

Informe de Auditoría DB-00-20

24 de marzo de 2000

OFICINA DEL PROCURADOR DEL CIUDADANO
(Unidad 2291)

Período auditado: 1 de enero al 31 de diciembre de 1998

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Información sobre la unidad auditada	1
Período cubierto y normas aplicables	2
Opinión	2
Otros anejos	3
Comentario especial: Facultad del Contralor de Puerto Rico para examinar la corrección y la legalidad de los pagos por sueldos efectuados al Procurador del Ciudadano	3
Recomendación	9
Carta a la gerencia	9
Comentarios de la gerencia	9
Reconocimiento	10
Anejo 1 - Opinión del Secretario de Justicia sobre el nombramiento del Procurador del Ciudadano	11
Anejo 2 - Funcionarios principales que actuaron durante el período auditado	17

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

24 de marzo de 2000

Al Gobernador y a los presidentes
del Senado y de la Cámara de Representantes:

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Oficina del Procurador del Ciudadano (Oficina), para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. La misma se efectuó a base de la facultad que se nos confiere en la Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y en la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada.

Determinamos emitir dos informes de esta auditoría. Este es el segundo y último informe y cubre el resultado del examen de la corrección y la legalidad de los pagos por sueldos efectuados al Procurador del Ciudadano. El primer Informe de Auditoría cubrió las operaciones fiscales relacionadas con la administración de personal, los contratos de servicios profesionales y consultivos y el arrendamiento de locales (DB-99-28 del 3 de junio de 1999).

INFORMACION SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Oficina se creó mediante la Ley Núm. 134 del 30 de junio de 1977, según enmendada, conocida como "Ley del Procurador del Ciudadano", adscrita a la Rama Legislativa. Esta se estableció con el propósito de garantizarle al ciudadano un trato justo, rápido, adecuado y libre de prejuicio por parte de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva.

Durante los años fiscales 1996-97 y 1997-98 la Oficina atendió 5,858 y 8,828 reclamaciones de ciudadanos, respectivamente. Los presupuestos asignados a la Oficina para los años fiscales 1997-98 y 1998-99 fueron \$1,845,000 para cada año.

PERIODO CUBIERTO Y NORMAS APLICABLES

La auditoría cubrió del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998. En algunos aspectos se examinaron operaciones de fechas posteriores.

El examen se realizó de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Efectuamos las pruebas que consideramos necesarias de acuerdo con las circunstancias.

OPINION

Las pruebas efectuadas demostraron que los pagos por sueldos al Procurador del Ciudadano no se realizaron de acuerdo con la ley, como se indica a continuación:

El 25 de junio de 1998 el Gobernador designó al Hon. Carlos J. López Nieves como Procurador del Ciudadano (Procurador). El 27 y 28 de junio de 1998 la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, respectivamente, confirmaron su nombramiento. El 17 de julio de 1998 renunció al escaño de Representante que ocupaba, el cual vencía el 1 de enero de 2001, y ocupó el cargo de Procurador.

Antes de la designación del Representante López Nieves como Procurador, la Ley Núm. 10 del 1 de mayo de 1997 aumentó el sueldo del Procurador de \$65,000 a \$75,000 o el sueldo equivalente al de un juez del Tribunal del Circuito de Apelaciones, lo que resultara mayor. A pesar de que el sueldo del Procurador fue aumentado, el señor López Nieves permanecía cobrando el sueldo de \$65,000 originalmente asignado al cargo antes del aumento indicado, conforme con lo dispuesto en el Artículo 16 del Código Político de 1902, según enmendado.

En la Sección 15 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dispone lo relativo a cargos incompatibles con otros cargos:

Ningún Senador o Representante podrá ser nombrado, durante el término por el cual fue electo o designado, para ocupar en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades, cargo civil alguno creado, o mejorado en su sueldo, durante dicho término. Ninguna persona podrá ocupar un cargo en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades y ser al mismo

tiempo Senador o Representante. Estas disposiciones no impedirán que un legislador sea designado para desempeñar funciones *ad honorem*.

