

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:

EPIFANIO JIMÉNEZ CRUZ
DIRECTOR EJECUTIVO DEL
FIDEICOMISO INSTITUCIONAL DE LA
GUARDIA NACIONAL DE PUERTO
RICO(FIGNA)

CASO NÚM.:

NA-FEI-2024-0011

SOBRE:

ARCHIVO DE INVESTIGACIÓN

RESOLUCIÓN

El pasado 16 de junio de 2023, la Oficina del Inspector General presentó una querrela contra el teniente coronel Epifanio Jiménez Cruz ante el Departamento de Justicia. Dicha querrela fue precedida por una investigación para evaluar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables a la contratación de servicios profesionales y consultivos en el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional (también denominado por las siglas FIGNA). La auditoría encontró que se autorizaron varias órdenes de compra sin que mediaran, según ordena la ley, contratos escritos y registrados.

Examinados los hallazgos, la DIPAC recomendó al Secretario de Justicia, por los fundamentos que a continuación se desarrollan, que no se asignara un Fiscal Especial Independiente contra Jiménez Cruz. El Secretario de Justicia hizo suya esa recomendación. Estudiado el expediente, coincidimos en que la recomendación de no asignar un FEI es justa y cónsona con el Derecho. Si bien algunas de las contrataciones se hicieron mediante orden de compra cuando debieron haberse hecho a través de contratos, la evidencia demostró que ello se debió a una extraordinaria demora de otras entidades gubernamentales que no atendieron con la debida premura las solicitudes de FIGNA para que se autorizaran los contratos necesarios. Esa circunstancia no es atribuible al teniente coronel Jiménez Cruz, mucho menos por la vía criminal.

Tampoco se cumplen los criterios de ningún delito tipificado en el Código Penal. Por el contrario, la evidencia demuestra que, ante la inacción por parte de las agencias que debían autorizar los contratos, FIGNA siguió escrupulosamente los procedimientos internos establecidos para el único mecanismo que le restaba: las órdenes de compra. Lo anterior, sin embargo, no descarta la posibilidad de que aplique cualquier remedio legal disponible en la esfera civil. Elaboramos en detalle.

El Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional se creó al palio del Código Militar de Puerto Rico. Dicho estatuto autoriza al Ayudante General de Puerto Rico a operar tiendas militares, cantinas, armerías y otros servicios análogos. Para lograr esos objetivos, se creó una corporación pública e instrumentalidad del gobierno adscrita a la Guardia Nacional de Puerto Rico llamada Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico¹. También se confeccionó un reglamento entre FIGNA y el Departamento de Hacienda para establecer el máximo de artículos que el militar podría comprar libre de impuestos. Una vez se alcanzara la cuota establecida, los impuestos aplicarían.

Al amparo de la Ley Núm. 23 del 23 de julio de 1991, conocida como "Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico" (FIGNA) la autoridad de la entidad recaería en una Junta de Directores compuesta por siete personas. El presidente de esa Junta sería el Ayudante General de Puerto Rico.

FIGNA tendría también un Director Ejecutivo, posición que ocupó el señor Jiménez Cruz. Dicho director sería el encargado de planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades administrativas y operacionales de FIGNA. Además, tendría la responsabilidad de asegurar la prestación de servicios de calidad a los miembros de la Guardia Nacional, sus cónyuges y descendientes.

¹ Véase, "Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico", Ley Núm. 23 de 23 de Julio de 1991, según enmendada.

El referido que nos ocupa se refiere a varios servicios y equipos que FIGNA obtuvo cuando los contratos formales habían vencido. Dichos servicios y equipos —**indispensables para mantener funcionando las tiendas militares**— se obtuvieron entonces mediante órdenes de compra dirigidas, en algunos casos a Evertec, y en otros a la compañía Iconix, sin formalizar un contrato que luego fuera registrado en la Oficina del Contralor.

La relación contractual entre Iconix y FIGNA dio inicio el 17 de julio de 2015 con la formalización del contrato 2016-F00015. En términos generales, Iconix se comprometió a dar apoyo a la infraestructura tecnológica, servicio al cliente, mayor exposición digital y manejo de inventario, así como reducir los gastos.

