

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CONFERENCIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DESARROLLO EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EL ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN
DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Ileana Colón Carlo

Mayo 2000

- * El presente documento fue preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal y la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Las opiniones expresadas en éste son personales del autor y no representan necesariamente las del Banco, sus países miembros u otro organismo.

EL ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Ileana Colón Carlo*

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo me propongo analizar las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia que dan base legal a los amplios poderes del Contralor de Puerto Rico. Algunas personas tienen la percepción errónea de que las auditorías que efectúa el Contralor están limitadas a las clasificadas como auditorías financieras y de entidades gubernamentales. Eso no es cierto; la Constitución le da amplios poderes investigativos y discrecionales al Contralor para llevar a cabo su misión de enjuiciar el uso de fondos públicos.

La Constitución¹ y la Ley Orgánica de la Oficina del Contralor² no establecen limitación alguna sobre el tipo de auditoría o investigación que puede realizar el Contralor. Tampoco existe limitación alguna sobre el tipo de entidad objeto de dichas investigaciones, siempre y cuando existan cuentas o fondos públicos. Para desempeñar su labor de fiscalizar las cuentas y los fondos públicos, el Contralor podrá utilizar las normas generalmente aceptadas o los métodos que estén de acuerdo con las prácticas corrientes en el examen de cuentas que considere necesarias para ello.

El Contralor y la Oficina del Contralor son figuras sui generis y únicas dentro de nuestro ordenamiento jurídico. El funcionario constitucional designado como Contralor de Puerto Rico está investido de una serie de salvaguardas para permitirle fiscalizar las cuentas y los fondos públicos de forma autónoma e independiente en nuestro sistema de gobierno republicano. Estas salvaguardas pretenden amortiguar las presiones político partidistas que son comunes en la mayoría de las entidades gubernamentales y así permitirle fiscalizar las cuentas y los fondos públicos dentro del marco de la ley con completa autonomía.

* Contralora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico del 1987 al 1997, Doctora en Derecho, Contadora Pública Autorizada y Examinadora de Fraude Certificada.

1 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. III, Sec. 22.

2 Ley Min. 9 de 24 de julio de 1952, 2 L.P.R.A. sec. 71 y SS.

II. RELACIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CREACIÓN DEL CARGO DE CONTRALOR Y DE LA OFICINA DEL CONTRALOR

A. El Contador (Auditor) y su función previo a la adopción de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

La Carta Orgánica de 1917,³ conocida como Acta Jones, creó el cargo de Contador(Auditor). El Contador (Auditor) le respondía directamente al Presidente de los Estados Unidos de América. Bajo la Sección 20, el Contador (Auditor) tenía facultades de intervención de pre y post audit.⁴ Esta situación convertía al Contador (Auditor) en un superfuncionario que podía detener el desembolso de fondos públicos y paralizar las operaciones del gobierno. Luego de efectuado el desembolso, el mismo funcionario, pasaba juicio sobre sus actos.

La Convención Constituyente⁵ para evitar los conflictos inherentes en el pre y post audit., separaron estos dos tipos de auditorías y circunscribió la fiscalización por el Contralor de Puerto Rico al post audit. Además, lo ubicaron en la rama legislativa, de forma independiente, y le dieron la tradicional función legislativa de investigar e informar al pueblo sobre la legalidad del uso ya acontecido de todas las cuentas, fondos y propiedades del Estado (post audit.); tarea para la cual se le concedieron amplios poderes investigativos directamente consignados en el texto constitucional. Al Secretario de Hacienda se le encomendó la función del pre audit. o la preintervención de las cuentas públicas.⁶

B. El Contralor de Puerto Rico, funcionario de rango constitucional

En nuestro ordenamiento jurídico, la posición de Contralor de Puerto Rico tiene génesis constitucional. El Informe de la Comisión Constituyente recomendó la creación del cargo de Contralor como parte de una serie de medidas dirigidas a proveer una sana fiscalización de las cuentas, ingresos y desembolsos gubernamentales.⁷ Según se desprende de los debates de la Convención Constituyente, el cargo de Contralor se crea para fiscalizar las cuentas públicas. Su intervención habría de ocurrir una vez efectuados los desembolsos, con el objetivo de determinar si fueron hechos conforme con la ley. La investigación del uso dado a los fondos públicos es una

3 1 LEPR. sets. 20 y 21.

