende ofrecer información.

La violación de alguna de las protecciones que se garantizan en el artículo 4.2 constituirá delito grave, con una pena fija de 3 años de reclusión y \$5,000 dólares de multa. También serán acusadas de delito menos grave aquellas personas que ofrezcan testimonio o información sobre alegados actos de corrupción a sabiendas de que las alegaciones son falsas. De resultar convicta estará sujeta a una pena fija de 6 meses de reclusión y a una multa de \$1,000. Más adelante en su artículo 4.5 la ley dispone que aquellas personas que

hayan sufrido de represalias tendrán derecho a instar una acción civil por daños. La persona afectada podrá reclamar la compensación de daños, angustias mentales, el triple de los salarios dejados de devengar, y honorarios de abogado.

Posteriormente, en el título V de esta ley se le da al Estado la facultad de presentar una acción civil por daños contra aquellas personas que cometan actos de corrupción. Además de la pena de restitución que se impone a los convictos por corrupción, este título autoriza al Secretario de Justicia a presentar una acción civil de daños contra personas que hayan menoscabado el erario público. El Estado podrá reclamar una indemnización económica equivalente al triple del daño ocasionado al erario.

Por otro lado, en el título VI de la ley se establece el registro de personas convictas por corrupción y delitos relacionados. El Departamento de Justicia tiene la encomienda de crear el registro, en el cual se incluirán los nombres de todas aquellas personas que resulten convictas de delitos de corrupción o relacionados a ello. Será de aplicación a todos aquellos funcionarios o empleados públicos convictos, y a aquellas personas que, aunque no sean funcionarios o empleados, hayan sido coautores en la comisión de estos delitos. Las personas que aparezcan en el registro estarán inhabilitadas de aspirar u ocupar cargo electivo alguno.

La ley establece que el Secretario del Departamento de Justicia de Puerto Rico será el custodio de la información contenida en el registro. Tendrá a su vez la responsabilidad de conservar y mantener actualizada la información contenida en el registro. El Departamento debe procurar que la información del registro se publique electrónicamente, para que esté disponible a otras agencias y al público general. En caso de que esto no se

logre, el Departamento debe divulgar la información a personas designadas por las agencias y municipios del gobierno de Puerto Rico.

En aras de evaluar la publicidad y contenido de este registro se realizó una búsqueda en la página web del Departamento de Justicia, para ver si en efecto se había publicado este registro. Hasta el momento el Departamento de Justicia no lo ha hecho. Es preocupante que a dos años de la aprobación de este estatuto aún no se haya publicado este registro. Más cuando la propia Ley le brinda la alternativa de limitarse a compartir la información con otras agencias gubernamentales y con los municipios. Esto puede resultar en un problema de transparencia, dado que no se establecen razones específicas por las cuales se pueda excusar la falta de publicación de este registro. La Ley solo establece “en caso de que no se logre”, una frase muy ambigua para un asunto de tanta importancia como este, personas sin escrúpulos podrían aprovecharse de esta ambigüedad para no publicar el registro con el simple pretexto de que no se pudo lograr. Manteniendo así información sumamente importante a la hora de prevenir y combatir la corrupción a puerta cerrada, impidiéndole así la fiscalización oportuna y diligente a la ciudadanía y a la prensa del país.

Una de las novedades que surge de este estatuto es la creación del Grupo Interagencial Anticorrupción. Este grupo se crea con el fin de lograr una continua cooperación entre todas las agencias en la lucha contra la corrupción. El Grupo estará compuesto por los siguientes miembros: el director de la Oficina de Ética Gubernamental, quien será el presidente. El Contralor, el presidente del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, el Secretario del Departamento de Justicia del Gobierno de Puerto Rico, el Secretario del Departamento de Hacienda, el Inspector General, el comisionado del Negociado de la Policía, y cualquier otro miembro invitado por el presidente. Las funciones

de este grupo son: asegurar una adecuada comunicación y cooperación interagencial en todos los esfuerzos anticorrupción, colaborar con la Oficina de Ética Gubernamental en todo esfuerzo dirigido a prevenir y erradicar la corrupción, mejorar la habilidad del gobierno para recibir información sobre posibles actos de corrupción y fortalecer los procesos para evitar la impunidad.

En el ámbito de la contratación gubernamental, la Asamblea Legislativa aprobó el pasado 23 de julio de 2019 la Ley Núm. 73, mejor conocida como la “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico”. En su artículo 2 se expresa la política pública que persigue este estatuto, que esboza lo siguiente:

Esta Ley persigue la optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, la agilización de los procesos de adquisición de bienes y servicios mediante el uso de avances tecnológicos, la reducción del gasto público, la asignación estratégica de recursos y la simplificación de los reglamentos que regulan las adquisiciones del Gobierno de Puerto Rico. Esta Ley otorga a la ASG las herramientas necesarias para agilizar los procesos estableciendo nuevos métodos que gobernarán las adquisiciones de bienes y servicios no profesionales por parte del Gobierno de Puerto Rico. Además, para atender la actual ineficiencia y falta de transparencia en el proceso de compras, esta Ley simplifica la estructura reglamentaria de manera que estimula la participación de nuevos licitadores lo cual será especialmente beneficioso para permitirle a los pequeños y medianos negocios competir por uno de los principales clientes de la economía de Puerto Rico: el Gobierno y sus instrumentalidades. Además, las nuevas herramientas que provee esta Ley redundarán en una fiscalización más efectiva del proceso de compras.

