

Gobierno de Puerto Rico
PANEL SOBRE EL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE
P. O. Box 9023351, San Juan, Puerto Rico 00902-3351
Edif. Mercantil Plaza, Ave. Ponce de León, Ofic. 1000
Hato Rey, PR 00918
Tels. (787) 722-1035 o (787) 722-1037

IN RE:

ORLANDO ORTIZ CHEVRES
ALCALDE
MUNICIPIO DE NARANJITO

JOSÉ R. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
AYUDANTE EJECUTIVO

CASO NÚM.:

NA-FEI-2024-0007

SOBRE:

ARCHIVO DE INVESTIGACIÓN

RESOLUCIÓN

Nos corresponde determinar si concurrimos o no con la recomendación del Honorable Domingo Emanuelli Hernández, Secretario de Justicia, respecto a un referido iniciado por la Honorable Yesmín M. Valdivieso Contralora de Puerto Rico. Esta funcionaria ha denunciado ante el Departamento de Justicia ciertas actuaciones de la administración municipal de Naranjito que considera no se ajustaron a los procedimientos establecidos. Específicamente, se desprende de la investigación de la División de Integridad Pública y Asuntos del Contralor (DIPAC), que tanto el alcalde Ortiz Chevres como su Ayudante Ejecutivo, el Sr. José R. Rodríguez Rodríguez¹, aprobaron ciertos movimientos de personal (aumentos de sueldo, renovaciones de contrato o reclutamientos nuevos) durante la veda electoral. Dichos movimientos de personal habrían sido completamente legales si el municipio hubiera pedido – y obtenido – de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OATRH), una dispensa. Este recurso para hacer movimientos de personal se aprueba cuando la autoridad nominadora, en este caso el municipio, demuestra la necesidad inaplazable de hacer el movimiento de que se trate. No hay controversia en cuanto al hecho de que el municipio no siguió el procedimiento. Estudiado el expediente, concluimos que, ciertamente,

¹ De expediente de personal del señor Rodríguez Rodríguez, se desprende que comenzó a laborar en el Municipio el 1 de julio de 2012 con la encomienda de colaborar con la planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones administrativas del municipio. También se obtuvo copia de la Ordenanza número 2, serie 2018 — 2019, en la que se facultó al Ayudante Ejecutivo del Alcalde a sustituir a éste, cuando el primer ejecutivo municipal no estuviera disponible.

las transacciones de personal impugnadas por la Contralora se apartaron del derecho vigente y que, por disposición de ley, son nulas.

Lo anterior, sin embargo, no dispone del asunto principal que nos ocupa que se refiere a si, al aprobar esas transacciones de personal, el alcalde y su ayudante incurrieron en delito. La controversia esencial es si, al actuar, los funcionarios en cuestión estuvieron movidos por intención o negligencia criminal, elementos indispensables para derrotar la presunción de inocencia y lograr una convicción. Nótese, que un funcionario sujeto a nuestra jurisdicción puede incurrir en un acto antijurídico, más si no existen indicios de intención o negligencia criminal, es nuestra obligación así exponerlo y abstenernos de designar un Fiscal Especial Independiente en el caso.

El Secretario de Justicia estima que no medió delito y nos ha recomendado no designar un Fiscal Especial Independiente. Se desprende de la evidencia examinada por el Secretario de Justicia y luego por este Panel, que no medió intención ni negligencia criminal, que ninguno de los funcionarios involucrados procuró beneficiarse personalmente de las transacciones y que los fondos federales que se utilizaron para cubrir las transacciones en cuestión habrían tenido que ser devueltos en caso contrario. Más aun, esa devolución de fondos habría bajado la puntuación del municipio de Naranjito, afectando sustancialmente su capacidad para obtener fondos en el futuro.

Sobre esto, debemos considerar, que “La intención criminal, o *mens rea*, es generalmente un factor necesario o elemento esencial para cometer un delito.[citas omitidas]” *Pueblo v. Miranda Ortiz*, 117 D.P.R. 188, 1986. “La intención criminal es una condición subjetiva y, como tal, solo puede descubrirse su existencia por las **circunstancias** que concurren en el hecho delictivo. [citas omitidas].” *Íd. pág. 194* (énfasis nuestro). Es evidente que la existencia de intención criminal es indispensable para que proceda la radicación de cargos. Obviamente, también lo es para lograr una convicción.

