

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma.} Asamblea
Legislativa

3^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. de la C. 18

INFORME POSITIVO

3 de febrero de 2026

AL SENADO DE PUERTO RICO:

La Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico, previo estudio y consideración del Proyecto de la Cámara 18, recomienda a este Alto Cuerpo su aprobación, con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que se acompaña.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El Proyecto de la Cámara 18 (en adelante, P. de la C. 18) tiene como propósito establecer la “Ley de Asistencia, Protección y Albergue a Víctimas y Testigos”, a fin de proveer protección y asistencia a víctimas y testigos de delitos, así como a su núcleo familiar, cuando sea necesario para asegurar su participación en los procedimientos investigativos y judiciales que se lleven a cabo para enjuiciar un delito; autorizar al Secretario de Justicia de Puerto Rico a tomar las medidas y acciones necesarias para proveer la protección y asistencia a las víctimas y familiares; establecer el “Programa del Albergue de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos” como dos (2) unidades separadas, una que será el “Hogar para Víctimas de Delito”, adscrito a la Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos de Delito, y otra que será el “Centro de Protección a Testigos Cooperadores”; adscrito a la Oficina del Jefe de Fiscales; autorizar al Secretario de Justicia de Puerto Rico a coordinar esfuerzos y recabar los fondos federales destinados a los propósitos consignados en la ley con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y con las agencias federales pertinentes; derogar la Ley Núm. 77 de 9 de julio de 1986, según enmendada, conocida como “Ley para la Prevención de Víctimas y Testigos”; y ordenar al Secretario de Justicia que apruebe reglamentación para implementar la ley.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

La Ley Núm. 77 de 9 de julio de 1986, según enmendada, conocida como la “Ley para la Protección de Víctimas y Testigos”, fue concebida como un instrumento dirigido a establecer mecanismos de protección frente a actos de intimidación, amenazas o riesgos de daño dirigidos contra víctimas de delito, testigos, testigos potenciales, así como contra sus familiares y personas allegadas, particularmente en aquellos casos en los que dichas conductas persiguen obstaculizar la cooperación con las autoridades en el esclarecimiento de hechos delictivos. Desde su origen, la referida Ley respondió a la necesidad de garantizar que la participación de estas personas en los procesos investigativos y judiciales se produjera en un entorno de seguridad y confianza institucional.

Con ese propósito, el Artículo 3 de la Ley Núm. 77 creó la División para la Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos, adscrita al entonces Negociado de Investigaciones Especiales del Departamento de Justicia. Dicha División operó bajo un esquema de coordinación interagencial entre el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico, integrando personal del orden público y funcionarios designados por el Secretario de Justicia. A su vez, la legislación confirió al Secretario amplias facultades para desarrollar servicios adicionales relacionados con la protección de víctimas y testigos, incluyendo la potestad de adquirir o arrendar facilidades físicas, así como los bienes muebles y equipos necesarios para alojar temporalmente a las personas protegidas y a su núcleo cercano.

Posteriormente, mediante la aprobación de la Ley Núm. 28 de 19 de julio de 1987, la Asamblea Legislativa reforzó ese marco de protección al enmendar la Ley Núm. 77 para autorizar expresamente la creación del Albergue para la Protección de las Víctimas y Testigos de Delito. Esta enmienda permitió institucionalizar un espacio seguro destinado a proveer albergue, custodia y protección a las poblaciones cubiertas por la Ley, integrando el Albergue como parte de la División y colocándolo bajo la supervisión administrativa del Secretario de Justicia y del Negociado de Investigaciones Especiales.

No obstante, los cambios estructurales posteriores en la organización del Departamento de Justicia y del aparato de seguridad pública del Estado alteraron significativamente ese diseño institucional. Con la promulgación del Plan de Reorganización del Departamento de Justicia de 2011 se eliminó la División para la Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos, creándose en su lugar la Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos de Delito. Más adelante, con la aprobación de la Ley 20-2017, conocida como la “Ley del Departamento de Seguridad Pública”, se transfirieron al nuevo Departamento de Seguridad Pública las funciones y el personal del Negociado de Investigaciones Especiales, retirándolo de la esfera administrativa del Secretario de Justicia. Sin embargo, dicho cambio normativo no atendió de forma expresa la administración y custodia del Albergue de Víctimas y Testigos, lo que dio lugar a un vacío legal y administrativo respecto a la entidad responsable de su operación, aun cuando las disposiciones sustantivas de la Ley Núm. 77 permanecieron vigentes.

