

3 de febrero de 2010

Hon. Carlos J. Méndez Núñez

Presidente

Comisión de Gobierno

Cámara de Representantes

El Capitolio

San Juan, Puerto Rico

Estimado representante Méndez Núñez:

Según nos fuese solicitado, a continuación ofrecemos los comentarios al Plan de Reorganización de 2010, cuyo título lee como sigue:

“LEY

Para crear la Procuraduría General del Ciudadano [Ombudsman] como componente operacional de la Rama Legislativa, reorganizar y ampliar sus poderes, facultades, responsabilidades y organización; adscribirle la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos, la Oficina del Procurador de los Pequeños Negocios, la Oficina del Procurador del Paciente Beneficiario de la Reforma de Salud, la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada; crear y adscribir a esta nueva organización la Oficina del Procurador Asuntos Municipales, la Oficina del Procurador de Niños, Juventud y Familias y la Oficina del Procurador del Contribuyente; y el Consejo Asesor del Ombudsman; reorganizar la jurisdicción de cada una de ellas conforme a la organización aquí propuesta; derogar la Ley Número 134 de 30 de junio de 1977, según enmendada y enmendar las leyes número 454 de 28 de diciembre de 2000, según enmendada; 203 de 7 de agosto de 2004; 11 de 11 de abril de 2001, según enmendada; disponer para la estructura presupuestaria asignación y transferencia de programa, fondos, propiedad y capital humano para la nueva organización, y para la vigencia de la ley.”

Primeramente, gracias por la oportunidad ofrecida para comentar sobre tan importante Proyecto, que toca directamente a la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos (OPPI), una Institución que le ha servido con dedicación, compromiso y excelencia a las personas con impedimentos en Puerto Rico, por los últimos 25 años. Debemos aclarar de entrada, que nuestra opinión vertida en el día de hoy, es la del Procurador de las Personas con Impedimentos, suscrita a nombre del casi millón de personas de esta última comunidad protegida, a quienes hoy representamos y damos voz en este acto. No es casualidad que la persona del Procurador sea no vidente, pues ciertamente para ejercer nuestras funciones, se necesita la particular perspectiva que nos otorgan los casi 30 años de presentar una condición cualificada como impedimento. Estas circunstancias y experiencia de vida, por tanto, nos permiten declarar con certeza sobre lo que constituye una implementación efectiva de política pública de acción afirmativa para con las personas con impedimentos.

Habiendo establecido lo anterior, comparto con esta Honorable Comisión, nuestro pensar que podrá, o no, coincidir con lo planteado en el presente Plan, o con los demás Procuradores/as:

El Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010, aparente sucesor del P. de la C. 2548 del cuatrienio pasado, (en adelante El Plan) propone enmendar, entre otras, las Leyes Orgánicas de las Procuradurías existentes. Se propone entonces derogar unas Procuradurías, crear otras y reestructurar el organigrama organizacional de las resultantes, removiendo, homogenizando y transfiriendo las divisiones administrativas de las Procuradurías, y sus mecanismos de intervención y adjudicación de los distintos programas que estas administran, a un ente aparte de nueva creación, denominado Oficina de Administración de la Procuradurías (OAP), adscrito al Ombudsman. Además, se contempla el adscribir la Oficina del Ombudsman, así transformada, a la Rama Ejecutiva.

Luego de repasar y analizar la presente propuesta legislativa, en su propósito y disposiciones, así como su interacción con nuestro ordenamiento legal vigente, procedemos a la exposición de nuestro análisis, en cuanto a las áreas de: a) independencia de criterio, b) interacción con legislación vigente, y c) *Expertise* o especialización sobre la materia.

a) Independencia de Criterio-

El significado de este término, es: Aquella libertad que tiene el funcionario ejecutivo para actuar, libre de presiones externas a su cargo, u otras consideraciones ajenas a la Ley y su(s) reglamento(s) que en el sano uso de su discreción, está llamado a implementar. La libertad de actuar sin temor a represalias o presiones externas debe ser salvaguardada celosamente, máxime cuando, el funcionario en cuestión ostenta la facultad de adjudicar querellas presentadas en procesos *cuasi-judiciales*, como ocurre en nuestro caso.

El Procurador de las Personas con Impedimento tiene la facultad delegada en ley de establecer y organizar un programa a través del cual las personas con impedimentos puedan ver adjudicadas y resueltas sus quejas o reclamos en los casos de inacción de las agencias públicas o de violación a sus derechos, y de intervenir con la agencia y servir de enlace entre las personas con impedimentos y las agencias o entidades concernidas. Tiene además, inherencia en las entidades privadas que están sujetas al cumplimiento de las disposiciones legales federales que protegen a esta comunidad.