En ese tenor, Iconix se comprometió a ofrecerle a FIGNA ciertos descuentos fijos en artículos varios. Por ejemplo, 30% de descuento en los *datacards*, 40% de descuento en las tarjetas PVC y 20% en hardware. El contrato estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2015. Luego se enmendó para extender su vigencia hasta el 30 de junio de 2016.

Posteriormente, el 1^o de julio de 2016, se firmó entre las partes el contrato 2017-F00045. Dicho contrato estaría vigente hasta el 30 de junio de 2018. Además de las obligaciones que constaban en el primer contrato, Iconix se comprometió a brindar servicios de consultoría de IT (Technology Information) apoyando proyectos que ya habían sido contratados con Evertec. Según el contrato, cuando hubiere necesidad de suministros, Iconix pasaría el costo a FIGNA sin ninguna ganancia para sí.

Para administrar las tiendas militares, el 15 de junio de 2015 FIGNA y Evertec firmaron el contrato 2015-F00055 para *hosting services* en sus diez tiendas. Evertec proveería el equipo necesario mientras el contrato estuviera vigente y servicio al cliente mientras las tiendas estuvieran operando. El contrato de Evertec especificaba cuáles eran los equipos necesarios para operar las diez tiendas militares de FIGNA. Así, Evertec proveía a FIGNA servicios

para operar las tiendas militares, mientras Iconix proveería servicios de IT. Ambos contratos vencerían en junio de 2018.

7B

El señor Rafael Quiñones Carrasquillo, auditor principal de la Oficina del Inspector General (OIG), declaró que estuvo a cargo de auditoría en FIGNA, la cual, según su testimonio, se limitó a documentación requerida a Puerto Rico Innovation & Technology Service (PRITS) y a FIGNA. En síntesis, Quiñones Carrasquillo declaró que, en el periodo comprendido entre el julio de 2018 y diciembre de 2018, FIGNA hizo pagos al contratista Iconix a través del mecanismo de orden de compra en contravención a la Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA. Dichos pagos fueron aprobados por el teniente coronel Jiménez Cruz.

Quiñones Carrasquillo también señaló que la compañía Iconix fungió como Oficial Principal de Informática (OPI) de FIGNA, lo que resultó en que evaluara su propio contrato.

El testigo también explicó que, al hacer los pagos, se incumplió con varias disposiciones del Código de Rentas Internas, pues no se hicieron las retenciones que requiere la ley o se hicieron en una cantidad menor a la establecida. Admitió, sin embargo, que durante la auditoría no se auscultó si los contratistas habían pagado directamente al Departamento de Hacienda la contribución que no fue retenida.

Edith

La señora Edith Pérez Estrella, actual directora ejecutiva de FIGNA también prestó testimonio. Esta declaró que FIGNA es una institución creada para dar apoyo a los guardias nacionales, ofreciéndoles educación, seguro de vida, seguro, funeral, anualidades y beneficios de comprar en las tiendas, entre otros. A esos efectos, atestiguó que FIGNA emplea funcionarios y a una serie de personas a través de contratos profesionales. Indicó que el mayor ingreso proviene de las tiendas militares en las que los militares beneficiados pueden comprar sin pagar IVU. Cada militar, según explicó la testigo, cuenta con una

cuota que se va agotando según este va haciendo compras. La contabilidad de esa cuota que se asigna a cada militar se lleva a cabo a través de inventario y del sistema provisto por Iconix.