Las disposiciones de este estatuto rigen los procesos de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales en todas las entidades gubernamentales y entidades exentas. No obstante, no son aplicables a la Rama Judicial, la Asamblea Legislativa, y los municipios. Dentro de las entidades exentas se encuentran: Oficina de

Ética Gubernamental, Oficina del Inspector General de Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico, Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Energía Eléctrica, Autoridad de Carreteras y Transportación, Corporación Pública Para la Supervisión de Seguros de Cooperativas de Puerto Rico.

La Administración establecerá un proceso de compras de bienes y servicios centralizado, y será el único ente autorizado a realizar y negociar la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales. También tendrá a su cargo la obligación de preparar, administrar, mantener y manejar el Registro Único de Licitadores. La Ley dispone que el Registro Único de Licitadores, es un registro electrónico en el cual habrá de constar los nombres, direcciones, y toda información que sea requerida por la ASG para cumplir con los requisitos necesarios para contratar con el gobierno de Puerto Rico.

En el capítulo IV de este estatuto se establece el proceso de compras que será utilizado por la Administración. Se estipula que la Administración será el único ente autorizado a efectuar compras de bienes, obras y servicios no profesionales para las entidades gubernamentales cobijadas bajo la ley. Dentro del artículo 25 de esta ley se establece que el Administrador de la ASG adoptará y promulgará el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Profesionales. En este reglamento se establecerán las normas y procedimientos a seguir para la adquisición de los bienes y servicios correspondientes a la ASG. Las disposiciones de este reglamento aplicarán a todos los procesos de compras y subastas realizadas por las entidades

gubernamentales. Hasta la fecha no se ha aprobado este reglamento, el mismo se encuentra en proceso de adopción. Por lo que, los procedimientos de compras y subastas se rigen por lo dispuesto en la Carta Circular ASG 2020-07. El propósito de esta Carta Circular es establecer el procedimiento de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales. Este procedimiento es aplicable a todas las entidades gubernamentales según dispuestas en la ley hasta tanto se adopte el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas.

Otro estatuto de suma importancia en la lucha y prevención contra la corrupción es la Ley Núm. 1 de 2012. Esta ley es una enmienda a la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental. Esta entidad fue creada en el 1985 y su ley ha sido enmendada treinta y tres veces. En la exposición de motivos de la enmienda más reciente se expresa que se propone la aprobación de una reforma completa y concienzuda que atienda los retos de un servicio público íntegro, en el que los intereses personales de los servidores no sustituyan los intereses de la ciudadanía. El objetivo principal de esta ley es renovar y reafirmar la función preventiva y fiscalizadora de la Oficina. A través de la política preventiva, se identifica, se analiza y se educa en los valores de confiabilidad, bondad, justicia, civismo, respeto y responsabilidad, que viabilizan la consecución de los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.

Así mismo, la Oficina fiscaliza mediante los mecanismos y los recursos que la ley le provee, la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público. Una de las grandes aportaciones de esta ley es la creación de un código de ética profesional para los

funcionarios y exfuncionarios públicos, el cual es aplicable a las tres ramas de gobierno. El código consiste de prohibiciones a distintos tipos de acciones. En el artículo 4.2 de la ley se expresan las prohibiciones de carácter general, las cuales suman un total de veinte incisos. En síntesis, las prohibiciones generales relacionadas a la corrupción en la contratación gubernamental disponen lo siguiente: Un servidor público no podrá solicitar beneficio para su agencia, directa o indirectamente, de parte de una persona privada, negocio u otra entidad pública reglamentada o contratada por esta, o que realiza actos conducentes a obtener un contrato. Tampoco podrá aceptar o solicitar pago para realizar, acelerar, dilatar, o dejar de hacer los deberes y responsabilidades de su empleo. Lo mismo aplica a solicitar un beneficio para sí u otra persona o negocio, a cambio de que los actos que lleven a cabo estén influenciados a favor de esa u otra persona privada o negocio. Se les prohíbe también compartir información confidencial para obtener un beneficio para sí o para otra persona.

Más adelante, en el artículo 4.3 se expresa que: un servidor público que esté autorizado para contratar o para aprobar o recomendar el otorgamiento de un contrato en nombre de la agencia para la cual trabaja, no puede participar en el perfeccionamiento de un contrato en el que él, un miembro de su familia, socio, o persona que comparte su residencia que tenga o haya tenido un interés pecuniario durante los últimos dos años anteriores a su nombramiento. La misma prohibición aplica si hay un funcionario público dentro de la agencia, o una persona relacionada a él de las maneras anteriormente descritas, que tengan o hayan tenido un interés pecuniario en la transacción durante los ‘últimos dos años.