A base de dicha disposición constitucional, el señor López Nieves estaba impedido de ocupar el cargo de Procurador, por lo que los sueldos pagados a dicho funcionario son improcedentes.

Dicho nombramiento y los procesos relacionados con el mismo se realizaron a base de la interpretación que se le dio a las leyes aplicables.

Véase la recomendación en la página 9.

OTROS ANEJOS

El Anejo 1 contiene la opinión del Secretario de Justicia sobre el nombramiento del Procurador del Ciudadano.

El Anejo 2 contiene una relación de los funcionarios principales de la Oficina que actuaron durante el período auditado.

COMENTARIO ESPECIAL

Facultad del Contralor de Puerto Rico para examinar la corrección y la legalidad de los pagos por sueldos efectuados al Procurador del Ciudadano

Situación relacionada con el nombramiento

El Hon. Carlos J. López Nieves fue electo para ocupar un cargo como legislador durante el cuatrienio del 2 de enero de 1997 al 1 de enero de 2001. Mientras se desempeñaba en el mencionado cargo, se aprobó la Ley Núm. 10 del 1 de mayo de 1997, que aumentó el sueldo al Procurador del Ciudadano de \$65,000 a \$75,000 o el sueldo equivalente al de un juez del Tribunal de Circuito de Apelaciones, lo que resultara mayor.

El 17 de julio de 1998 el Hon. Carlos J. López Nieves fue juramentado como Procurador del Ciudadano. Este nombramiento fue aprobado por el Gobernador y por ambas cámaras legislativas. Es necesario destacar que tal nombramiento ocurrió durante el período por el cual fue electo el honorable López Nieves como Representante a la Cámara.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo III, Sección 15, dispone lo relativo a cargos incompatibles con otros cargos:

Ningún Senador o Representante podrá ser nombrado, durante el término por el cual fue electo o designado, para ocupar en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades, cargo civil alguno creado, o mejorado en su sueldo, durante dicho término. Ninguna persona podrá ocupar un cargo en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades y ser al mismo tiempo Senador o Representante. Estas disposiciones no impedirán que un legislador sea designado para desempeñar funciones ad honorem. (Énfasis nuestro)

Consideramos que la prohibición constitucional es absoluta e impide que una persona que se haya desempeñado como Senador o Representante pueda ocupar en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades, durante el término por el cual fue electo o designado, cargo civil creado o mejorado en su sueldo, durante dicho término.

El Código Político de 1902 en su Artículo 16(c), según enmendado por la Ley Núm. 5 del 1 de abril de 1992, intitulado "*Cargo de legislador incompatible con otros cargos*" dispone, que "[a]quel Senador o Representante que luego de renunciar a su escaño legislativo, sea nombrado para ocupar algún otro cargo en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, estará impedido de disfrutar de aumentos en sueldos legislados durante el término para el cual fue electo o designado. Una vez transcurra el término por el cual fue electo, el Senador o Representante podrá disfrutar de dicho aumento de sueldo según corresponda el cargo".

No compete a esta Oficina pasar juicio sobre la constitucionalidad de las leyes. Ello es de la exclusiva competencia de la Rama Judicial. Sin embargo, nos reiteramos en que la disposición constitucional citada contiene una prohibición de naturaleza absoluta y que prevalece sobre cualquier ley que disponga lo contrario.

Mandato Constitucional

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Artículo III, Sección 22 dispone, en parte, que "... [e]l Contralor fiscalizará 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. Rendirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la

Asamblea Legislativa o el Gobernador". Disponiéndose, además, que "[e]n el desempeño de sus deberes el Contralor estará autorizado para tomar juramentos y declaraciones y para obligar, bajo apercibimiento de desacato, a la comparecencia de testigos y a la producción de libros, cartas, documentos, papeles, expedientes, y todos los demás objetos que sean necesarios para un completo conocimiento del asunto bajo investigación". Esta disposición constitucional debe ser leída en consonancia con el Artículo VI, Sección 9, de la Constitución que dispone que "[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley". (Enfasis nuestro)