Para llevar el control de esas cuotas se otorgó el contrato 2015-F00055, a Evertec. Dicho contrato expiraba el 14 de junio de 2018 y, antes de su vencimiento, FIGNA solicitó varias cotizaciones para los servicios. La señora Pérez Estrella explicó que hubo un periodo en el que no hubo contrato porque la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) tenía que autorizarlo junto con PRITS. Estos entendían que el contrato era demasiado amplio y solicitaba que se dividiera en segmentos. **Mientras se autorizaba la firma del contrato, FIGNA alertaba sobre el hecho de que el contrato con Evertec estaba a punto de vencer y que, de quedarse sin proveedor, las tiendas militares no podrían seguir funcionando, ocasionando un problema legal con el concesionario de las tiendas.**

Durante la investigación, se le preguntó a la señora Pérez Estrella porqué pasaron meses entre el vencimiento del contrato y la firma de uno nuevo. Pérez Estrella contestó:

El problema es que tenemos que someter a la Oficina de Gerencia y Presupuesto el contrato para la autorización para otorgar el contrato [...]. A la misma vez ser un contrato de servicios informática OGP lo trabaja con PRITS para la autorización del contrato. PRITS argumentaba que el contrato quería abarcar muchas tareas y no lo quería autorizar así, prefería y llegó a recomendar que [se] segmentara para poder aprobarlo. FIGNA decidió eliminar ciertas tareas para así lograr la aprobación del contrato. [...] [T]ambién solicitamos reuniones con los funcionarios de PRITS. En las reuniones se les informó a los funcionarios de PRITS que el contrato de Evertec estaba a punto de vencerse, FIGNA se iba a quedar sin el proveedor y las tiendas no iban a poder hacer sus ventas [...] FIGNA se podía buscar un problema legal con el concesionario de las tiendas.

En efecto, el contrato 2015-F00055, expiró y Evertec estuvo ofreciendo servicios por espacio de tres meses mientras se hacía la transición a Iconix.

Dichos servicios se pagaron a través de la orden de compra 2018-100 sin que se otorgara un nuevo contrato de servicio que enmendara el 2015-F00055. Los pagos a esos servicios obtenidos a través de órdenes de compra fueron autorizados por el teniente coronel Jiménez Cruz.

Iconix, por su parte, comenzó a ofrecer servicios desde febrero del 2017 ocupándose de las computadoras, fotocopiadoras y correos electrónicos. Si bien luego se aprobó el contrato 2019-F00045, antes de la firma se aprobaron ciertas órdenes de compra para que se llevara a cabo la transición de Evertec a Iconix a partir del 2 de julio de 2018. Esos servicios, ofrecidos desde julio de 2018 a diciembre de 2018, se obtuvieron sin contrato y a través de órdenes de compra.

Lo mismo ocurrió con los equipos que se compraron luego de la salida de Evertec, que era la dueña de los equipos que se utilizaban anteriormente. La testigo declaró que después de examinar tres cotizaciones la propuesta de Iconix fue seleccionada por ser la más económica. Se firmó entonces la orden de compra 2018-103 para sustituir los equipos (servidores, cajas registradoras, *scanners*, racks, etc.) que Evertec retiró cuando venció su contrato.

Explicó, además, que PRITS requirió a FIGNA que designara un OPI. Según la señora Pérez Estrella, el teniente coronel propuso a Iconix, pero PRITS se negó, pues debía ser un empleado de la corporación. Ante esa situación, Jiménez Cruz designó a la testigo, luego de lo cual se procuró una dispensa para que el OPI fuera Iconix. Ello, requería, sin embargo, una autorización de la OGP para crear el puesto y aprobar el correspondiente plan de clasificación y retribución.

En cuanto a las deducciones mandatorias ordenadas por el Código de Rentas Internas, la testigo indicó que la persona encargada de hacer dichas deducciones durante los años 2018, 2019, 2020, y 2021, era la contable, Erika Mojica. Agregó, que había otro funcionario encargado de custodiar los relevos

emitidos por el Departamento de Hacienda. Admitió que, para el año contributivo 2019, no se preparó la informativa 480.6.B para Iconix.

La Sra. Erika Mojica, el CPA José Barreras y la Sra. Jennifer Rabell, mientras fue directora de Finanzas, tuvieron a su cargo preparar la Declaración Informativa de los Ingresos Sujetos a Retención para los contratistas y remitirla al Departamento de Hacienda, para los años 2018, 2019, 2020, y 2021.