4 "Pre audit." se refiere a la verificación de la documentación que realiza un funcionario para autorizar el desembolso de fondos de modo que éste cumpla con los requisitos pertinentes establecidos por ley o la reglamentación. Es la intervención previa al desembolso. "Post audit." se refiere a la verificación después de haberse efectuado el desembolso para determinar si en efecto el mismo se hizo en cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicable. Es la intervención que se realiza después del desembolso.

5 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, ED.1961, tomo 2, pfigs. 920 a 927; 963 a 965; tomo 3 págs. 1763; 1968 a 1973; tomo 4; págs. 2577 en relación con Págs. 2587 a 2588.

6 Id. a la Pág. 920. Véase además 3 LEPR. sets. 283e y siguientes, Ley 230 del 23 de Julio de 1971, Art. 6.

7 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, ED. 1961, tomo 2, Págs. 2587-2588

función tradicional de la Rama Legislativa, razón por la cual se ubicó el cargo de Contralor en esa rama.⁸

El Artículo III, Sección 22 de la Constitución dispone que:

Habrá un Contralor que será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara. El Contralor reunirá los requisitos que se prescriban por ley, desempeñará su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. El Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias a instrumentalidades y 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.

En 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.

La mencionada sección incorporó la intención de la Constituyente y creó el cargo de Contralor adscrito a la Rama Legislativa, con amplios poderes investigativos.⁹

Para complementar las disposiciones sobre el cargo de Contralor, y en ánimo de limitar el ámbito permisible de gastos excesivos con fondos públicos, la Comisión de la Rama Legislativa recomendó la adopción de la Sección 9 del Artículo VI de nuestra Constitución. Esta provee que:

Sólo 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.

La Constitución directamente le otorga al Contralor amplios poderes de citación e investigación, sin embargo, el método o técnica de auditoría para hacer sus exámenes y estudios no está predeterminado por esta, ni sería práctico que así fuere puesto que ello podría afectar la

8 CHA. v. Colón Charlo, 93 ATS 112, Pág. 10947; Estado Libre Asociado de Puerto Rico v. Asociación de Empleados de Obras Públicas. Op. de 30 de abril de 1990, 90 J.T.S. 64, Pág. 7733; Sequeiro v. Universidad de Puerto Rico. 76 D.P.R. 338, 343 (1954); Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, ed. 1961, tomo 2, Págs. 920 y 925.

9 In re: Ríos, 112 D.P.R. 353,361(1982); Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, ed. 1961, tomo 4, Pág. 2588.

independencia de criterio del Contralor,¹⁰ tan celosamente asegurada por la Convención Constituyente.¹¹

En el Artículo 3 del estatuto implementador, Ley Núm. 9, supra, se indica:

El 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. (Énfasis nuestro).**

El legislador le sugirió al Contralor que éste "podrá", no que "tendrá", que usar Prácticas y métodos generalmente aceptados en la profesión de auditoría. La independencia¹² de criterio garantizada al Contralor por la Constitución fue sabiamente salvada en dicho Artículo 3 de la Ley Núm. 9, tanto por lo discrecional de la directriz "podrá", como por la amplia y general terminología usada. En este contexto debe tenerse presente que la Asamblea Legislativa puede implementar una disposición constitucional, siempre y cuando no disminuya o entorpezca los derechos y obligaciones de rango constitucional.¹³

C. Contraste entre las facultades del Contralor de Puerto Rico y del Comptroller General of the United States of America

Por nuestra relación particular de Estado Libre Asociado de Puerto Rico, nuestra Constitución esta concebida a imagen y semejanza de la de los Estados Unidos de América y su sistema de Gobierno Republicano.¹⁴ En los Estados Unidos de América el Contralor es conocido como Comptroller General of the United States of América. Este funcionario dirige la General Accounting Office (GAO) adscrita al Congreso de los Estados Unidos. Existen varias diferencias