Mediante la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, se crea la Oficina del Contralor para complementar el cargo de Contralor. El Artículo 1 de la susodicha ley dispone que "*[s]e crea la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual sería dirigida por el Contralor, quien será responsable principalmente a la Asamblea Legislativa". Adicionalmente, el Artículo 3 dispone que "[e]l Contralor tendrá las funciones que se le asignan en el art. III, sec. 22, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y las ejercerá tanto con respecto a las cuentas, los fondos, los ingresos, los desembolsos y las propiedades del Gobierno como a los que se tuvieren en fideicomiso. En el ejercicio de estas funciones el Contralor podrá emplear normas generalmente aceptadas o métodos que estén de acuerdo con las prácticas corrientes en el examen de cuentas".*

Es cierto que la Oficina del Contralor responde principalmente a la Asamblea Legislativa, entiéndase el Senado y la Cámara de Representantes, **pero no es la Asamblea Legislativa, ni forma parte de ésta,** *Opinión del Secretario de Justicia Núm. 89-12 del 3 de abril de 1989.*

El Contralor, una vez se concluye el examen de auditoría, redacta un informe sobre el resultado de la misma en el cual incluye recomendaciones a otros funcionarios concernidos, tales como: el Gobernador, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Secretario del Departamento de Justicia, el Secretario del Departamento de Hacienda y el Director de la Oficina de Ética Gubernamental. Las funciones del Contralor no son adjudicativas. Tampoco tiene autoridad para comparecer ante foros judiciales para poner en vigor sus recomendaciones o para procesar criminal o civilmente a los transgresores de las leyes que rigen todo lo relacionado con el uso y disposición de los

fondos públicos y la función pública. La Ley Núm. 17 del 8 de mayo de 1973, encomienda a la Oficina de Asuntos del Contralor, adscrita al Departamento de Justicia, el deber de instar ante los tribunales todas las acciones civiles y criminales que surjan como resultado de las investigaciones del Contralor. Así, se hacen valer las determinaciones del Contralor, se salvaguarda la honestidad administrativa y se preserva la legalidad en el manejo de fondos públicos, *Municipio de Cayey v. Angel Soto Santiago y otros*, 92 JTS 97 (1992), pág. 9745. Es muy difícil que dentro de este contexto pueda vislumbrarse la posibilidad de que esta Oficina en el descargo de sus funciones pueda usurpar las funciones que competen a la Asamblea Legislativa, a la Rama Ejecutiva y al Poder Judicial.

En *HMCA (P.R.) Inc., etc. v. Ileana Colón Carlo, Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 93 JTS 112 (1993), se reconocen los amplios poderes investigativos del Contralor. En el descargo de su función, el Contralor tiene autoridad constitucional para intervenir, inclusive, con partes privadas si ello es necesario para poder cumplir con su función de fiscalizar los desembolsos y las propiedades públicas hechos por una instrumentalidad del Estado.

Tomando en consideración las doctrinas jurídicas anteriormente esbozadas, nos preguntamos, ¿puede el Contralor, como parte de su función fiscalizadora, examinar y determinar administrativamente si un nombramiento se ha hecho de acuerdo con las leyes aplicables? Ello, con el propósito de determinar si el sueldo pagado al funcionario, que constituye un desembolso de fondos públicos, cumple con el criterio de que es hecho por autoridad de ley. Nuestra contestación es en la afirmativa.

En su carta del 10 de noviembre de 1999 en contestación al borrador de informe de esta auditoría el señor López Nieves indicó, entre otras cosas, que el Contralor no tiene jurisdicción en este caso. Sobre el particular, hizo referencia a una opinión legal de la Oficina de Servicios Legislativos del 27 de septiembre de 1999, solicitada por el Presidente de la Cámara de Representantes.

El Contralor como funcionario que ha jurado defender la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Constitución) no puede ignorar sus mandatos cuando realiza su función. Todo funcionario público tiene la prerrogativa y el deber de interpretar la Constitución para conformar su conducta a los mandatos y prohibiciones de esa ley suprema. Así, fue expresamente reconocido en los

debates de nuestra Convención Constituyente, *1 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente* 571-572 (Ed. 1961).