Luis Humberto Rodríguez Negrón, asistente de servicios generales desde 1998, explicó el proceso de compra. Indicó que, una vez un funcionario reconoce la necesidad de algún artículo, se consulta con el director ejecutivo quien da la instrucción de buscar cotizaciones. Dichas cotizaciones se conservan en un récord que luego se le entrega al director ejecutivo, quien deberá escoger la más económica. En caso de no seleccionar la propuesta más económica, éste deberá proveer una explicación que justifique pagar un costo mayor.

Si la compra es igual o inferior a \$25,000 esta será autorizada por el director ejecutivo. En caso de que la compra fluctúe entre \$25,000 y \$75,000, deberá ser autorizada por el presidente de la junta de directores de FIGNA y ayudante general de la Guardia Nacional.

El señor Rodríguez Negrón reiteró que la orden de compra 2018— 103 se creó con el propósito de comprar los equipos que Evertec había retirado. La cotización más baja la ofreció Iconix. Del expediente se desprende, que todos los licitadores que compitieron para esa orden de compra conocían cuales eran los equipos que FIGNA necesitaba.

Refiriéndose a la orden de compra 2019-65, aprobada el 14 de agosto de 2018 para la compra de veinte *datacards* y cargos por *shipping*, Rodríguez Negrón explicó que Iconix había acordado no tener ninguna ganancia con respecto a esa compra. Por lo tanto, no se pidieron cotizaciones adicionales².

² Surge del informe de investigación preliminar que, según la reglamentación de FIGNA, se requiere un mínimo de dos cotizaciones “cuando las circunstancias lo ameriten”.

En cuanto a la orden de compra 2019 — 110, Rodríguez Negrón indicó que pidió cotizaciones a Iconix y EM Systems, siendo la primera la más económica.³

Respecto a la orden de compra 2019-183 para comprar veinte unidades de *ribbons datacards* y veinte cajas de *PVC Cards*, Rodríguez Negrón explicó que no se pidieron más cotizaciones porque ya Iconix tenía contrato con FIGNA con relación a los puntos de venta y control de la cuota de los militares. Al respecto, la DIPAC concluyó que era de aplicación la disposición reglamentaria que exime de pedir más cotizaciones cuando la circunstancias lo ameritan. Además, no detectó indicios que apuntaran hacia la comisión de delito.

Con relación a la orden de compra 2019-254, relató que se pidieron tres cotizaciones a los siguientes proveedores: Iconix, Mega Tech y Puerto Rico Computer. Estas últimas dos, según el testigo, no podían suplir todos los equipos necesarios, mientras Iconix sí.

En cuanto a dicha orden de compra, la OIG plantea que pudo haber conflicto, pues Iconix tuvo comunicación previa con FIGNA. En efecto, surge del expediente un correo electrónico suscrito por el señor Rubén Rivera, de Iconix, con el siguiente texto:

Todo proyecto de esta magnitud tiene que tener presupuestado equipos de repuesto, ya que pueden suceder diferentes situaciones que dañen algún equipo y debemos ser proactivos y poder resolver estas situaciones a la mayor brevedad posible. Según vayamos observando, podemos entonces ir analizando e identificar patrones que puedan indicar el mal uso de los equipos y tomar cartas en el asunto. No podemos olvidar el caso de que no tenemos equipos para *disaster and recovery*, en caso de una situación de emergencia y se daña alguna computadora o servidor, actualmente no tenemos nada para reemplazar y nos puede costar tener varios días una tienda abajo.

PD: antes FIGNA no se enteraba del cambio de estos equipos ya que Evertec los reemplazaba, pero no tenemos data de con qué frecuencia se dañan ni las razones, sólo sé que lo que he escuchado que cada vez que se dañaban había que esperar semanas o meses para su reemplazo.

³ La OIG planteó que el señor Rubén Rivera, presidente de Iconix, tiene el mismo nombre que el *Chief Operations Officer* de EM Systems Group. Sin embargo, surge del registro de corporaciones del Departamento de Estado que el incorporador y agente residente de EM Systems Group es Edwin Muñiz Morales.