Como parte de su función fiscalizadora, en las violaciones éticas que no sean

constitutivas de algún delito, la Oficina de Ética Gubernamental tendrá la potestad administrativa de realizar las siguientes acciones:

- a) Imponer multas administrativas, la cuales no podrán ser mayores de veinte mil dólares.
- b) Declarar nulo cualquier contrato que se haya otorgado en contravención al código de ética.
- c) Ordenar la restitución,
- d) Ordenar a la agencia concernida que efectúe un descuento de la nómina del servidor público infractor, hasta que se complete el pago de una multa impuesta.
- e) Tomar en consideración reincidencias para efectos de imponer multas.
- f) Amonestación escrita.
- g) Suspensión sumaria de empleo.
- h) Suspensión de empleo y sueldo.
- i) Destitución o despido.

Por otro lado, con relación al aspecto preventivo se dispone dentro del artículo 3.3 de la ley que: todo servidor público de la Rama Ejecutiva estará obligado a tomar un mínimo de veinte horas de adiestramientos en materia de ética cada dos años. Se desprende del estatuto que el aspecto de la prevención de la corrupción por parte del gobierno de Puerto Rico se lleva a cabo a través de la imposición de prohibiciones de conductas, en este caso de los funcionarios y exfuncionarios públicos. Esto es un elemento importante, dado que le provee una guía de conducta a los funcionarios públicos. No obstante, el estatuto presta poca atención al aspecto educativo como

mecanismo de prevención de corrupción. Parece muy laxa la medida de brindar talleres de 20 horas bianuales en materia de ética para los funcionarios públicos. La política pública del gobierno debería girar en torno a una promulgación proactiva de los valores éticos en el servicio público.

Como discutimos anteriormente, un aspecto fundamental en la prevención y fiscalización de la corrupción en la contratación gubernamental es la transparencia. Con relación a este asunto, el gobierno de Puerto Rico aprobó el 1 de agosto de 2019 dos leyes que atienden este asunto. Estas son: La Ley Núm. 122, mejor conocida como Ley de Datos Abiertos, y la Ley Núm.141, mejor conocida como Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública.

La Ley de Datos Abiertos tiene como fin el manejo efectivo de los datos gubernamentales, facilitar la cultura de mejoramiento continuo y de rendición de cuentas en el organismo gubernamental, el desarrollo y crecimiento económico sostenible, y el generar resultados tangibles de valor e impacto para los ciudadanos. Este estatuto aplica a todo organismo gubernamental de Puerto Rico, a las personas que desempeñan funciones y/o servicios públicos, a todo ejercicio de administración pública o privada en el que se haya dedicado o invertido fondos o recursos públicos (directa o indirectamente).

El estatuto dispone que todo reclamo de confidencialidad o privilegio por parte de cualquier organismo gubernamental para evitar la divulgación de un dato deberá estar basado en los siguientes criterios: que una ley así lo disponga, que el dato esté protegido por alguno de los privilegios evidenciarios, que la revelación del dato pueda lesionar

derechos fundamentales de terceros, que la información trate sobre la identidad de un confidente, o que sea considerada información oficial según lo dispuesto en la regla 514 de las reglas de Evidencia.

Esta ley le impone a todo organismo gubernamental la digitalización de documentos dentro de treinta días de haberse generado el dato. Entre los documentos que deben ser digitalizados se encuentran las contrataciones gubernamentales, en el inciso 12 del artículo 5 se expresa lo siguiente:

Contrataciones que se hayan celebrado con fondos públicos, detallando por cada contrato lo siguiente: las obras públicas a que se refiere, bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados. Se especificará el monto, nombre del proveedor, contratista o Persona con quienes se haya celebrado el contrato; servidor público o dependencia que supervisa la contratación; plazos de cumplimiento de los contratos, propuestas y/o licitaciones recibidas para esas contrataciones; el origen de los fondos para pagar esa contratación, el estatus de la ejecución de los trabajos contratados y los documentos y/o informes que certifiquen los trabajos realizados bajo la contratación;

La ejecución de la política pública de esta ley estará a cargo de *Puerto Rico Innovation and Technology Service (PRITS)*. Esta entidad trabajará en conjunto con otros organismos gubernamentales, como el Instituto de Estadísticas. Por su parte, el Instituto tendrá la obligación de divulgar en su portal de internet el listado de datos dispuesto en el estatuto. Ambas entidades son responsables de mantener el Portal de Internet de Datos Abiertos de Puerto Rico.

Por otro lado, la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, tiene como fin establecer la apertura de la información y documentación pública. Incluyendo también la disponibilidad de la tecnología y de los

avances necesarios para hacer valer el derecho de los ciudadanos interesados en acceder información pública. Se les impone a las entidades gubernamentales, con excepción de aquellas que pertenecen a la Rama Legislativa y a la Rama Judicial, el deber de divulgar en sus portales de red la información de su funcionamiento y toda documentación pública que sea realizada por la entidad de manera rutinaria. Esta divulgación debe ser de forma proactiva, periódica y actualizada.