Ante este escenario, el Estado reconoce que el sistema de justicia no puede ni debe operar desde una lógica punitiva hacia las víctimas o hacia las personas más vulnerables que requieren asistencia y protección para poder colaborar con las autoridades. Por el contrario, existe un compromiso institucional de fortalecer los programas dirigidos a las víctimas de delito, reconociendo su dignidad, su seguridad y su rol esencial en la administración de la justicia.

En ese contexto, el P. de la C. 18 menciona que resulta impostergable la adopción de un nuevo marco legal que atienda de forma coherente y actualizada la política pública del Gobierno de Puerto Rico en materia de protección y seguridad de víctimas y testigos. El proyecto de ley persigue precisamente ese fin, al reconceptualizar el Albergue y retomar su propósito original como un espacio seguro y adecuado para las víctimas de delito que requieren protección, a la vez que establece, de manera clara y diferenciada, un lugar separado para albergar a los testigos cooperadores, atendiendo sus necesidades particulares de seguridad y custodia.

En última instancia, esta medida legislativa procura clasificar adecuadamente las poblaciones a ser atendidas, garantizar la provisión de servicios ajustados a los distintos niveles de riesgo y asegurar que la cooperación de víctimas y testigos se produzca en condiciones que salvaguarden tanto su integridad personal como la pureza de los procesos investigativos y judiciales. De esta manera, se fortalece la búsqueda de la verdad, se protege a quienes colaboran con el sistema de justicia y se reafirma el compromiso del Estado con una administración de la justicia sensible, eficaz y humana.

ALCANCE DEL INFORME

La Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico, como parte del estudio y evaluación del P. de la C. 18, solicitó comentarios al Departamento de Justicia y a la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL).

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

El Departamento de Justicia endosa la aprobación de la medida, pero con enmiendas. El Departamento reconoce que la medida atiende una necesidad real y apremiante del sistema de justicia penal en Puerto Rico. En particular, el Departamento coincide con la Asamblea Legislativa en que resulta indispensable fortalecer los mecanismos de protección, asistencia y albergue dirigidos a víctimas y testigos de delito, así como a su núcleo familiar, para garantizar su cooperación segura y efectiva en los procesos investigativos y judiciales.

Asimismo, el Departamento reconoce que la medida corrige vacíos normativos y administrativos que surgieron tras los cambios estructurales ocurridos en el Gobierno de Puerto Rico, especialmente luego de la creación del Departamento de Seguridad Pública y la transferencia del Negociado de Investigaciones Especiales

fuera del Departamento de Justicia. En ese sentido, el proyecto representa un esfuerzo legítimo por actualizar un marco legal que, en su versión vigente, se ha tornado insuficiente y ambiguo para atender las realidades operacionales actuales.

No obstante, el Departamento subraya que su apoyo a la política pública propuesta está condicionado a que se introduzcan enmiendas. Desde una perspectiva institucional y administrativa, advierte que ciertos aspectos del diseño operacional y estructural del Programa, tal como fue aprobado por la Cámara de Representantes, no resultan fiscalmente viables ni sostenibles con los recursos disponibles al presente. En particular, manifiesta preocupación con aquellas disposiciones que imponen la creación de estructuras físicas y administrativas completamente separadas, lo que conllevaría una duplicación significativa de costos, personal e infraestructura. Para contextualizar esa preocupación, el propio Departamento presenta el presupuesto aprobado para el Albergue de Víctimas y Testigos para el Año Fiscal 2025-2026, que asciende a 2,408,586 dólares, distribuidos principalmente entre nómina, servicios comprados, otros servicios, materiales y equipo. Según se desprende de esa información, dicha asignación apenas resulta suficiente para sostener la operación ordinaria del programa en su configuración actual, e incluso los ajustes aprobados responden a necesidades específicas como la compra de equipo y la instalación de un sistema de cámaras de seguridad, más que a una expansión estructural del servicio. De ahí que el Departamento subraye que una reorganización que requiera duplicar instalaciones, personal y sistemas administrativos demandaría recursos adicionales recurrentes que no están contemplados en el presupuesto vigente ni en la planificación fiscal aprobada por las autoridades pertinentes.