10 En relación con el criterio indispensable de "independencia" que goza el Contralor, véase el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico. supra, nota 26. En específico el tomo 3 a la Pág. 1969, indica que la Convención Constituyente deseaba proveer lo necesario en la Constitución para crear un cargo de Contralor..."fuera de toda clase de presiones, en todas las formas en que las presiones pueden producirse en el proceso gubernamental..." Además, véase el tomo 4, Pág. 2588, donde se indica que "[p]ara proteger el Contralor contra dádivas o castigos mediante los cuales se trate de influir en sus decisiones, aún por el propio poder legislativo, y con el propósito de garantizar su absoluta independencia, se prohíben alteraciones a su sueldo durante su incumbencia".

11 Supra nota 6

12 Para una discusión de la norma de independencia, característica indispensable a la función de auditor, base Government Auditing Standards (GAS), Rev. 1994, Capítulo 3, págs. 22 a la 27.

13 Ninguna disposición estatuirá puede contravenir, modificar, entorpecer o anular las facultades constitucionales del Contralor y será el Tribunal Supremo de Puerto Rico el único árbitro final en caso de surgir semejante controversia. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo V, sección 4; E.L.A. v. Apuayo, 80 D.P.R. 552,595 a 604 (1958); Marbury v. Madison, 5 U.S. 137, 180 (1803); Serrano Geyls, Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico, Vol. 1(1986) Capítulo II, Secciones 1 y 2, págs. 24 a la 61, y Secciones 8 y 9, págs. 71 a 75.

14 Artículo 2, Ley Pública 600, Congreso de los Estados Unidos de América.

entre las facultades del Comptroller General y las del Contralor de Puerto Rico. Resaltamos que la principal diferencia es la que da origen al cargo. En Puerto Rico, el Contralor surge por mandato constitucional mientras que el Comptroller General es de naturaleza estatutaria.¹⁵

D. Organización de la Oficina del Contralor y Facultades Investidas al Contralor de Puerto Rico

El mandato constitucional de crear el cargo de Contralor, se implantó mediante la Ley Núm. 9 de 24 de Julio de 1952,¹⁶ la cual creó la Oficina del Contralor, responsable a la Asamblea Legislativa.¹⁷ El Artículo 3 de dicha ley impone al Contralor el deber de ejercer sus facultades constitucionales **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.**¹⁸

La Ley Núm. 9, en su Artículo 1 establece que **se crea la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual será dirigida por el Contralor.** Al implementar el poder que se reconoce directamente en el segundo párrafo de la Sec. 22, Art. III, la Ley Núm. 9 autoriza al Contralor a 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.¹⁹ El Artículo 9 de la Ley Orgánica dispone que; en caso de rebeldía o negativa a obedecer una citación expedida por el Contralor, o por el funcionario designado por éste, cualquiera Sala del Tribunal Superior de Puerto Rico dentro de cuya jurisdicción se encuentre, resida, tenga negocios o desempeñe sus funciones la persona culpable de rebeldía o negativa, deberá a solicitud del Contralor, expedir contra dicha persona una orden requiriéndole a comparecer ante el Contralor, o ante el funcionario designado por éste, para presentar evidencia, si así se ordenare, o para declarar sobre el asunto o investigación. Dicha persona incurrirá en desacato si Tribunal. La única persona excusada de comparecer testimonio ante el Contralor es el Gobernador de Puerto Rico²⁰. En el Artículo 11 de la mencionada ley, se obliga a los departamentos, agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los municipios a suministrar al Contralor todos los documentos, expedientes e informes que éste le solicite y a dar acceso a los funcionarios y empleados de la Oficina a todos los archivos y documentos.

El Contralor rendirá informes especiales a la Asamblea Legislativa y al Gobernador sobre las cuentas, los desembolsos y los ingresos de las agendas, instrumentalidades y subdivisiones

15 16. Act 10, June 10, 1921; 42 Stat.23.