Para esto, la ley establece que cada agencia o entidad gubernamental debe identificar un mínimo de tres servidores públicos, para que sean designados como Oficiales de Información. Estos oficiales tienen la obligación de recibir las solicitudes de información, tramitar las mismas y facilitar el acceso a los documentos en el formato solicitado, dentro de los términos estipulados en la ley. Deben también rendir informes mensuales sobre el número de solicitudes recibidas, el tipo de información solicitada, y el estatus de la solicitud. Los informes deben hacerse públicos en la página web de cada entidad pública. La ley establece que cualquier persona puede solicitar información pública, mediante solicitud escrita o por vía electrónica, sin la necesidad de acreditar interés particular o jurídico. También les otorga a las ramas de gobierno seis meses para realizar los cambios que fuesen necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Por último, tenemos la figura del Contralor de Puerto Rico. El Contralor es una figura de rango constitucional. La sección 22 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dispone que el gobernador nombrará con el consejo y consentimiento de la Asamblea Legislativa un contralor por un término de 10 años. La función del Contralor de Puerto Rico es fiscalizar todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para

determinar si se han hecho de acuerdo con la ley. No obstante, el Contralor solo posee poderes investigativos en nuestra jurisdicción.

En otras partes del mundo, la figura del Contralor funciona como una rama de Gobierno independiente, y como contrapeso al sistema presidencial o republicano. Estos Contralores tienen un poder más amplio del que tiene el Contralor de Puerto Rico. Un ejemplo de este caso lo es el de la Contraloría de Chile la cual es considerada como una de las contralorías más poderosas del mundo. Mediante lo que se denomina el Poder de Toma de Razón, el Contralor de Chile tiene la facultad de verificar de manera preventiva la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la legislación, deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el presidente de la República.

También, tiene la capacidad de interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo. Esta potestad permite la elaboración de una doctrina administrativa conformada por un sistema de precedentes obligatorios y favorece la unidad del sistema normativo. Mediante su interpretación uniforme y consistente, donde cada decisión contribuye a orientar otras múltiples decisiones posibles. Haciendo que la regulación aplicable a los entes públicos sea más coherente, íntegra y estable. La figura del Contralor es particularmente interesante, dado que su rango constitucional y enajenación del sistema político partidista lo hacen una figura ideal para prevenir y combatir la corrupción en la contratación gubernamental.

Habiendo discutido el marco jurídico que reglamenta el ámbito de la contratación gubernamental y las medidas que ha tomado el estado para prevenir y combatir la corrupción dentro de esta área. Corresponde entonces evaluar estos estatutos de acuerdo

con los principios y estrategias que recomienda la comunidad internacional, y ver hasta qué punto estas leyes cumplen con estos.

A continuación, se presenta una tabla dentro de la cual se exponen los principios internacionales para prevenir y combatir la corrupción, y las leyes de Puerto Rico que están alineadas con estos. Con el fin de facilitar la asociación entre las leyes de Puerto Rico y los principios internacionales, y a su vez facilitar también el proceso de evaluación de los estatutos.

Principio/Estrategia	Ley y Artículo
Promulgación de Integridad en el sector público y privado.	Ley Núm. 2 de 2018, art. 3.2, “Código de Ética para contratistas, suplidores y solicitantes de incentivos económicos. (Integridad en el sector privado). Ley Núm. 1 de 2012, art. 4.2, “Código de Ética profesional para los servidores y exservidores públicos. (Integridad en el sector privado).
Medidas que propicien la transparencia de los procesos.	Ley Núm. 122 de 2019, “Ley de Espacios Abiertos” Ley Núm. 141 de 2019, “Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública”.
Participación amplia e integrada de las partes que estén interesadas en estos procesos.	No se encontró ningún estatuto, o provisión dentro de alguno que incorporara a partes interesadas en los procesos de contratación gubernamental de manera directa. No obstante, se puede inferir que tanto la Ley Núm. 122 de 2019, “Ley de Espacios Abiertos”, como Ley Núm. 141 de 2019, “Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública”, incorporan de manera indirecta a las partes interesadas en

	estos procesos a través del acceso a la información.
Sistema de competencia justo	Ley 73 de 2019, art. 25. Carta Circular ASG 2020-07.
Integración del aprovisionamiento electrónico	No se encontró ningún estatuto, o provisión dentro de alguno que incorporara elementos de aprovisionamiento electrónico.
Vigilancia y control de los procesos de contratación gubernamental.	Ley Núm. 1 de 2012, art. 4.7 (c), “sanciones administrativas. Ley Núm. 2 de 2018, art. 3.5 Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Como se puede apreciar, el marco jurídico de Puerto Rico incorpora cuatro de los seis principios esbozados por la comunidad internacional. Los principios que no han sido incorporados dentro del marco jurídico puertorriqueño son: el aprovisionamiento electrónico, y la participación amplia e integrada de otras partes en estos procesos. Los códigos de ética para funcionarios públicos y contratistas cumplen con gran parte de lo que promueve el principio de la promulgación de integridad en los sectores públicos y privados. Un aspecto que debe de mejorar en esta área es el diligenciamiento de los talleres de educación continua, veinte horas bianuales parecen ser muy poco.

En cuanto a los otros tres principios, aunque se ven reflejados en el estado de derecho vigente, existen serias deficiencias en ellos. En primer lugar, las leyes aprobadas para promover la transparencia parecen ser contraproducentes. Un estudio realizado por el Centre for Law and Democracy reveló que Puerto Rico es una de las jurisdicciones con las peores prácticas en cuanto al acceso a la información.

