

INFORME DE AUDITORÍA CP-11-05

12 de abril de 2011

**Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
de Puerto Rico**

(Unidad 3020 - Auditoría 12997)

Período auditado: 1 de abril de 2004 al 31 de diciembre de 2007

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	8
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	13
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	14
OPINIÓN.....	14
RECOMENDACIONES	15
AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Y A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO	15
AL SECRETARIO DE JUSTICIA	15
A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO.....	15
AL PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO.....	16
CARTAS A LA GERENCIA.....	17
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	17
AGRADECIMIENTO	18
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	19
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	19
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO.....	20
1 - Pago de una compensación por despido al entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad contrario a la ley, a la jurisprudencia y a las normas de sana administración pública	20

2 - Autorización y pago de una bonificación ilegal al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad por parte de la Junta de Directores	29
3 - Deficiencias en el nombramiento de cuatro directores regionales ejecutivos de la Autoridad y documentos no remitidos para examen	37
4 - Utilización de una línea de crédito para el pago de la liquidación de licencia por vacaciones, ausencia de análisis de un plan de vacaciones y pago indebido correspondiente a la liquidación de licencias por vacaciones acumuladas por empleados de confianza.....	43
5 - Informes dejados de remitir a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y ausencia de un contrato para servicios relacionados con el proceso de la nómina del personal de confianza de la Autoridad.....	51
ANEJO 1 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	56
ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	58

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

12 de abril de 2011

Al Gobernador, al Presidente del Senado
y a la Presidenta de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (Autoridad) para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este último informe contiene el resultado parcial de pagos emitidos ilegalmente por una compensación por despido y una bonificación a ex presidentes de la Autoridad, y deficiencias relacionadas con el área de nómina. En los primeros 30 informes presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones de la Autoridad relacionadas con¹:

- Los controles administrativos y un contrato con una empresa privada para, entre otras cosas, la administración, la operación, la reparación y el mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillados (*Informe de Auditoría CP-99-21* del 24 de junio de 1999)

¹ La División de Auditorías de Tecnología de Información de nuestra Oficina también ha emitido siete informes adicionales relacionados con las operaciones de la Dirección de Sistemas y del Sistema de Facturación *Customer Utility Billing and Information System (CUBIS)* de la Autoridad. Éstos son el *TI-05-03*, *TI-06-01*, *TI-06-03*, *TI-06-13*, *TI-07-02*, *TI-07-05* y *TI-07-07* del 7 de septiembre de 2004, 17 de noviembre de 2005, 31 de enero, 12 de junio y 11 de septiembre de 2006, y 10 y 23 de mayo de 2007, respectivamente. Dichos informes están disponibles en nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

- Aspectos relacionados con la Junta de Gobierno de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-00-11* del 27 de marzo de 2000)
- Los contratos de construcción, de reparación y de mantenimiento formalizados con brigadas privadas, los contratos de diseño e inspección de la Planta de Filtración La Virgencita en Toa Alta y de una línea de transmisión, una estación de bombas y un tanque para dicha Planta y los correspondientes desembolsos de ambos contratos, y el archivo y la disposición de documentos fiscales (*Informe de Auditoría CP-00-17* del 31 de mayo de 2000)
- La evaluación parcial de las operaciones relacionadas con las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-01-2* del 16 de agosto de 2000)
- Un acuerdo formalizado el 30 de junio de 1998 entre la Autoridad y *Professional Services Group of Puerto Rico, Inc.* denominado *Settlement Agreement* y la evaluación parcial de la primera enmienda formalizada el 15 de septiembre de 1998 al contrato del 26 de mayo de 1995 (*Informe de Auditoría CP-01-9* del 6 de diciembre de 2000)
- La evaluación parcial de la segunda enmienda formalizada el 1 de marzo de 1999 al contrato del 26 de mayo de 1995, y la evaluación de las operaciones relacionadas con las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-01-18* del 19 de abril de 2001)
- Pago de incentivos por reducción de salideros de agua potable y el control de los medidores de flujo de salida de agua potable de las plantas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-02-03* del 23 de octubre de 2001)