16 2 L.P.R.A. sec. 71.

17 Estado Libre Asociado de Puerto Rico v. Asociación de Enmelados de Obras Públicas. supra nota 9, pág. 7734.

18 2 L.P.R.A. sec. 73.

19 Supra nota 1.

20 El Artículo 10 de la Ley Num. 9, presentar libros, archivos, correspondencia Contralor, o por el funcionario designado lugar a su procesamiento o a exponerla a u ningún castigo o confiscación por razón d después de haber reclamado su privilegio persona que así declararé no estará exenta Gobernador de Puerto Rico a comparecer

políticas en relación con los cuales se descubran irregularidades o violaciones de ley.²¹ El Contralor podrá dar a publicidad cualesquiera informes de su Oficina una vez ponga éstos en conocimiento del establece que "ninguna persona será excusada de comparecer y testificar, o de documentos a otra evidencia en cumplimiento de una citación expedida por el 8ste, basándose en que el testimonio o evidencia que de ella se requiera pueda dar castigo o confiscación, pero ninguna persona será procesada ni estará sujeta a ninguna transacción, asunto o cosa en relación con las cuales se vea obligada, e no declarar contra si misma, a declarar y presentar evidencia, excepto que dicha e procesamiento o castigo por perjurio al así declarar. No podrá obligarse al personalmente y prestar testimonio ante el Contralor". Gobernador y de la Asamblea Legislativa.²² Se refiere este artículo a la facultad de divulgar a informar al Pueblo de los hallazgos y conclusiones de sus investigaciones. Nótese que la directriz es que los informes del Contralor incluyan solamente las faltas e irregularidades detectadas. Nada se dice sobre lo que esta bien hecho, se presume que los empleados y funcionarios o sus agentes hacen las cosas bien.

El Contralor tendrá facultad para adoptar y promulgar las reglas y reglamentos compatibles con las leyes vigentes y la Constitución que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones y tendrá su propio servicio legal. Dichas reglas y reglamentos tendrán fuerza de ley una vez sean promulgados.²³ Las mencionadas disposiciones fortalecen la autonomía que la Constitución inviste al Contralor al permitirle adoptar todas aquellas reglas y reglamentos necesarios y tener su propio cuerpo de asesores legales.

La Ley Núm. 9, en su Artículo 16 provee que el Contralor podrá delegar cualesquiera de sus funciones en cualquier funcionario de su Oficina que el designe, excepto que no podrá delegar la función de adoptar y promulgar reglas y reglamentos. Este artículo hace operante el cuerpo de auditores y demás personal al permitirle al permitirle al Contralor delegar los poderes investidos en el, excepto el poder de adoptar reglas y reglamentos. El Reglamento Numero 2 del 30 de septiembre de 1986 de la Oficina, según enmendado, establece los funcionarios principales que asisten directamente al Contralor. Estos son el Subcontralor, Contralor Auxiliar, Ayudantes Especiales y ocho Directores de las distintas divisiones de auditoría y de apoyo.²⁴ Además de la Oficina Propia del Contralor, hay cinco divisiones de auditoría responsables de conducir las investigaciones y auditorías de los departamentos, agencias, tribunales, corporaciones públicas o público-privadas,²⁵ los municipios y de cualquier otra entidad que utilice o administre fondo y

21 2 L.P.R.A sec. 82.

22 Ibid, sec. 83.

23 Ibid, sec. 84.

24 Para mas información sobre la organización operacional de la Oficina del Contralor base el Informe Anual de la Oficina del Contralor, Ado 1993-9, a la pags. 36 a la 42.

25 Como loco Of. CAME, Inc. v. Benítez Díaz, 90 U.S. 80, Pág. 7815, Puerto Rico Telephone Co. v. Rivera Marrero, 114 D.P.R. 360,362 y 363 (1983)

propiedad pública.²⁶ Por otro lado, hay cuatro divisiones de apoyo a las divisiones de investigaciones y auditorias.