Por eso, las actuaciones del alcalde no pueden evaluarse sin tomar en cuenta las circunstancias que rodearon los actos cuestionados.

Si bien es cierto que las transacciones de personal se dieron en medio de la veda electoral, también lo es el hecho de que coincidieron con la pandemia del coronavirus². En medio de esa pandemia se destaca, que entre los nombramientos cuestionados, los hay de técnicos de emergencias médicas, cuidadores que atendieron personas con cáncer y Alzheimer, entre otras condiciones graves, un técnico de comunicaciones para el 911, y una persona a cargo de construir facilidades de limpieza, entre otras. En esas circunstancias, y conforme al derecho vigente, la omisión administrativa de no solicitar la dispensa no puede resultar en la radicación de cargos criminales.

La génesis de la investigación preliminar fue el 20 de julio del 2023, cuando el Departamento de Justicia recibió una comunicación de la Contralora de Puerto Rico compartiendo ciertos hallazgos de una auditoría previa, realizada en el Municipio de Naranjito. Surgió de la auditoría que, en el periodo comprendido entre el 4 de septiembre de 2020 y el 1 de enero de 2021, el alcalde de Naranjito y su ayudante ejecutivo aprobaron ciertos nombramientos y aumentos de sueldo durante la veda electoral, sin tramitar previamente las dispensas correspondientes de la OATRH, lo cual acreditó la Contralora a través de una certificación de dicha entidad. Ésta planteó, que las transacciones del personal en cuestión se encontraban al margen de la Ley Número 107-2020, según enmendada, conocida como Código Municipal de Puerto Rico, y la Carta Normativa Especial 1-2020, emitida por la OATRH. Sostuvo, además, que los pagos hechos pudieron ser ilegales y que los funcionarios involucrados pudieron haber incurrido en negligencia en el cumplimiento del deber.

² El virus, detectado en Hubei, China, avanzó inmisericordemente a través de Asia, el Medio Oriente y Europa, afectando prácticamente a todo el planeta. Para el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud, declaró que estábamos en medio de una pandemia.

Atendidas las denuncias de la Contralora, se asignó al agente Orlando Rodríguez Santiago para realizar la pesquisa. Como parte de la investigación, la Sra. Solimar Hernández Morales, Directora de Recursos Humanos del Municipio proveyó los expedientes de personal de los empleados que fueron nombrados o recibieron ajustes de salarios durante la veda electoral. Se obtuvo, además, la lista de las personas de edad avanzada que se beneficiaron de la propuesta federal número CDBG2019-2020 que proveyó los fondos para que una docena de personas de mayor edad se beneficiara de los servicios de amas de llaves. Entre estas personas que recibieron los servicios, se encontraban personas encamadas, otras con cáncer, úlceras, infartos previos, diabetes, depresión, ceguera y Alzheimer, entre otras condiciones de salud.

También se obtuvo copia de varias órdenes ejecutivas dirigidas a atender la emergencia del coronavirus, entre estas, la Orden Ejecutiva Número 8-A, serie 2019-2020, vigente desde el 16 de marzo de 2020. Mediante dicha orden ejecutiva, el alcalde autorizó a las dependencias a realizar, con carácter de urgencia, y al margen de las vías ordinarias, toda gestión necesaria y conveniente para enfrentar eficientemente la emergencia de salud y prestar servicios esenciales a la ciudadanía. Conforme a ello, también, se emitió la Orden Ejecutiva Número 11, serie 2019-2020, vigente desde el 14 de abril de 2020. De otra parte, fueron emitidas, la número 12, serie 2019 — 2020, vigente desde el 1 de mayo de 2020, y otras ordenes efectivas el 27 de mayo de 2020, el 15 de junio de 2020, el 6 de julio de 2020, el 21 de agosto de 2020, y el 18 de febrero de 2021.