En una entrevista con el periódico El Nuevo Día, el director ejecutivo del CDL planteo que la isla ocupa el puesto número 87 de 128 en términos de acceso a la información. Mendel expresa que las leyes antes discutidas contienen demasiadas excepciones, las cuales le permiten al gobierno retener información. Señala también que estos estatutos contienen “lagunas” en los procesos de solicitar información pública, y no existe un foro administrativo independiente donde se puedan apelar las decisiones a nivel administrativo. (Cortés, 2020). Para subsanar estas dolencias, el estudio del CDL recomienda al gobierno de Puerto Rico enmendar estos estatutos, utilizando como referencia la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. (CDL, 2020).

Aunque el sistema de competencia justa que plantea la ASG es uno que promueve el principio de la competencia justa, este no es de aplicación para las contrataciones que se realizan por servicios profesionales. Esto representa una grave deficiencia, ya que, la contratación por servicios profesionales ha sido el medio principal por el cual se llevan a cabo los actos de corrupción, tal como se ilustra en el inicio de este escrito. Dejando así desatendido el problema principal que afecta la contratación gubernamental.

Con relación al principio de vigilancia y control de los procesos de contratación gubernamental, el artículo 3.5 de la Ley Núm. 2 de 2018 dispone que corresponde a cada agencia ejecutiva del gobierno velar por el cumplimiento de las normas dispuestas en el Código de Ética. Les otorga también la facultad de nombrar a cualquier funcionario al puesto encargado de llevar a cabo esta supervisión. El hecho de que cada agencia tiene la facultad de denominar a cualquier funcionario para que funja como investigador de posibles violaciones éticas por parte de los contratistas, podría presentar un grave

problema. Esto es así, porque podría ser nombrado al puesto un funcionario que no esté capacitado para ejercer las funciones que requiere la posición. Peor aún, pudiese darse el caso en el que se nombre a una persona que esté involucrada en un esquema de corrupción y se preste a conspirar junto con los contratistas para perpetuar actos de corrupción.

El estado de derecho en Puerto Rico con relación a la corrupción es uno robusto, pero deficiente. Aunque la aprobación de la gran mayoría de estas leyes es reciente, es preciso señalar que la Ley de la Oficina de Ética Gubernamental, y el Código Nuevo Anticorrupción han estado vigentes por más tiempo de lo que sugieren sus últimas enmiendas. La Oficina de Ética Gubernamental fue creada en el 1985, y su ley orgánica ha sido enmendada treinta y tres veces. Mientras que el Nuevo Código Anticorrupción, aunque si crea nuevos mecanismos para combatir la corrupción, la gran mayoría de su contenido proviene de otras leyes que existían previamente. Este código lo que hace es consolidar las reglamentaciones que estaban dispuestas en distintas leyes en un solo estatuto.

Esto resulta sumamente preocupante, dado que los eventos de corrupción que fueron detallados al principio de este escrito ocurrieron recientemente. Luego de haberse realizado esta investigación, se han alcanzados las siguientes conclusiones. En primer lugar, hay que señalar que el problema no yace en la falta de legislación, como se puede apreciar a lo largo de este escrito, Puerto Rico cuenta con múltiples esfuerzos legislativos dirigidos a la prevención y erradicación de este flagelo. No obstante, algunas de estas leyes poseen vaguedades y ambigüedades que abren la puerta a la perpetración de actos de corrupción y deben ser remendadas.

Dentro de estas piezas legislativas se encontraron elementos que podrían explicar un poco porque es que persiste este problema. Por ejemplo, en el caso de la Ley Núm. 73 de 2019, Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del gobierno de Puerto Rico”, su reglamentación no aplica a la contratación de servicios profesionales. Esto quiere decir que, a las contrataciones por servicios de consultoría o asesoría, no le es aplicable este estatuto. Estos tipos de servicios antes mencionados son uno de los medios más frecuentes a través de los cuales personas allegadas al partido incumbente logran contratar con el gobierno. En muchas ocasiones estas personas no cuentan con las capacidades o experiencia para ofrecer los servicios para los que fueron contratados, o peor aún nunca ofrecen dichos servicios, tal como ocurrió en el infame caso de los “empleados fantasmas”, y el caso de la exsecretaria de educación Julia Keleher.

Otro problema que surge en la examinación de estas leyes es que en ninguna parte se trata el tema del aprovisionamiento electrónico. Esta herramienta sería muy útil en la lucha contra la corrupción dentro de los procesos de contratación gubernamental del gobierno de Puerto Rico, ya que, se estaría limitando la interacción entre los licitadores y los funcionarios públicos. No solo eso, sino que con la automatización de estos procesos podría eliminarse la interacción entre licitadores y funcionarios públicos. En un ambiente de gobierno tan politizado como lo es el de Puerto Rico, un mecanismo como este tendría un impacto considerable en la reducción de corrupción de estos procesos.

También, el artículo 3.5 de la Ley de la Oficina de Ética Gubernamental abre la puerta a que se lleven a cabo esquemas de corrupción, con plena impunidad. Esto se debe a que este estatuto establece que el funcionario encargado de realizar las investigaciones

de posibles violaciones al código de ética será nombrado según lo disponga el reglamento de cada agencia. Esto quiere decir que no existen requisitos uniformes para la posición, prestándose para que sean nombrados al puesto personas que no cumplen con las cualificaciones necesarias para desempeñar el puesto. Pudiese darse el caso también de que se nombre a una persona que esté inmiscuida en un esquema de corrupción institucional y sea un co-conspirador.