Además de las disposiciones constitucionales y la Ley Num. 9, hay otras leyes que fortalecen las facultades investigativas del Contralor. A manera de ejemplo comentamos las que en nuestra opinión son las mas importantes.

1. Ley Núm. 83 del 23 de junio de 1954,²⁷ crea la Comisión Conjunta sobre Informes Especiales del Contralor. Esta tiene como propósito complementar y dar mayor efectividad a la labor de fiscalización del Contralor. A esos efectos se crea una comisión permanente de la Asamblea Legislativa, en la cual están representadas ambas Cámaras. Esta comisión estudia y considera las irregularidades, violaciones de ley, negligencia en el manejo de los fondos públicos, entre otros, señalados en los Informes del Contralor, con el propósito de proponer la legislación necesaria.
2. Ley Núm. 17 del 8 de mayo de 1973,²⁸ crea la Oficina de Asuntos del Contralor, adscrita al Departamento de Justicia. Le corresponde a ésta instar toda acción civil o criminal que surja como resultado de cualquier intervención del Contralor en relación con los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, sus agencias, instrumentalidades y municipios, de acuerdo con la Constitución y representar al Estado Libre Asociado, a nombre del Secretario de Justicia en tales acciones.²⁹ Esta ley fue enmendada por la Ley Num. 51 del 7 de junio de 1977,³⁰ para agilizar los referidos de la Oficina del Contralor a la Oficina de Asuntos del Contralor sin esperar a la rendición de informes finales de investigación.
3. Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975³¹, conocida por Ley de Personal en Servicio Publico; excluye a la Oficina del Contralor de dicha ley y faculta al Contralor a adoptar sus propias normas de reclutamiento, retribución, clasificación y separación del servicio del personal de la contraloría.
4. Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975,³² requiere que los departamentos de departamentos, agencias a instrumentalidades, oficinas y todo otro organismo o municipio del Estado Libre Asociado, lleven un registro de los contratos otorgados y

26 H.M.C.A. v. Colbn Carlo, 93 J.T.S. 112 a la pág. 10950, se indica que "bajo nuestra Constitución, es norma claramente establecida que la razonabilidad de un requerimiento administrativo depende de que concurren tres circunstancias: primeramente, la investigación que se lleva a cabo ha de estar dentro de la autoridad conferida por ley a la agenda (investigadora); segundo, el requerimiento no debe ser demasiado indefinido; tercero, la información solicitada debe ser razonablemente pertinente al asunto específico bajo investigación". Estado Libre Asociado v. Puerto Rico Telephone Compañía, 114 D.P.R. 394,402 (1983)

27 2 L.P.R.A. sec. 127.

28 3 L.P.R.A. sec. 136a y SS.

29 Municipio de Cavev v. Estado Libre Asociado 92 JTS 97.

30 3 L.P.R.A. sec 136b.

31 3 L.P.R.A. sec. 1301 y SS.

32 2 L.P.R.A. sec. 97.

envíen copia de estos al Contralor.³³ El registro de contratos que se crea en la Oficina del Contralor es uno público y al alcance de todos los ciudadanos.

5. Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980,³⁴ Ley creadora de la Oficina de Presupuesto y Gerencia; exime a la Oficina del Contralor de someter su solicitud presupuestaria para gastos generales al Gobernador. Para evitar que se pueda ahogar económicamente a la Oficina del Contralor, dicha ley indica que el presupuesto de la Oficina será por lo menos igual al del año en curso.
6. Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988,³⁵ conocida como la Ley del Panel del Fiscal Especial Independiente (FEI). Dispone que el Secretario de Justicia hará una determinación preliminar para determinar si se ha cometido cualquier delito que implique corrupción gubernamental para referirlo al FEI para que éste acuda a los tribunales, en representación del Estado, a instar las acciones criminales que procedan como resultado de la investigación que realice conforme los asuntos asignados.³⁶