De acuerdo al artículo 2 del Plan, *Declaración de Política Pública*, “El presente Plan de Reorganización propone reorganizar la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos y la Oficina del Procurador de los Veteranos de Puerto Rico, así como la Oficina del Procurador del Ciudadano, convirtiendo a esta última en una entidad jurídica independiente en la Rama Ejecutiva, con el propósito de consolidar las funciones administrativas mediante la creación de un organismo, que se conocerá como la Oficina de Administración de las Procuradurías (“OAP”), para que brinde servicios a los ciudadanos a través de las distintas Procuradurías de forma eficiente, eficaz e integrada..”

Conforme al Plan, la OAP será dirigida por un Administrador que será nombrado por el Ombudsman, con aprobación del Gobernador. (Art. 5(a) El cargo es de libre remoción, sin necesidad de vista previa y formulación de cargos. (Art. 5(d) Dentro de las facultades de este Administrador, se encuentra el evaluar y emitir recomendaciones con respecto a las reclamaciones relacionadas con lo dispuesto en este Plan, que le sean referidas por las Procuradurías (Art. 7(a)) y en el ejercicio de estas, **el celebrar vistas administrativas y reuniones de mediación.** (Art. 7(b))

Con el propuesto Plan, estas funciones antes mencionadas quedarían disminuidas en la medida en que queda en manos de la OAP determinar qué casos son aceptados y referidos para ser trabajados, ya sea mediante el mecanismo de mediación o el de adjudicación administrativa.

En los procesos y vaivenes políticos, la libre remoción del Administrador por parte del Ombudsman puede convertirse en una “carta blanca” para destituirle por razones que no obedecen a la mejor administración pública. Igual suerte corren los Procuradores/as individuales, si estos pueden ser separados de sus puestos por “...enfermedad, incapacidad...” como especifica el Proyecto en su Capítulo VIII, Artículo 61. Nótese que en esta instancia, no se define claramente qué constituye “enfermedad” e “incapacidad” para estos propósitos. Esto da pie, por ejemplo, a que surja la situación de que el Procurador de las Personas con Impedimentos sea destituido por “incapacidad” y “enfermedad” ¿Qué ocurriría con este suscribiente que es ciego? ¿Qué independencia de criterio va a poseer en estas circunstancias? , ¿Qué política pública puede establecer el Procurador cuándo el control de los casos a ser mediados o adjudicados los tiene la OAP? Por otro lado, ¿Qué independencia de criterio puede tener el

Administrador de OAP para adjudicar o mediar, bajo este escenario? Dejamos estas interrogantes a la consideración de esta Honorable Comisión.

b) Interacción con legislación vigente –

Uno de los aspectos en los cuales no se ha elaborado en el presente Proyecto, es la interrogante de cómo va a interactuar la intención legislativa de este Proyecto, con otras disposiciones de leyes ya vigentes. A modo de ejemplo, las Procuradurías, como el resto de las agencias del gobierno central no sujetas a las disposiciones de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, (Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico), son susceptibles a que sus empleados se organicen sindicalmente al amparo de la Ley 45 del 25 de febrero del 1988, (Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico), según enmendada.

Al presente, varias de las Procuradurías cuentan ya con su representante sindical exclusivo, o están en proceso de la selección del mismo. Se puede dar la situación de que los empleados dentro de una misma clasificación o taller sean representados por diferentes organizaciones de forma simultánea, violando así la cláusula de representación exclusiva para la unidad apropiada de negociación colectiva suscrita en los convenios colectivos vigentes. En ausencia de disposiciones de ley claras al respecto, lo que ocurriría entonces en términos de la continuidad de los sindicatos como representantes laborales de los empleados, está abierto a interpretación, pero es seguro que los litigios generados a raíz de esto último serán costosos para el estado, y los talleres de trabajo pudiesen muy bien permanecer ingobernables durante este proceso.

Por otro lado, la presente pieza legislativa no toma en cuenta legislación federal que provee de fondos considerables a nuestra Agencia (alrededor de dos millones trescientos treinta y nueve mil dólares) los cuales corremos el riesgo de perder, de implantarse la estructura que se propone. Nos explicamos: Nuestra Agencia recibe fondos federales, provenientes de propuestas que renovamos periódicamente, de acuerdo a los dictámenes de la Ley Federal que concede dichos fondos.