Esta investigación también evidencia que hay problemas en la fiscalización de estos procesos de contratación. El Grupo Interagencial creado por el Código Anticorrupción, es un paso en la dirección correcta en el mejoramiento de la fiscalización de estos procesos. Otro señalamiento que es preciso resaltar es que la fiscalización de los procesos de contratación gubernamental no puede recaer exclusivamente en figuras o cuerpos institucionales del Estado. Para una fiscalización efectiva de estos procesos es necesaria la incorporación de otros sectores en estos esfuerzos. Tales como los medios de prensa, organizaciones del tercer sector como Espacios Abiertos, y la sociedad civil. Como se pudo ver, el gobierno de Puerto Rico ha optado por obstaculizar el acceso a la información mediante la aprobación de las leyes 122 y 141 de 2019. La falta de información le impide a la prensa y a la sociedad civil la fiscalización oportuna y diligente contra la corrupción.

Para subsanar las dolencias que aún persisten en el ordenamiento jurídico del gobierno de Puerto Rico se presentan las siguientes recomendaciones: en primer lugar, se propone que los contratos por servicios profesionales deben estar reglamentados por la ASG, del mismo modo que son los demás contratos, o que en la alternativa se cree otra medida legislativa que reglamente de manera uniforme este tipo de contrataciones.

También la implementación de sistemas de aprovisionamiento electrónico automatizados. De esta manera se disminuiría la interacción que existe entre los contratistas y los funcionarios públicos, disminuyendo a su vez las posibilidades de que estos funcionarios se corrompan e incurran en actos de corrupción.

Además, se propone la institución de requisitos uniformes para el nombramiento de los investigadores de violaciones éticas de todas las agencias. El propósito de estos estándares sería sentar unas cualificaciones con las que deben cumplir los nombrados a este puesto. Estos requisitos deberían contener elementos de conocimiento y experiencia investigativa, y conocimiento de ética gubernamental. Otra posible alternativa al problema de la fiscalización sería la otorgación de poderes adicionales al Contralor de Puerto Rico, similares a los que posee el Contralor de Chile.

La figura del Contralor goza de suficiente independencia de criterio, para llevar a cabo una fiscalización diligente de los procesos de contratación. Actualmente, cada rama de gobierno se fiscaliza así misma, presentando así un posible escenario de tener “al cabro velando las lechugas” como dice el refrán. Por lo que tener una figura que sea totalmente independiente, y que cuente con poderes investigativos y adjudicativos para fiscalizar estos procesos podría ser muy efectivo. Los obstáculos para que se materialice una propuesta como esta son evidentes, las ramas de gobierno necesitarían delegar una parte esencial de su poder. Además, para protegerla de los vaivenes políticos la implementación de esta medida tendría que ser a través de una enmienda constitucional, lo cual es un proceso muy complejo y requiere mucha voluntad política de parte de los legisladores.

Por último, sostenemos que el electorado puertorriqueño tiene que comprender que la democracia no es un ejercicio que realiza cada cuatro años. Sino que la verdadera democracia requiere de un compromiso perpetuo, requiere de fiscalizar las acciones de nuestros funcionarios públicos y políticos, y de hacerlos responsables de sus acciones y que rindan cuentas por ellas. La impunidad que se creen tener nuestros funcionarios actualmente es producto de la apatía política que impera en nuestra sociedad, donde los ciudadanos piensan que al alejarse de los procesos políticos quedan exonerados y no son responsables de las acciones que tomen los funcionarios políticos o públicos. Esto no puede estar más lejos de la verdad, la inacción y la indiferencia hacen que estas personas se conviertan en cómplices de aquellos funcionarios corruptos. En esta lucha no se puede ser neutral, para combatir y erradicar este flagelo es imprescindible la integración de la sociedad civil en estos procesos. En fin, esta investigación nos ha mostrado que el problema que impera en Puerto Rico yace en la fiscalización y hasta que esto no mejore el gobierno de Puerto Rico se encontrará sumido en este problema.

Referencias:

- Anderson, R., Kovacic, W., & Müller, A. (2011). Ensuring integrity and competition in public procurement markets: A dual challenge for good governance, *Arrowsmith and Anderson, The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform* (pp. 1-39)
- doi: 10.1017/CBO9780511977015.026.
- Arroyo Chacón, J. (2018). Mecanismos e instrumentos jurídicos y administrativos implementados para luchar contra corrupción. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 16(29), 1–38. Recuperado de <https://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&auhtype=crawler&jrnl=07180241&AN=136364843&h=bFKSNz3mh4eTV1J75qadmJIUuRHhL9IIMne/OruyuvNfvZBunwzUXKxLIOA0S7D9x5kq0UEEtPMLMitEXLbw9w==&cr1=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrINotAuth&cr1hashurl=login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=07180241&AN=136364843>
- Blake, P. (2017) ¿Por qué causa tanto escándalo el contrato de Puerto Rico con Whitefish Energy Holdings para reconstruir la red eléctrica de la isla tras el paso del huracán María? *BBC News Washington*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41742161>
- Castillo, L. (2009) Ley de transparencia: verdades y desafíos, una mirada crítica a la Ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de

la Administración del Estado. *Serie de Documentos Electrónicos N° 2, Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas*. Recuperado de <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Ley-de-transparencia.-Verdades-y-desafios.pdf>

Capello, M., & García, G. (2014). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales, *140*(20), (pp.3–20). Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/11843>

Carta Circular ASG 2020-07

CDL (2020). Análisis de las Leyes de Acceso a la Información y Datos Abiertos. *Centre for Law and Democracy*. Recuperado de https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/Puerto-Rico.FOI_.May20.final_.SPA_.pdf

Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, Ley Núm.2 (2018).