III. DISCUSIÓN SOBRE EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

La autoridad legal del Contralor para fiscalizar las cuentas, los fondos y las propiedades del Estado Libre Asociado emana directa y exclusivamente del Artículo III, Sección 22, de la Constitución. La esencia misma de esa autoridad constitucional se encuentra en aquella parte de la citada Sección 22 que ordena que el Contralor "fiscalizara todos los ingresos, cuentas, y desembolsos del Estado"..."para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley". En síntesis, fue la claramente expresada intención de la Convención Constituyente que el Contralor ejerciera, como parte de la Rama Legislativa pero de forma independiente, la tradicional función legislativa de conducir investigaciones y divulgar al pueblo sobre la legalidad y uso de las cuentas, los fondos y propiedades del Estado. Del texto constitucional y su historial en la Convención Constituyente³⁷ queda establecido claramente que una investigación del Contralor es jurídicamente válida e inatacable cuando se cumplen los siguientes tres requisitos: 1) que se trate de gastos de fondos públicos, inclusive propiedad mueble e inmueble, 2) incurridos por cualquier entidad del Estado, o su agente, en un período determinado ya transcurrido y 3) cuyo examen se hace para determinar si dichas actuaciones se llevaron a cabo de acuerdo a las leyes aplicables.³⁸

Las normas y procedimientos (métodos) que deberá utilizar la Oficina del Contralor para hacer las investigaciones o auditorías no están establecidos por la Constitución ni en la ley creadora de la

33 Ocasio Carrasquillo v. Alcalde del Municipio de Maunabo. 121 D.P.R. 37,54 (1988).

34 23 L.P.R.A. sec. 1 y SS.

35 3 L.P.R.A. sec. 99h y sis.

36 Silva Iglecia v. Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, 95 U.S. 8, Pág.584.

37 Véase la nota 6.

38 Artículo III, Sección 22 de la Constitución reza en parte, "[e]l Contralor fiscalizar todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, sus agencias e instrumentalidades y los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley".

Oficina, porque ello afectaría el criterio de independencia³⁹ que aseguro la Convención Constituyente.⁴⁰ Entre otros métodos que puede utilizar el Contralor se encuentran las "normas generalmente aceptadas que estén en consonancia con las practica corrientes del examen de cuentas."⁴¹ Por otro lado la Constitución, supra, y la Ley Orgánica de la Oficina del Contralor⁴² disponen que el Contralor rendirá informes especiales a la Asamblea Legislativa y al Gobernador sobre las cuentas, los desembolsos y los ingresos de las distintas entidades del gobierno estatal y los gobiernos municipales.⁴³

El Artículo VI, Sección 9, de la Constitución, establece la siguiente norma fundamental en materia del use del dinero del Pueblo:

Sólo 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.

Durante los trabajos de la Convención Constituyente esta disposición se estudio en conjunción con las disposiciones que se proponían para la creación de la figura del Contralor. Ambas aparecían como los artículos 22 y 23 del Informe de la Comisión de la Rama Legislativa, dentro de la sección IX titulada: Fiscalización de Cuentas, Ingresos y Desembolsos.⁴⁴ El artículo 22 contenía en esencia las disposiciones que eventualmente formaron la Sección 9 del Artículo VI y el artículo 23 contenía las disposiciones que casi en su totalidad se convirtieron en la Sección 22 del Artículo III. El citado Informe de la Comisión de la Rama Legislativa dice al discutir la relación entre las propuestas contenidas en los artículos 22 y 23 que:

Finalmente, se le conceden al Contralor amplios poderes para que realice sin entorpecimiento las investigaciones que crea necesarias. El artículo 22 complementa las disposiciones ya discutidas al exigir que los fondos públicos y que todo desembolso se haga por autoridad de ley.⁴⁵

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en uno de los principales casos interpretativos del Artículo VI, Sección 9, examina este historial de la Convención Constituyente y concluye que las disposiciones de dicha Sección 9 forman parte del propósito de los forjadores de la Constitución..."de crear un mejor sistema de fiscalización de cuentas, ingresos y utilización de

39 A1 respecto véase las notas 17 y 18.

40 Supra, nota 6.

41 2 L.P.R.A. sec. 73.