Tabla 1 — Presupuesto Albergue de Víctimas y Testigos (Año Fiscal 2025-2026)²⁹

PRESUPUESTO APROBADO 2025-2026			
Partida	Asignado	Ajuste	Total
001 - Nómina	\$ 1,660,000.00	\$ -	\$ 1,660,000.00
003 - Servicios Comprados	\$ 150,000.00	\$ -	\$ 150,000.00
007 - Otros Servicios	\$ -	\$ 240,942.00	\$ 240,942.00
010 - Materiales	\$ -	\$ 126,412.00	\$ 126,412.00
011- Equipo	\$ 70,000.00	\$ 161,232.00	\$ 231,232.00
Total:			\$ 2,408,586.00

²⁹ Según se desprende del propio planteamiento presupuestario, la asignación vigente no resulta suficiente para sostener el componente de personal requerido cuando el Albergue opere a su máxima capacidad. Asimismo, los ajustes reflejados responden al planteamiento fiscal aprobado por la Junta para atender necesidades operacionales que no fueron contempladas en la petición original de presupuesto; en particular, las cuantías ajustadas en las partidas 007 y 011 corresponden a la adquisición de equipo y a la instalación del sistema de cámaras de seguridad.

En ese contexto, las recomendaciones del Departamento no persiguen debilitar la protección de víctimas y testigos ni desvirtuar el espíritu de la medida, sino viabilizar su implantación de manera responsable, flexible y acorde con la realidad fiscal y operacional del Departamento de Justicia, asegurando al mismo tiempo la separación funcional de las poblaciones atendidas y la integridad de los procesos judiciales.

A continuación, detallamos las enmiendas sugeridas por el Departamento, por artículos:

- **Artículo 2:** El Departamento recomienda una enmienda puntual dirigida a ampliar la facultad de colaboración intergubernamental. Señala que, además de las autoridades federales y de otras jurisdicciones, debe reconocerse expresamente la capacidad del Departamento de Justicia para formalizar alianzas con autoridades estatales, a fin de garantizar una coordinación más amplia y efectiva en la provisión de servicios de protección y asistencia.
- **Artículo 3:** En relación con las definiciones, el Departamento recomienda incluir expresamente el concepto de “albergue” y definirlo como el “Programa de Albergue de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos”. Asimismo, sugiere incorporar la definición de “Director”, como el funcionario designado por el Secretario de Justicia encargado de la administración del Programa. De igual forma, plantea armonizar la definición de “víctima” con la contenida en otras leyes vigentes, ampliándola para incluir tanto a la persona directamente afectada por el delito como a aquellas unidas a esta. Finalmente, propone añadir la definición de “víctima secundaria”, para reconocer a las personas que, sin ser autoras de conducta delictiva, hayan presenciado un crimen.
- **Artículo 5:** Este artículo concentra una de las preocupaciones principales del Departamento. Aunque reconoce que el modelo de dos unidades completamente separadas responde a un ideal de protección y a mejores prácticas, advierte que su implantación implicaría costos millonarios no contemplados en el presupuesto actual. Por ello, recomienda sustituir el esquema de dos unidades independientes por un Programa único, adscrito al Departamento de Justicia, con una dirección centralizada bajo un Director designado por el Secretario. Dentro de ese Programa, se mantendrían dos secciones funcionales: el Hogar para Víctimas de Delito y el Centro de Protección a Testigos Cooperadores, garantizando, mediante protocolos y reglamentación interna, que no exista acceso entre las poblaciones atendidas y que los servicios se ofrezcan de manera separada.
- **Artículos 6, 7 y 8:** El Departamento propone una reestructuración integral de estos artículos para evitar duplicidades y fragmentación administrativa.