Cordero Mercado, D. Así ocurrieron los esquemas de corrupción en Educación y ASES. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/asiocurrieronlosesquemasdecorrupcioneneducacionyases-2504624/>

Cortés Chico, R. (2020). Estudio revela que Puerto Rico tiene de las peores leyes de transparencia. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/estudiorevelaquepuertoricotienedelaspeoresleyesdetransparencia-2566716/>

Dema, J. (2015) The Role of Electronic Procurement in Preventing Corruption, *SSRN*.

Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2666437,

(pp.1-10)

Enchautegui, M. (2010). Corrupción y sus Consecuencias para la Competencia en las

Licitaciones del Gobierno. *Proyecto sobre el mal uso de los recursos del gobierno*.

Kaium, A., & Dae J. (2019) International Resistance Networks for Anti-corruption: Multi-

stakeholder Mechanisms, *Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*,

Springer Cham (pp.1-13).

doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2>

Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del gobierno de Puerto Rico, Ley Núm.73 (2019).

Ley de espacios abiertos, Ley 122 (2019).

Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1(2012).

Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley 141(2019).

Neupane, A., Soar, J., Vaidya, K., & Yong, J. (2012). Role of Public E-Procurement

Technology to Reduce Corruption in Government Procurement. *En Seattle,*

Washington. Recuperado de

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWn9_z7sfpAhVoZN8KHUIfA5QQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F11049357.pdf&usg=AOvVaw0L7-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWn9_z7sfpAhVoZN8KHUIfA5QQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F11049357.pdf&usg=AOvVaw0L7-WhWXAIMHdravtsvJ1S)

[WhWXAIMHdravtsvJ1S](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWn9_z7sfpAhVoZN8KHUIfA5QQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F11049357.pdf&usg=AOvVaw0L7-WhWXAIMHdravtsvJ1S)

[WhWXAIMHdravtsvJ1S](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWn9_z7sfpAhVoZN8KHUIfA5QQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F11049357.pdf&usg=AOvVaw0L7-WhWXAIMHdravtsvJ1S)

[WhWXAIMHdravtsvJ1S](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjWn9_z7sfpAhVoZN8KHUIfA5QQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F11049357.pdf&usg=AOvVaw0L7-WhWXAIMHdravtsvJ1S)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Osei-Afoakwa, K. (2014). How Relevant is the Principle of Transparency in Public Procurement. *Developing Country Studies*, 4(No.6), (pp.1–7). Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjypq-T78fpAhWSd98KSHMDpUQFjAAegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fciteseerx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.856.7983%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&usg=AOvVaw2ROJCAPe_23cdmkqVpoQzt

Torres Gotay, B. (2019) El Fantasma de Isoel. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elfantasmadeisoel-columna-2497059/>

Vilks, A., & Krivinsh, A. (2013). Prevention of Corruption in Public Procurement: Importance of General Legal Principles. *Jurisprudence*, 20(1), 235–247. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6_PO878fpAhUJnOAKHbCJCKMQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mruni.eu%2Fupload%2Fiblock%2Fa10%2F013_Vilks.pdf&usg=AOvVaw3Eidr1GH8jjiO9adQOWkV2

Anejos

Dentro de esta Carta Circular se dispone que para llevar a cabo cualquier adquisición de bienes y/o servicios no profesionales mediante cualesquiera de los métodos de licitación y/o compra excepcional, la entidad gubernamental debe en primer lugar someter una solicitud de adquisición de bienes y/o servicios que debe contener lo siguiente:

1. Al identificarse la necesidad del bien o servicio correspondiente, la entidad gubernamental cumplimentará la Solicitud para la Adquisición de Bienes o Servicios la cual será firmada por el Delegado Comprador y el director de compras correspondiente.
2. La entidad gubernamental deberá acompañar la solicitud con la correspondiente certificación de fondos.
3. Si la cuantía de la compra excede la cantidad de diez mil dólares, deberá incluirse la autorización de la Secretaría de la Gobernación y de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.
4. La solicitud de compra deberá estar acompañada de las Especificaciones del bien o servicio a ser adquirido.
5. Al momento de someter su oferta, todo licitador, proponente y/o proveedor de servicios deberá contar con el Certificado de Elegibilidad del Registro Único de Licitadores (RUL) de la ASG o haber presentado la solicitud del certificado de elegibilidad del RUL con todos los documentos requeridos.