Además, la investigación preliminar del Departamento de Justicia incluyó el examen de dos cartas que el alcalde escribió para replicar a los señalamientos de la Contralora. El alcalde explicó que, cuando se trata de fondos federales, él conoce la fecha de radicación de la propuesta para solicitar fondos, pero no tiene forma de saber cuándo será aprobada. Planteó, que de no contratar personal para dar servicio a envejecientes se habrían perdido los

fondos asignados. **Argumentó, además, que las contrataciones se hicieron en plena crisis de la pandemia y que varios de los nombramientos cuestionados iban precisamente dirigidos a evitar la propagación del COVID-19 mediante servicios directos o construcción de facilidades higiénicas. Afirmó, que los nombramientos hechos no pusieron en riesgo el erario, sino todo lo contrario y que estuvieron dirigidos a salvaguardar la salud del pueblo de una pandemia de letales proporciones.**

Respecto a los cinco nombramientos cuya renovación autorizó el señor Rodríguez Rodríguez, el alcalde sostuvo que dos de estos cobraban de fondos federales que se habrían perdido de no haberse hecho la transacción. Otros dos se asignaron al área de manejo de emergencias, dependencia esencial en medio de la pandemia. En cuanto al quinto, se trataba de un empleado de Obras Públicas. Enfatizó el alcalde que no se trató de empleados nuevos, sino de personas que continuaron dando servicios al municipio.

El alcalde Ortiz Chevres también explicó que hubo tres nombramientos que Rodríguez Rodríguez aprobó que eran absoluta y urgentemente necesarios. Se reclutó a un auxiliar de hogar, a un técnico de emergencias médicas y a un oficial administrativo que se encargaba, en medio de la emergencia, de las comunicaciones internas del municipio, incluyendo las del sistema 911. Expuso, además, que el aumento de sueldo que se le otorgó al Coordinador de Programas se costó con fondos de una propuesta federal que entraba en vigor el 1 de octubre de 2020, por lo que el empleado solamente podía recibir los fondos en el momento que los recibió.

De otra parte, la DIPAC obtuvo información del Departamento de Estado. Dicha entidad proveyó copia de todos los boletines que se emitieron relacionados con la pandemia, incluyendo los vigentes entre el mes de septiembre del 2020, hasta el mes de enero del 2021, lapso en el que se llevaron a cabo las transacciones de personal cuestionadas en este caso. De los múltiples boletines administrativos promulgados por los gobernadores en

funciones desde el 12 de marzo de 2020, se desprende la gravedad de la emergencia sanitaria mundial y los ajustes que se hicieron en el ordenamiento para paliar la gravísima situación.

Surge del expediente, además, que la DIPAC entrevistó a varios testigos en relación con este asunto, cuyos testimonios son relevantes.

En primer término, el Sr. Pedro Santiago Rodríguez, Director del Departamento de Recursos Externos del municipio, declaró, que identifica y procura fondos federales a través de la preparación de propuestas. Manifestó, que vela por el cumplimiento de las condiciones impuestas y que los servicios de auxiliares del hogar o amas de llaves se pagan con fondos federales. Dichos fondos federales se canalizan a través del Departamento de la Familia, la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario y el Departamento de la Vivienda. Son dichas agencias quienes orientan sobre el uso de los fondos y su vigencia. Según el testigo, la evaluación de una propuesta puede tardar entre dos a tres meses y en ocasiones, más tiempo. Explicó el proceso para la aprobación de fondos federales y subrayó que, si el municipio no utiliza la totalidad de los fondos federales aprobados, se expone a no tener acceso a fondos federales futuros hasta por cinco años. Además, el no utilizar los fondos puede producir que se baje la puntuación del municipio; factor que será considerado al evaluar propuestas futuras. De otra parte, el municipio estaba obligado a devolver los fondos federales aprobados que no se hubieran utilizado.

La DIPAC también entrevistó al señor José Rafael Rodríguez Rodríguez, Ayudante Ejecutivo del alcalde. Este declaró que el proceso de reclutamiento se lleva a cabo por la Oficina de Recursos Humanos que, para la época en controversia, estaba dirigida por la licenciada Ileana J. Martínez Rosado. Indicó que, si el alcalde no está presente cuando el nombramiento se envía a su oficina, él, fungiendo como interino, firma el nombramiento y lo devuelve para que se prosiga con el proceso. Reconoció haber firmado varios nombramientos

durante la veda electoral 2020-2021. Entre estos nombramientos se encontraron algunos de empleados que continuaban dando servicio desde antes al periodo en controversia y explicó la necesidad de estos nombramientos en medio de la pandemia.

El Lcdo. Marcos Javier Rafael Andrade Ravelo, abogado principal del área de asesoramiento legal de la OATRH, declaró que las transacciones impugnadas se llevaron a cabo durante la veda electoral sin haber solicitado la dispensa correspondiente.