Una de las fuentes más grandes de fondos federales en nuestra Agencia, lo es la "*Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act of 2000*" (DDABRA) (Public Law 106-402 of 2000) Esta última concede fondos a nuestra Oficina, condicionado a que se instrumente un Plan Estatal, renovable a 5 años, que contemple las áreas de: 1) La creación de un **Consejo Estatal** 2); **una Agencia Estatal Designada**; 3) un método confiable de Análisis y Revisión de las necesidades de las personas con deficiencias en el desarrollo; 4) Plan de Logros o Metas, y 5) **Certezas de Cumplimiento o "Assurances"** (42 USC 15024, sec. 124 *et. seq.*) Estas Certezas de Cumplimiento, no son otra cosa que unas garantías suscritas por el Gobernador y esta Agencia con el Gobierno Federal, de que los fondos así concedidos en virtud de la DDABRA serán utilizados de la forma que dicho estatuto específica, y de acuerdo al Plan Estatal. Una de esas garantías, la Garantía de No-Interferencia (42 USC 15024, sec. 124 (L)), nos exige que ninguna

otra agencia, oficina, o instrumentalidad del estado **interfiera, con los procesos de intercesión, capacitación, y actividades que propulsen cambios sistémicos, así como el presupuesto, personal, desarrollo del Plan Estatal o su Implementación,** so pena de que los fondos así concedidos sean retenidos. (42 USC 15027, Sec. 127).

No podemos obviar el hecho que las certezas de cumplimiento firmadas con las entidades federales suponen el garantizar que nuestros programas **operarán a tono con los requerimientos de la Ley administrada.**

Estos últimos requisitos están esbozados en esta misma Ley (sección 143 (42 USC sec. 15043) en donde se requiere que nuestra Agencia disponga de:

Un sistema para proteger e interceder por los derechos de individuos con deficiencias en el desarrollo con la autoridad para investigar incidentes de abuso y negligencia de individuos con deficiencias en el desarrollo y perseguir remedios legales, administrativos u otros remedios apropiados o acercamientos para asegurar la protección de, y la intercesión de, los derechos de estos individuos. En adición, se contratará y mantendrá un número suficiente de empleados cualificados en adiestramiento y experiencia para llevar a cabo las funciones propias de la agencia, y que el estado **no aplicara congelación de plazas, reducciones de fuerza laboral, prohibiciones de viajar para adiestramientos, u otras políticas a los empleados de la agencia en la medida que dichas políticas impacten a los empleados o las funciones de la agencia sufragados con fondos federales, o que prevenga a la agencia de llevar a cabo las funciones encomendadas.** (Traducción nuestra.)

Debemos advertir, que el presente Plan tiene el efecto de causar lo que se conoce como una “re-designación del sistema”. Esta situación se configura, cuando el estado reasigna a una agencia y las funciones que lleva a cabo bajo los “assurances” de referencia, a otra estructura de servicios. (Sección 143 de la DDABRA, supra, párrafo (a)(4)). Para poder realizar esta re-designación como lo permite la Ley Federal, sin contemplar la pérdida de fondos otorgados, hay que observar el procedimiento estatuido en ésta última. Este procedimiento contempla, a saber:

(A) Que exista buena causa para la re-designación.

(B) Que el estado ha otorgado a la agencia una notificación de intención de realizar dicha re-designación, incluyendo notificación acerca de la buena causa para esta re designación, y haya otorgado a la agencia oportunidad para responder a la aseveración de si en efecto la buena causa ha sido demostrada;

(C) El estado haya dado a la agencia notificación oportuna y una oportunidad para comentario del público en un formato accesible a individuos con deficiencias en el desarrollo o sus representantes; y;

(D) La agencia tenga la oportunidad de apelar la re-designación al Secretario, (de Servicios Sociales y Bienestar federal) sobre las bases de que la re-designación no fue por buena causa.

(Traducción y paréntesis nuestros.)

Este lenguaje se repite a través de toda la legislación federal que manejamos en la OPPI. No seguir este procedimiento, repetimos, nos expone a perder todos los fondos federales asignados a través de cada uno de los programas que administramos.