42 2 L.P.R.A. sec.71 y SS.

43 Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988 en su Artículo 8, inciso (2) dispone "Se considerara causa suficiente para investigar, a los fines del inciso (1) de esta sección, cualquier informe de la Contralor...recomendándole al Secretario de Justicia la radicación de cargos criminales contra cualquiera de los funcionarios cubiertos por las disposiciones de las secciones 99h a 99z de este título"; *Silva Iglecia v. Panel sobre el Fiscal Independiente*, 95 J.T.S.8 a la pág. 590.

44 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, ed. 1961, tomo 4 Pág. 2577 en relación con págs. 2587 a 2588.

45 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, ed. 1961, tomo 4 pig. 2588.

recursos".⁴⁶ Es en ese contexto constitucional que las siguientes disposiciones de la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico⁴⁷ deben utilizarse para enjuiciar los gastos de las entidades investigadas (auditadas) por la Oficina del Contralor.⁴⁸

Las investigaciones o auditorias que realiza la Oficina del Contralor las podemos clasificar, en esencia, como auditorías de desempeño o ejecución.⁴⁹ A esos efectos en la sección del Período Cubierto y Normas Aplicables de los informes de auditoría⁵⁰ se indica que "El examen se realizó de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental generalmente aceptadas en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución". Pare ello se utilice la información financiera o contable para realizar exámenes con el propósito de detectar si se ha cumplido con, o se ha incurrido en práctica contrarias a las leyes pertinentes.⁵¹ El objetivo que persigue la intervención [del Contralor] es, precisamente determinar si alguien tipo de irregularidad ha ocurrido.⁵²

En el caso de H.M. CA. v. Colon Carlo, el Tribunal Supremo le reconoce el amplio ámbito investigativo del Contralor al indicar; "...un examen responsable de la facultades del Contralor no puede terminar con una clasificación mecánica de la naturaleza pública o privada de la entidad intervenida. Nuestra Constitución, así como los estatutos que la implantan, conciben el legado de autoridad al Contralor en lenguaje amplio y general. Por lo tanto, nuestra tarea interpretativa consiste en reconocer en la figura del Contralor poderes investigativos tan amplios como sean necesarios para desempeñar cumplidamente su encomienda constitucional."⁵³

Al definir los poderes de la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo ha reconocido que esta goza de vastos poderes de investigación. Esos poderes son inseparables de la facultad de legislar.⁵⁴ Por eso, la facultad investigativo de la legislatura es tan amplia como sea necesario

46 P.S.P. v. E.L.A., 107 D.P.R. 590, 598 (1978).

47 Ley Num. 230 del 23 de Julio de 1974, 3 L.P.R.A. secciones 283 y siguientes.

48 Dispone dicha Ley que:

La política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en relación con el control y la contabilidad de los fondos y propiedad publica se declara ser

(g) que los gastos del gobierno se hagan dentro de un marco de utilidad y austeridad..

49 Manual de Redacción de Informes de Auditoria de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, ed.1992, véase las pag.12-8. Además véanse los Informes de Auditoria DB-92-30 sobre la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Senado y Cámara de Representantes del 24 de junio de 1992 y el CPED-93-01 sobre la Asamblea Legislativa, Senado de Puerto Rico, Computadora Asignada a la Oficina del Senador Nicolás Noguera Cartagena del 30 de septiembre de 1992. Otros informes que se pueden ver son los DB-77-2, DB-77-3, DB-77-5 y CP-89-18.

50 El propósito que se persigue con un informe del Contralor es comunicar el resultado final de la labor de investigación o auditoria realizada en un entidad gubernamental; Manual de Redacción, supra.

51 Government Auditing Standards, Rev. 1994, Capitulo 2, inciso 12, págs. 2-6 que indica que en las auditorias se pueden combinar los elementos de auditorias financieras y de ejecución.