Para compras informales, es decir, aquellas que no sobrepasan los quince mil dólares el procedimiento a seguir es el siguiente:

1. El Delegado Comprador y/o Subdelegado Comprador, solicitará un mínimo de tres cotizaciones a licitadores debidamente inscritos en el RUL, bajo la categoría y/o renglón correspondiente.
2. El número de por lo menos tres licitadores estará sujeto a que existan suficientes firmas suplidoras para el bien o servicio que se pretenda adquirir.
3. Las cotizaciones podrán ser recibidas por teléfono, fax, correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación disponible.
4. En aquellos casos en que no se obtenga el número mínimo de cotizaciones, ello no será obstáculo para proceder con la compra, sin embargo, deberá documentarse las razones para no obtener las tres cotizaciones.
5. Las cotizaciones deberán ser recibidas en o antes de la fecha y hora indicada en la solicitud de cotización, y se cumplimentará el récord de cotizaciones.
6. Se escogerá la cotización de mejor valor tomando en cuenta la totalidad de las circunstancias y los mejores intereses del gobierno.

Para subastas informales, es decir, aquellas compras mayores de quince mil dólares pero que no exceden los cien mil dólares el procedimiento existen dos procedimientos, uno para las entidades gubernamentales que cuentan con Junta de Subastas, y otro para las que no poseen una Junta de Subastas. Para las entidades que no poseen una Junta de Subastas el procedimiento es el siguiente:

- a. Solicitud para la adquisición de Bienes o Servicios la cual será firmada por el Delegado Comprador y el Director de Compras.

- b. Certificación de Fondos.
- c. Autorización de la Secretaria de la Gobernación y de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), si aplica.
- d. Especificaciones del bien o el servicio a ser adquirido.

La Administración de Adquisiciones de la ASG debería celebrar la subasta informal dentro del periodo de treinta días a partir de la entrega de la solicitud, debidamente cumplimentada. De ocurrir cualquier enmienda a las especificaciones sometidas por la entidad gubernamental, el término de 30 días comenzará a contar desde entonces.

Mientras que, para las entidades gubernamentales que sí poseen una Junta de Subastas el procedimiento a seguir es el siguiente:

- a. El delegado, Comprador y/o subdelegado Comprador de la Entidad Gubernamental correspondiente, preparara el pliego de la Subasta Informa. El pliego deberá contener la fecha de reunión pre-subasta (si aplica), fecha, hora y lugar del Acto de Apertura, entre otros.
- b. La Junta de Subastas de la Entidad Gubernamental correspondiente preparará la invitación correspondiente, la cual publicará en el RUS y la página web de la ASG.
- c. La Junta de Subastas invitará mediante correo electrónico y de manera individual, a todos los licitadores debidamente inscritos en el RUL, bajo la categoría y/o renglón correspondiente. La notificación a los licitadores es obligatoria.
- d. Se llevará a cabo la reunión pre-subasta (si aplica), para aclarar dudas sobre especificaciones, y otros requerimientos. Si en el acto de pre-subasta surgiera algún cambio en la fecha de apertura de la subasta, cambio de especificaciones o aclaración, se deberá emitir una enmienda conteniendo todos los detalles. La enmienda será parte de los pliegos de la subasta. Se levantará un registro de los asistentes a la pre-subasta, la cual formará parte delexpediente.
- e. Se recibirán las ofertas en la Oficina de la Junta de Subastas correspondiente. Las ofertas deberán ser recibidas en o antes de la fecha y hora indicada en el pliego de subasta informal. Se requerirá además la fianza de licitación correspondiente ("Bid Bond"), sin excepción alguna.
- f. Se llevará a cabo el Acto de Apertura en presencia de los licitadores

comparecientes, si alguno y público en general que asista a tal acto. Todos los comparecientes firmarán el registro de comparecientes en el cual debe hacer constar su nombre completo y la firma que representa, si alguno. Además, se levantará el Acta de Apertura.

- g. La Junta de Subastas correspondiente evaluará las ofertas y preparará un informe comparativo de las mismas. Dicho informe se hará formar parte del expediente.
- h. La Junta de Subastas correspondiente, adjudicará la buena pro al licitador que oferte el mejor valor tomando en cuenta la totalidad de las circunstancias y los mejores intereses del Gobierno.
- i. La Junta de Subastas correspondiente emitirá un Aviso de Adjudicación y notificará a todos los licitadores que participaron en la subasta.
- j. La Entidad Gubernamental obligará a los fondos correspondientes a la orden de compra y/o contrato en el Sistema del Departamento de Hacienda y/o en la Institución Bancaria que corresponda. No se autoriza la entrega a un suplidor de una orden de compra que no haya sido obligada en el sistema y/o hasta que el licitador agraciado haya entregado la Fianza de Ejecución (Performance Bond), requerida en la subasta.
- k. La fianza de licitación de toda Subasta Informal deberá ser anejada a la oferta sometida y deberá estar endosada a favor de la entidad gubernamental o a nombre del Secretario de Hacienda, según sea el caso.

Con relación a las subastas formales, estas se llevarán a cabo cuando la compra exceda los cien mil dólares. A diferencia de los procesos de subasta informal, hay un solo procedimiento que aplica a aquellas entidades que poseen una Junta de Subastas, y a aquellas que no lo poseen. El procedimiento a seguir en las subastas es el siguiente:

- a. Solicitud para la adquisición de Bienes o Servicios, la cual será firmada por el Delegado Comprador y el Director de Compras correspondiente.
- b. Certificación de Fondos.

- c. Autorización de la Secretaria de la Gobernación y de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), si aplica.
- d. Especificaciones del bien o el servicio a ser adquirido.