Cualquier fusión integración, reestructuración o combinación de nuestra Agencia con otra, o cualquier alteración a sus procedimientos y enfoque programático, puede resultar en la violación de la cláusula sobre la No-Interferencia, y de nuestra obligación de brindar unos servicios a la luz de las garantías firmadas, con la consecuencia de que podríamos perder sobre dos millones de dólares en fondos federales, lo que implica que las pérdidas económicas de esta Agencia serían considerables, dejando desprovistos de servicios a un número significativo de personas con impedimentos, a quienes con mayor probabilidad se le han violado sus derechos. Aunque hay lenguaje dentro del Plan que contempla parcialmente algunos de los aspectos anteriores, hacemos la salvedad de que 1) Estamos a mediados del año fiscal federal, **el cual concluye en septiembre** 2) Que el remanente de esos fondos, se tiene que administrar de acuerdo al Plan Estatal vigente, hasta la conclusión del año fiscal, o de lo contrario se perderían varios cientos de miles de fondos federales destinados a correr la operación de nómina y materiales de nuestra Agencia. 3) No es prudente descansar en una determinación discrecional de si la nueva estructura de servicios propuesta por El Plan, se adapta al Plan Estatal vigente para la continuación de los fondos. Esto es descartar lo que ya tenemos seguro, y confiar en la especulación. Dicho de otra forma, la determinación en la negativa de lo anterior, le costaría a nuestro País la permanencia de los fondos de referencia. De más está decir, que este riesgo es incontemplable, dada la presente situación económica del gobierno.

c) *Expertise* o especialización sobre la materia

Huelga señalar que la razón de existir de las agencias administrativas, es el reglamentar y en ocasiones dirimir, controversias dentro de su particular área de especialización o *expertise*. Si examinamos las Leyes Orgánicas de las distintas Procuradurías, nos percatamos que cada una tiene un particular campo de acción, en donde su especial conocimiento sobre el asunto las coloca en una posición privilegiada en relación con los demás organismos e instrumentalidades, en el gobierno para reglamentar o resolver determinado asunto. Ninguna agencia domina el campo de la defensa de los derechos de las personas con impedimentos, mejor que la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos. De la misma forma, todas las demás Procuradurías del País, sobresalen en sus respectivas áreas de conocimiento incluyendo las otras Procuradurías que este Proyecto no involucra directamente.

En resumen, el integrar las Procuradurías en una sola, como una masa homogénea, aunque la estructura aparente independencia de su faz, puede parecer de entrada una ventaja para el ciudadano, pero resulta en la pérdida de la **especificidad** de la ayuda brindada, lo cual en su momento, y dependiendo de las circunstancias, puede resultar abrumador y engorroso para este último, y para la OAP, que tendría que diseñar sus procesos de "intake", para acomodar un sistema de referido de casos, que no va a contar desde el inicio con el *expertise* necesario para evaluar los méritos de determinado solicitante, para determinada ayuda. No podemos pretender que un sólo sistema centralizado de ayuda social conozca de forma íntima, todas las particularidades de todos los asuntos atendidos bajo las distintas Procuradurías. Podría encontrarse la OAP en la difícil posición de recomendar a un ciudadano inicialmente, para un servicio o remedio para el cual realmente no es elegible, con la consiguiente molestia de parte de éste, y la pérdida de fe en el resto de la gestión.

Por otro lado, la legislación protectora de los derechos de las personas con impedimentos comprende las áreas de empleo, salud, educación, e integridad física., entre otras. Posiblemente las demás Procuradurías podrían tener jurisdicción primaria concurrente con la nuestra, en determinados asuntos, lo cual equivale a decir que OAP tendría que evaluar cómo la presente medida impacta o afecta la estrategia de intervención de todas las demás Procuradurías, en todos sus procedimientos afines o comunes, **previo a recomendar** algún curso de acción a un cliente. Esto es una labor que puede conllevar un periodo de tiempo considerable, dada la complejidad inherente de los procesos de todas las agencias sujetas a la presente propuesta legislativa. Ello sin contar con el hecho de que puede generarse un conflicto entre diversas Procuradurías si estamos ante una querrela contra una de éstas por servicios de cualquier índole. No hay forma de salvar este conflicto de interés, particularmente cuando se pretende unificar las diferentes divisiones legales. En esta Procuraduría, hemos atendido querrelas contra algunas de las otras restantes. Al cliente se le debe total lealtad e ¹²independencia de criterio, no sólo por las garantías federales sino además por los cánones de ética que rigen las diferentes profesiones que atenderán a los clientes.

Es por las razones antes expuestas, que no podemos conceder nuestro endoso a la presente medida, tal y como está redactada.

Agradecemos la oportunidad para brindar nuestros comentarios a la Honorable Asamblea Legislativa, cuyos esfuerzos continúan ayudándonos a "**Lograr un Puerto Rico sin Barreras**".

Respetuosamente,

Lcdo. José Raúl Ocasio
Procurador