Ciertamente, el correo electrónico se refiere a la necesidad de tener equipo de reemplazo; toda vez que mientras estuvo vigente el contrato de Evertec, dicha compañía era la dueña del equipo y lo reemplazaba en caso de problemas. Al romper la relación con Evertec y FIGNA comprar sus propios equipos, era necesario tener artículos de reemplazo en caso de pérdida o mal funcionamiento. La DIPAC no halló indicios de delito.

Entre los testigos que prestaron declaración, aunque no proveyeron declaración jurada, estuvo Manuel Couvertier, oficial técnico de la Guardia Nacional. Couvertier recordó que tanto el teniente coronel Jiménez Cruz como la señora Pérez Estrella le pidieron asistencia en la contratación de servicios de informática para las tiendas militares de FIGNA. Específicamente, mejorar el inventario y el control de las cuotas por militar pues, a veces, se excedían en las compras. Admitió, que la propuesta de Evertec era la mejor, pero no resultaba costo efectiva. La más económica, de otra parte, era la de *Business Intelligence*, pero no contenía especificaciones claras. En cuanto a la de Iconix, la propuesta era más económica que la de Evertec y era costo efectiva. Afirmó, que en ningún momento recibió presión durante el proceso.

De otra parte, el señor Antonio Ramos Guardiola, principal oficial de tecnología y subdirector de PRITS, testificó en torno a la selección de un Oficial Principal de Informática (OPI) para FIGNA⁴. Al respecto, indicó que dicho puesto tiene que ser ocupado por una persona con experiencia o estudios en el área de informática. También se puede contratar una persona para esos fines con la dispensa de PRITS. Si el OPI no tiene una autorización de PRITS requerirá la aprobación del director porque la firma del OPI, por sí sola, no tiene peso.

De una certificación emitida por PRITS se desprende que FIGNA no sometió el nombramiento de ningún OPI. Importa recalcar, además, que según PRITS "el OPI debe formar parte de la estructura de puestos de cada agencia.

⁴ La ley conocida como *Puerto Rico Innovation and Technology Service* requiere el nombramiento de un OPI que debe ser evaluado y aprobado por el Principal Oficial Ejecutivo de Innovación e Información.

Una compañía contratada por una entidad gubernamental para brindar servicios de tecnología no puede ejercer las funciones de OPI en dicha entidad.” Según el informe de investigación preliminar, Iconix nunca fungió como OPI en FIGNA.

La DIPAC también entrevistó funcionarios del Departamento de Hacienda con respecto a la forma 480.6B que FIGNA no cumplimentó con respecto a los pagos que se le hicieron a Iconix. Sin embargo, estos funcionarios explicaron que, debido a los términos prescriptivos establecidos por ley, cualquier reclamación con respecto a ese aspecto prescribió al momento de emitir esta Resolución. Por eso, es irrelevante para efectos de este caso.

De la documentación solicitada por la DIPAC a través de *subpoenas*, surgió que el teniente coronel Jiménez Cruz comenzó a servir como director ejecutivo el 1 de febrero de 2017 y culminó labores el 30 de junio de 2023.

Examinada la prueba, la DIPAC concluyó que no existe evidencia de motivación ilegal alguna en la selección y contratación de Iconix. Aunque la DIPAC reconoce que no medió un contrato en lo que respecta a las órdenes de compra descritas, también concluyó que no surge de la evidencia intención de beneficiar a un tercero, que no se cumplen los elementos requeridos para la configuración de los delitos estatuidos en los artículos 262 y 264 del Código Penal o la Ley Orgánica de la Ética Gubernamental.

En resumidas cuentas, la médula de este caso es si el teniente coronel Jiménez Cruz incurrió en conducta criminal al autorizar varias órdenes de compra luego de la expiración del contrato 2017-F00045, que venció el 30 de junio de 2018, sin que se firmara otro hasta el 20 de diciembre de 2018.

La Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, define una obligación como “[u]n compromiso contraído que esté representado por orden de compra, contrato o documento similar, pendiente de pago, firmado por autoridad competente para gravar las asignaciones y que puede convertirse en el futuro en deuda exigible”.