Recomienda que el contenido relativo a la organización general del Programa se concentre en un solo artículo, asignando al Director del Programa la autoridad administrativa central. A su vez, sugiere que los artículos subsiguientes detallen, de manera separada, las funciones del Centro de Protección a Testigos Cooperadores y del Hogar para Víctimas de Delito, bajo la supervisión del Director, con Administradores designados para cada sección. Esta reorganización preserva la especialización funcional, pero elimina direcciones paralelas y reduce cargas fiscales innecesarias.

- **Artículo 10:** El Departamento recomienda sustituir la referencia al “Negociado de la Policía de Puerto Rico” por “Policía de Puerto Rico”, conforme a la denominación vigente bajo la Ley Núm. 83-2025.
- **Artículo 11:** En este artículo, el Departamento propone ajustes para que el lenguaje refleje claramente la existencia de un solo albergue, conforme al modelo administrativo recomendado. Además, sugiere ampliar la enumeración de servicios para incluir expresamente servicios psicológicos y educativos, así como el mantenimiento de facilidades y la gestión de documentos de identidad para las personas protegidas.
- **Artículo 18:** Finalmente, el Departamento recomienda extender la fecha de vigencia de la Ley.

En conjunto, las recomendaciones de enmiendas por parte del Departamento se circunscriben a la sustitución del modelo de dos unidades completamente separadas, cada una adscrita a oficinas distintas, y con estructuras administrativas e infraestructura física independientes bajo un director designado por la Secretaria de Justicia y supervisado por la Oficina del Jefe de los Fiscales.

Todas las sugerencias de enmiendas fueron acogidas por la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico mediante el entirillado electrónico que se acompaña.

OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) estimó el efecto fiscal del P. de la C. 18 en \$562,000.00.

Según datos publicados por el Departamento de Justicia de Puerto Rico sobre la Protección de Víctimas y Testigos para los años fiscales 2019 y 2020, hubo 80 y 109 personas bajo su programa, respectivamente. Los datos de las características de la población para el 2020 se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1: Características de la Población bajo el Programa de Protección de Víctimas y Testigos del Departamento de Justicia (año fiscal 2020)

Características de la Población	Personas
Varones Adultos	51
Mujeres Adultas	30
Mujeres con Familia	16
Varones con Familia	8
Varones Menores con Familia	2
Mujeres Menores con Familia	2
Total	109

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos publicados por el Departamento de Justicia (año fiscal 2020).

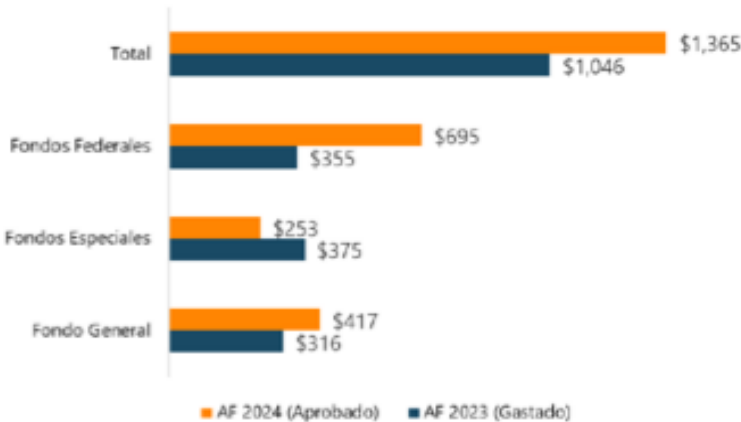
Según se observa, de las 109 personas que estuvieron en el programa, 51 personas fueron adultos hombres, mientras 30 fueron mujeres adultas. De acuerdo con los datos del Departamento de Justicia, para el año fiscal 2022, el 54% de las personas servidas eran testigos, 25% víctimas y el 21% coautores. Del total de la población servida, el 66% de los participantes estuvieron albergados, mientras el 17% estuvieron fuera de Puerto Rico y el otro 17% en los hogares. 5 Con respecto al año fiscal 2024, la cantidad de personas admitidas fueron 28 personas, 11 hombres adultos, 7 mujeres adultas, 4 menores solos, 3 familias y 3 mujeres

adultas con familia.