Basado en estos hechos, la DIPAC tomó la cuenta de las disposiciones legales que a continuación se exponen:

El Artículo 2.055 del Código Municipal, 21 L.P.R.A. sec. 7244, dispone:

Limitaciones de Transacciones en Período Eleccionario

A los fines de asegurar la fiel aplicación del principio de mérito en el servicio público municipal, las autoridades nominadoras se abstendrán de efectuar cualquier transacción de personal que envuelva las áreas esenciales al principio de mérito, tales como nombramientos, ascensos, traslados, descensos, reclasificaciones, cambio en sueldos y cambios de categorías de puesto y empleados, en un período de tiempo comprendido entre los dos (2) meses anteriores a la fecha de celebración de las elecciones generales y hasta el segundo lunes del mes de enero siguiente a dichas elecciones.

Se podrá hacer excepción de aquellas transacciones de personal que resulten necesarias para atender las necesidades del servicio, previa aprobación de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico.

Será responsabilidad de cada autoridad nominadora, en aquellos casos necesarios, solicitar que se exceptúe alguna acción de personal de la prohibición. La solicitud deberá indicar los efectos adversos a evitarse mediante la excepción. Los nombramientos que no cumplan con este procedimiento se considerarán nulos.³

De otra parte, el Artículo 2.064 del Código Municipal, 21 L.P.R.A. sec. 7253, tipifica como delito menos grave el incumplimiento **intencional** de cualquiera de sus disposiciones. Además, el inciso "a" de ese mismo artículo

³ En el año 2020 las elecciones generales se celebraron el martes, 3 de noviembre.

ordena que “[c]ualquier suma de dinero pagada en relación con acciones de personal en contravención con las disposiciones de este Código, de los reglamentos o de las normas aprobadas conforme al mismo, será recuperada del funcionario o empleado que, por descuido o negligencia, aprobare o refrendare la acción de personal o de aquel que aprobare dicho pago, o que suscribiere o refrendare el comprobante, nóminas, cheque u orden de pago; o de las finanzas de dicho funcionario. Los dineros así recuperados se reintegrarán al tesoro del municipio correspondiente, según sea el caso. Las autoridades nominadoras municipales tendrán la obligación de imponer la acción disciplinaria que proceda a cualquier funcionario o empleado que, por descuido o negligencia, incumpla cualquiera de las disposiciones de este Código o de las ordenanzas, de los reglamentos o normas aprobadas en virtud del mismo.

Por otro lado, el Capítulo V de la Carta Normativa Especial 1-2020 faculta a la directora de la OATRH a autorizar excepciones a la veda electoral siempre y cuando la autoridad nominadora demuestre la necesidad “extraordinaria, urgente e inaplazable del servicio, debidamente evidenciada y certificada”. Ese mismo capítulo define las necesidades extraordinarias, urgentes e inaplazables como aquellas que resultan esenciales o absolutamente indispensables y que deben ejecutarse de manera apremiante a los fines de cumplir con las funciones de la entidad gubernamental de la que se trate.

Difícilmente pueda cuestionarse el carácter apremiante de técnicos de emergencias médicas, operadores del sistema 911 y cuidadores en medio de una pandemia. Sin embargo, el municipio omitió el trámite administrativo. Por tal razón, los nombramientos son nulos y deben aplicarse las consecuencias establecidas en la ley, tal y como ha recomendado el Secretario de Justicia. Empero, en ausencia de intención o negligencia criminal, los remedios no han de aplicarse por la vía penal. Por ende, no procede trámite ulterior ante nosotros.

Luego de evaluar los hechos y el derecho expuesto, acogemos la recomendación del Secretario de Justicia de no designar un FEI al alcalde de Naranjito ni a ningún otro funcionario. Ello sin menoscabo de que el Municipio declare nulas las transacciones realizadas sin dispensa durante la veda electoral y se procuren de inmediato los remedios establecidos en el Artículo 2.055 del Código Municipal, así como las acciones identificadas en el Artículo 264 del Código Penal. A tales efectos, notifíquese tanto al Secretario del Departamento de Justicia como a la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, hoy, 6 de marzo de 2024.


Ygrí Rivera Sánchez
Presidenta del PFEI


Rubén Vélez Torres
Miembro del PFEI


Aida Nieves Figueroa
Miembro Alterno del PFEI