De otra parte, la *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos* para las Agencias y Entidades Gubernamentales, Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004, establece que un contrato gubernamental para la prestación de servicios profesionales o consultivos será válido siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el estatuto. Dicha ley define servicios profesionales como “aquellos cuya prestación principal consta del producto de la labor, intelectual, creativa o artística, o en el manejo de destrezas, altamente técnicas o especializadas”. Dicha contratación de servicios no debe ser la norma, sino la excepción, y solamente procederá cuando “la entidad gubernamental, no cuente o no pueda utilizar los recursos internos, a ser contratados, o cuando el *expertise*, destreza o experiencia del contratista sea necesario para la consecución de los fines para los cuales es contratado.”

La ley establece, además, que para que el contrato sea válido, este debe ser prospectivo y debe formalizarse por escrito, incluyendo una mención la disposición legal que autoriza la otorgación del contrato.

Por otro lado, la Ley Núm. 18 de 1975, ordena que todo contrato gubernamental debe ser registrado, con sus enmiendas, y su copia fiel y exacta debe remitirse a la Oficina del Contralor dentro de los quince días siguientes a su otorgación.

Obra en el expediente un Memorando al Expediente firmado por el teniente coronel Jiménez Cruz. Del mismo surge que explicó, que cierta reunión relacionada con la no renovación del contrato de Evertec se retrasó porque coincidió con un trágico accidente aéreo que cobró la vida de nueve tripulantes de una nave propiedad de la Guardia Nacional.

Agregó que, desde el 4 de mayo de 2018, había presentado ante la Oficina de Gerencia y Presupuesto una plantilla para enmendar el contrato con Evertec y extender su vigencia por un máximo de tres meses, **mas no obtuvieron respuesta.**

Advirtió el teniente coronel Jiménez Cruz, que una potencial interrupción de los servicios brindados por **Evertec hubiera dejado inoperante a FIGNA así como todas sus tiendas militares, causando grandes pérdidas y daños.** Finalmente, recalcó que la orden de compra para mitigar esta situación tendría que ser firmada por el principal oficial ejecutivo y ayudante general de Puerto Rico, General de Brigada Isabelo Rivera Negrón.

Aparece en el expediente, además, evidencia de que el teniente coronel Jiménez Cruz, en reunión celebrada el 5 de septiembre de 2018, explicó a la Junta de Directores de FIGNA que llevaba meses tratando de que la OGP aprobara el contrato sin éxito, a pesar de dar seguimiento diario al asunto, lo que obligaba a gestionar los servicios necesarios a través de órdenes de compra.


Del expediente se desprende con claridad que, ante la inusitada e inexplicable demora burocrática de otras agencias del gobierno, en un momento dado, el teniente coronel Jiménez Cruz se vio confrontado con una seria encrucijada: **seguir los procesos establecidos para obtener equipo y servicio a través de órdenes de compra o dejar que los militares que le sirven a la nación a través de la Guardia Nacional, sus cónyuges y descendientes se vieran privados de los servicios a los que, por ley, tienen derecho.** En esas circunstancias, no solamente no se cumplen los requisitos de ningún delito, sino que no se sostiene en Derecho la asignación de un FEI. Claro está, el hecho de que no existan indicios de conducta criminal, no libera a FIGNA de **recobrar el dinero que pagó sin que mediara un contrato de servicios.**

Estudiado el expediente y el informe preliminar de la DIPAC, acogemos la recomendación del Secretario de Justicia y ordenamos el archivo de este procedimiento en lo que se refiere a nuestra jurisdicción. No obstante, habida cuenta de que el Departamento de Justicia nos informa que la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), mantiene pendientes dos investigaciones

administrativas sobre este asunto, se dispone remitir copia de la presente Resolución, así como del informe de investigación preliminar, para que ambos sean evaluados conforme a los criterios administrativos de la Ley de la OEG.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, hoy, 12 de junio de 2024.


Ygrí Rivera Sánchez
Presidenta del PFEI


Rubén Vélez Torres
Miembro del PFEI


Aida Nieves Figueroa
Miembro Alterno del PFEI