En términos presupuestarios, según el presupuesto certificado para el año fiscal 2024, la Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos de Delito contó con una asignación de \$1,365,000, lo que representa un aumento de \$320,000 en comparación con el gasto del año fiscal 2023, que ascendió a \$1,046,000.

La siguiente gráfica presenta el presupuesto de la Oficina para los años fiscales 2023 y 2024, desglosado por origen de recursos.

Gráfica 1: Presupuesto de la Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos del Delito
Por origen de recursos
(años fiscales 2023 y 2024, en miles \$)



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Presupuesto Gastado y Aprobado publicados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). Cifras redondeadas.

Para estimar el efecto fiscal, la OPAL utilizó los siguientes supuestos:

- a) Dado que surge de la exposición de motivos, y del Artículo 5 de la medida el crear el Programa del Albergue de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos en dos unidades separadas (Centro de Protección a Testigos Cooperados y el Hogar para Víctimas del Delito) se asumen los costos fijos del Albergue de Testigos vigente como el costo potencial de una segunda unidad.
- b) La OPAL asume que, de ser requerido, se traspasara un bien inmueble en desuso de algún organismo público libre de costo al Departamento de Justicia para los fines de esta Ley, según dispone el Artículo 11 de la medida.
- c) Se reconoce que la población servida pudiera variar a través del tiempo, así como la discreción del Departamento de Justicia en la implementación o ejecución de las disposiciones de la medida. Por lo tanto, la OPAL asume que la unidad adicional será para albergar testigos. Notamos que, al momento de redactar este Informe (marzo de 2025), según la Oficina de la Jefa de Fiscales contaban con nueve (9) personas testigo albergadas.

Para estimar el efecto fiscal de aprobarse la medida, la OPAL consideró los costos fijos del Albergue de Testigos actual del Departamento de Justicia como el costo de la unidad de albergue adicional a establecerse:

- a) Compra de equipo
- b) Gastos de mantenimiento y reparaciones
- c) Gastos de suministros y materiales
- d) Gastos de gasolina, telefonía y otros gastos de funcionamiento
- e) Otros gastos operacionales

De aprobarse el Proyecto de la Cámara 18, la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) estima que la creación de una unidad adicional de albergue, al dividir el Programa de Albergues en dos unidades separadas —el Centro de Protección a Testigos Cooperadores y el Hogar para Víctimas de Delito— conforme a lo dispuesto en la medida, podría conllevar un incremento en los gastos del Fondo General. En específico, dicho aumento se estima en aproximadamente quinientos sesenta y dos mil dólares (\$562,000) anuales para el Departamento de Justicia, a partir del año fiscal 2026, asociado principalmente a los costos fijos de operación de una estructura adicional.

Es importante destacar que en esta estimación no se incluyeron los costos relacionados con la contratación de personal, toda vez que estos pueden variar significativamente según la cantidad de personas albergadas y la disponibilidad de mecanismos administrativos y de recursos humanos que permitan atender

necesidades temporeras del servicio sin que ello represente necesariamente un aumento permanente en el gasto público. Según información provista por la Oficina de la Jefa de los Fiscales, al momento de la elaboración del informe, el Albergue de Testigos contaba con nueve (9) personas albergadas, mientras que durante el año fiscal 2024 la población atendida no superó las diecinueve (19) personas.

En cuanto a la operación del Albergue de Testigos actualmente en funciones, este dispone de una asignación presupuestaria de aproximadamente un millón setecientos mil dólares (\$1.7 millones) destinada a la contratación de empleados. En ese sentido, de requerirse que la segunda unidad propuesta opere bajo una estructura organizacional y operacional similar, dicha cifra podría representar el límite máximo estimado para su financiamiento, sujeto siempre a las determinaciones administrativas y a la disponibilidad de recursos.