52 H.M.C.A. v. Colón Carlo, supra, a la pag. 10953.

53 H.M.C.A. v. Colón Carlo, supra, a la pag. 10948.

54 PeHa Clos v. Cartagena Ortiz, 114 D.P.R. 576 y 590, (1983).

para cumplir la función legislativa, y se extiende a personas privadas.⁵⁵ En el caso de H.M.C.A. v Colón Carlo, supra, a la Pág.10950, indica; [Aunque el requerimiento deposita en manos de la Oficina del Contralor la determinación inicial de pertinencia, preservamos como salvaguarda contra el amplio poder investigativo que hoy reconocemos, la facultad suprema de los tribunales para dirimir controversias sobre este ultimo requisitos.⁵⁶

En H.M.C.A. a Colón Carlo, a la pág. 10948 el Tribunal Supremo indico que "Es tarea germinal del Contralor determinar la legalidad de todas las cuentas, los ingresos y los desembolsos de propiedades y fondos públicos. Pare la consecución de esa tarea nuestro ordenamiento le confiere un vasto poder para investigar. Según el preclaro imperativo constitucional, ese poder se extiende para requerir aquella evidencia testifical y documental que sea necesaria para el más cabal entendimiento de la materia bajo investigación. Por tanto, la autoridad del Contralor para requerir la producción de testimonio o documentos se determina según la pertinencia con un asunto legítimamente objeto de fiscalización. Ello implica que, cuando el curso de una investigación de los desembolsos públicos así lo exija, el Contralor podrá requerir información de entidades privadas hasta donde sea necesario para esclarecer el asunto en cuestión".⁵⁷

IV. CONCLUSIÓN

El análisis de la Constitución, la ley habilitadora y la jurisprudencia nos conduce a la conclusión incontrovertible de los amplios poderes investigativos investidos al Contralor de Puerto Rico. El ámbito investigativo de este se extiende por vía constitucional a la fiscalización de las cuentas y los fondos públicos de todas las entidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Además incluye a las entidades privadas, con o sin fines de lucro, que reciben y administran fondos y propiedades publicas.

Los métodos de investigación a ser usados por el Contralor serán aquellos que dicho funcionario considere necesarios para el asunto bajo consideración. Su poder de solicitar documentos, so pena de desacato, a funcionarios o empleados públicos o a cualquier persona, es abarcador. Ello le permite al Contralor tener un completo y claro conocimiento del asunto bajo investigación. Tales facultades investigativos están sujetas a revisión judicial en los casos apropiados.

Al Contralor se le da la facultad de adoptar todas aquellas reglas y reglamentos y tener su propio cuerpo de asesores legales para llevar a cabo sus funciones de fiscalizador de la propiedad, las cuentas y los fondos públicos.

El divulgar los hallazgos encontrados, producto de la investigación realizada, en un informe, cumple con la piedra angular del sistema político democrático de informar a los constituyentes sobre el resultado de la administración del patrimonio del Estado. Le corresponde a todo administrador del Erario rendir cuentas claras del uso de los bienes, fondos y las cuentas en fiducia.

55 LVIII Op. Srio. Just. Num. 29 de 1987, págs. 183, 185, 293 y 298.

56 PeHa Clos v. Cartagena Ortiz, supra, pág. 591; Hernández Aeosto v. Betancourt, 118 D.P.R. 79,82 (1986)

57 Al respecto véase H.M.C.A. v. Colon Carlo, supra, Pág. 10954, véase la nota 13.

El informe de auditoría incluye, entre otros, aquellas faltas, irregularidades o actos contrarios a la ley detectados durante la auditoría o investigación. Además, contiene recomendaciones al administrador de turno para evitar que se repitan las situaciones señaladas. En los casos donde se detectan violaciones a la ley, que pueden configurar violaciones al Código Penal, se recomienda al funcionario correspondiente que considere la situación, con miras a instar la acción legal pertinente contra los responsables. Finalmente, no hay duda que la Constitución, la Ley Orgánica y las distintas leyes para fiscalizar las cuentas y los fondos públicos del Estado Libre Asociado apodera al Contralor para llevar a cabo su función de forma asertiva y dinámica, con autonomía e independencia, indispensables criterios para asegurar la protección del interés público.