El Contralor no adjudica casos, como lo hacen los tribunales. Pero, como parte de sus funciones, debe rendir informes sobre la legalidad del desembolso de fondos públicos. Para determinar si un desembolso es o no legal, el Contralor no puede ignorar la Constitución, *Cf. Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). Si, a su juicio y mientras ese juicio no choque con un mandato judicial directo en contrario, un desembolso está vedado por alguna prohibición constitucional, es su deber así señalarlo.

De eso se trata en la situación que nos ocupa. El Contralor ha determinado que el señor López Nieves era incapaz e inelegible para ocupar el cargo de Procurador del Ciudadano en el momento en que lo hizo. Esa determinación supone que todo desembolso salarial ya recibido por este funcionario contraviene la Constitución, y no tan sólo el aumento salarial que según la Ley Núm. 5 del 1 de abril de 1992 el señor López Nieves recibirá a partir del año 2001. En esas circunstancias, el Contralor tiene la prerrogativa y, ante su juramento de defender la Constitución, el deber de así consignarlo como parte de sus funciones de fiscalización del desembolso de fondos públicos. Eso fue exactamente lo que hizo el Contralor en el caso de *González v. Alcalde de Utuado*, 101 D.P.R. 47, 48 (1973). El señalamiento del Contralor sobre aquel asunto dio lugar a un litigio entre las partes apropiadas, tras del cual el Tribunal Supremo sostuvo la interpretación constitucional del Contralor. A nadie - y ciertamente no al Tribunal Supremo - se le ocurrió sugerir entonces que ese señalamiento del Contralor no era *postaudit* sino *preaudit*, y por ende carecía de la autoridad legal para hacerlo.

La determinación en cuanto a la pertinencia de una investigación le corresponde inicialmente al funcionario que realiza la investigación, *Comisionado de Seguros v. Bradley*, 98 D.P.R. 21, 34 (1969). No obstante, de surgir cualquier controversia al respecto, corresponde a los tribunales, como intérpretes últimos de la compatibilidad del ejercicio del poder investigativo gubernamental con los postulados constitucionales, dirimir asuntos de pertinencia, *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 D.P.R. 576, 591 (1983).

Concluimos, a base de lo expuesto, que el planteamiento sobre la falta de jurisdicción de la Oficina del Contralor para determinar si el nombramiento del Ombudsman así como el pago de su sueldo fue hecho por autoridad de ley, carece de mérito.

Esta Oficina refirió una querrela recibida sobre el nombramiento del señor López Nieves al Secretario de Justicia el 13 de noviembre de 1998. Allí indicamos que "[t]oda vez que la determinación sobre la legalidad del nombramiento del señor López Nieves cae fuera del ámbito jurisdiccional de nuestra Oficina, le referimos el asunto para su examen y acción correspondiente". Nuestra intención era indicarle al Secretario que la impugnación judicial del nombramiento del señor López Nieves le correspondía al Secretario de Justicia, luego del estudio legal correspondiente.

Lo indicado en dicha carta no significa que esta Oficina careciera de facultad para examinar si el nombramiento del funcionario fue hecho de acuerdo con las leyes aplicables a la transacción administrativa durante la auditoría que realiza de la agencia concernida. Ello con el propósito de determinar si el pago de sueldo que se le efectuó al funcionario por el desempeño del cargo público que ocupa fue hecho con autoridad de ley. Además, tampoco impide que dentro del ámbito de las funciones otorgadas al Contralor por la Constitución y por las leyes le refiriéramos el asunto al Secretario de Justicia para la acción pertinente.

En ocasiones anteriores se ha cuestionado la facultad del Contralor para auditar las finanzas y las cuentas de las entidades privadas que han contratado con el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para prestar servicios médicos a la población médico-indigente. En *HMCA (P.R.) Inc., etc. v. Ileana Colón Carlo, Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 93 JTS 112 (1993), a la pág. 10948, el Tribunal Supremo reitera que las facultades del Contralor del Estado Libre Asociado se extiendan para incluir la fiscalización de los fondos públicos en manos de corporaciones públicas o privadas. En este caso se discuten ampliamente las facultades investigativas del Contralor.