Finalmente, la OPAL señala que la medida confiere, en su Artículo 13, amplias facultades reglamentarias a la Jefatura del Departamento de Justicia, lo que permite la adopción de medidas transicionales dirigidas a viabilizar la operación y funcionamiento del segundo albergue propuesto, al tiempo que se maximiza el uso de los recursos humanos, fiscales y operacionales existentes dentro del Departamento. Esta flexibilidad reglamentaria resulta clave para mitigar el impacto fiscal inmediato de la medida y facilitar una implementación gradual y responsable del nuevo esquema institucional.

IMPACTO FISCAL MUNICIPAL

En cumplimiento con el Artículo 1.007 de la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico certifica que el P. de la C. 18 no impone una obligación económica en el presupuesto de los gobiernos municipales.

CONCLUSIÓN

La Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico realizó un análisis minucioso del Proyecto de la Cámara 18, a la luz de la política pública vigente, el marco jurídico aplicable y los comentarios sometidos por el Departamento de Justicia y la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Esta Comisión examinó el trasfondo histórico de la legislación sobre la protección de víctimas y testigos, los cambios estructurales ocurridos en el Gobierno de Puerto Rico que dieron lugar a vacíos normativos y administrativos, así como la necesidad de actualizar el marco legal para atender las realidades operacionales actuales del sistema de justicia penal.

Esta Comisión coincide con la premisa fundamental del P. de la C. 18, en cuanto a que resulta necesario fortalecer los mecanismos de asistencia, protección y albergue dirigidos a víctimas y testigos de delito, así como a su núcleo familiar, con el propósito de garantizar su participación segura y efectiva en los procedimientos investigativos y judiciales. La medida responde a una política pública de alto interés social y jurídico,

dirigida a salvaguardar la dignidad, la integridad personal y la cooperación de quienes resultan esenciales para la búsqueda de la verdad y la administración de la justicia.

Asimismo, la Comisión reconoce la aportación sustantiva del Departamento de Justicia en el análisis de la medida. En particular, acoge las preocupaciones expresadas por dicha agencia en torno a la viabilidad administrativa, operacional y fiscal del modelo originalmente aprobado por la Cámara de Representantes, especialmente aquellas disposiciones que imponían la creación de estructuras físicas y administrativas completamente separadas, con la consecuente duplicación de costos, personal e infraestructura. Por ende, la Comisión coincide en que la implantación de un modelo rígido y fiscalmente oneroso podría comprometer la sostenibilidad del Programa y la continuidad de los servicios actualmente provistos.

En ese contexto, esta Comisión acogió en su totalidad las recomendaciones de enmiendas formuladas por el Departamento de Justicia, incorporándolas mediante el entirillado electrónico que acompaña este Informe. Dichas enmiendas reconceptualizan el diseño institucional del Programa del Albergue de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos, al descartar la bifurcación del Programa en dos unidades operacionales y administrativas independientes y sustituirla por un Programa único, organizado en secciones funcionales diferenciadas, bajo una dirección centralizada adscrita al Departamento de Justicia.

De igual forma, la Comisión tomó en consideración el análisis fiscal presentado por la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, el cual estimó un impacto anual aproximado de quinientos sesenta y dos mil dólares (\$562,000) al Fondo General, asociado principalmente a los costos fijos de operación de una unidad adicional de albergue. No obstante, la Comisión reconoce que las enmiendas acogidas, al no dar paso a la bifurcación de las unidades del albergue, podrían tener el efecto de reducir significativamente, o incluso neutralizar, el impacto fiscal estimado por la OPAL, al evitar la duplicación de estructuras físicas, administrativas y operacionales.

POR TODO LO ANTES EXPUESTO, la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico tiene a bien presentar ante este Alto Cuerpo el Informe Positivo sobre el **Proyecto de la Cámara 18**, recomendando su aprobación con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que se acompaña.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO.

Hon. Ángel A. Toledo López
Presidente
Comisión de lo Jurídico
Senado de Puerto Rico