En *Puerto Rico Telephone Company v. Ramón Rivera Marrero*, 114 DPR 360 (1983), la Puerto Rico Telephone Company recurre de una sentencia en la cual se declara que el Contralor de Puerto Rico está facultado para auditar sus finanzas. Alegó que no estaba sujeta a esta fiscalización por ser una corporación privada, y que esta medida no podía serle impuesta sin violentar la Constitución.

Procede señalarse que el Gobierno era el único accionista de la Compañía Telefónica a través de la Autoridad de Teléfonos de Puerto Rico. Además, que la Compañía era una corporación subsidiaria de la Autoridad.

El Secretario de Justicia emitió una opinión legal en cuanto a esta controversia, en la cual concluyó que el Contralor de Puerto Rico carecía de jurisdicción para auditar a dicha compañía. El Tribunal Supremo decidió que la Puerto Rico Telephone Company es una corporación público-privada, y por su naturaleza está sujeta a la fiscalización por el Contralor de Puerto Rico.

RECOMENDACION

Al Secretario de Justicia

Considerar la situación comentada en este informe y tomar las medidas que procedan.

CARTA A LA GERENCIA

El borrador del hallazgo se sometió para comentarios al Procurador del Ciudadano, Hon. Carlos J. López Nieves (Procurador) mediante carta del 27 de octubre de 1999.

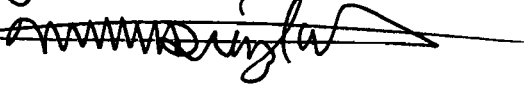
COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El Procurador mediante carta del 10 de noviembre de 1999 contestó el borrador del hallazgo. Este sometió sus comentarios y acompañó opiniones vertidas sobre este asunto por el Secretario de Justicia, la Administradora de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) y del Director de la Oficina de Servicios Legislativos. El señor López Nieves indicó, entre otras cosas, que la opinión del informe recoge esencialmente una interpretación personal que no puede ser acogida dentro del alcance de una interpretación legal responsable de la Constitución del Estado Libre Asociado y que el Contralor no tiene jurisdicción en este caso. Indicó además, que las instituciones que tienen injerencia directa en evaluar la legalidad del nombramiento, a tono con la Constitución y las leyes

aplicables, ya se han expresado (véase Comentario Especial). La opinión emitida por el Secretario de Justicia se incluye en el Anejo 1.

RECONOCIMIENTO

Expresamos nuestro agradecimiento a los funcionarios y demás personal de la Oficina del Procurador del Ciudadano por la cooperación que nos prestaron durante la auditoría.

Oficina del Contralor
Por: 

Funcionarios principales que actuaron durante el período auditado

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>Período</u>	
		<u>Desde</u>	<u>Hasta</u>
Hon. Carlos J. López Nieves	Procurador del Ciudadano	17 jul 98	31 dic 98
Lcdo. R. Adolfo de Castro Campos	"	1 ene 98	16 jul 98
Vacante	Procurador Auxiliar	1 mayo 98	31 dic 98
Lcda. Nívea Raquel Avilés Caratini	Procuradora Auxiliar	1 ene 98	30 abr 98
Srta. Ivette López Hernández	Ayudante Especial a cargo del Area Administrativa	1 ago 98	31 dic 98
Sra. Alicia de Cardona García	"	1 ene 98	31 jul 98
Srta. Ilia Angulo Labrador	Oficial de Personal y Servicios Generales	1 sep 98	31 dic 98
Sr. Peter Durieux Gauthier	"	1 ene 98	31 ago 98
Sr. Jorge A. Comulada Ayala	Oficial de Presupuesto y Contabilidad	1 sep 98	31 dic 98
Sra. Gladys Pérez Zabala	"	1 ene 98	31 ago 98