- Resultado parcial de la segunda evaluación de las operaciones relacionadas con las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-02-20* del 5 de abril de 2002)
- Resultado de la segunda evaluación de las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas y aspectos relacionados con los fondos de proyectos especiales de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-03-02* del 22 de julio de 2002)
- Resultado parcial del examen de los pagos por decisiones de arbitraje a una unión de empleados de la Autoridad. Además, irregularidades en el área de proyectos privados relacionados con el hurto de agua, determinadas por la Oficina de Auditoría Interna de la Autoridad e incumplimiento de radicación de informes al Departamento de Justicia y a la Oficina del Contralor de Puerto Rico relacionado con las mismas (*Informe de Auditoría CP-03-19* del 27 de febrero de 2003)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con la Planta de Tratamiento de Aguas Usadas Puerto Nuevo en San Juan (*Informe de Auditoría CP-04-01* del 17 de julio de 2003)
- Resultado de la tercera evaluación de las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-04-04* del 23 de septiembre de 2003)
- El examen realizado de una declaración de un estado de emergencia, de las actas de reunión de la Junta de Directores de la Autoridad, de aspectos relacionados con la *Ley Núm. 95 del 30 de junio de 2002* y sobre el suministro de agua a las comunidades con servicio deficiente (*Informe de Auditoría CP-04-11* del 8 de diciembre de 2003)

- Resultado de la cuarta evaluación de las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-04-25* del 10 de mayo de 2004)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con la Planta de Tratamiento de Aguas Usadas Puerto Nuevo (*Informe de Auditoría CP-05-07* del 3 de septiembre de 2004)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con la Planta Regional de Tratamiento de Aguas Usadas de Mayagüez (*Informe de Auditoría CP-05-10* del 13 de septiembre de 2004)
- Resultado de nuestro examen del proceso de evaluación, selección, adjudicación y contratación del Operador Privado para la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillados y los desembolsos efectuados en el mencionado proceso y la contratación de los consultores legales, técnicos y financieros (*Informe de Auditoría CP-05-11* del 20 de septiembre de 2004)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con las plantas de tratamiento de agua potable Los Filtros en Guaynabo, Sergio Cuevas Bustamante en Trujillo Alto, Ponce Nueva en Ponce y Enrique Ortega en Toa Alta. Además, con las plantas de tratamiento de aguas usadas Carolina en Loíza y Bayamón en Cataño, y las localizadas en Barceloneta y Ponce (*Informe de Auditoría CP-05-13* del 2 de diciembre de 2004)
- Resultado parcial del examen que realizamos sobre los pagos que efectuó la Autoridad al Operador Privado, y aspectos contractuales y registros de contabilidad relacionados. Además, sobre el cumplimiento de la Autoridad con las leyes, los boletines administrativos y las cartas circulares que le eran aplicables (*Informe de Auditoría CP-05-24* del 8 de junio de 2005)

- Resultado del examen de tres acuerdos entre la Autoridad y *Compagnie Générale Des Eaux-Sahide (CGE)* denominados *Transition Agreement* y *Settlement Agreement* formalizados el 25 de junio de 2002 y el *Comprehensive Settlement Agreement* formalizado el 6 de marzo de 2003. Además, del examen parcial de las compras realizadas por la Compañía de Aguas de Puerto Rico y el cumplimiento con las disposiciones de la *Ley Núm. 96 (Informe de Auditoría CP-05-27 del 15 de junio de 2005)*
- Resultado de la quinta evaluación de las plantas de tratamiento y filtración de agua potable y de tratamiento de aguas usadas de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-06-01 del 3 de agosto de 2005*)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con la Planta de Tratamiento de Aguas Usadas Puerto Nuevo (*Informe de Auditoría CP-06-03 del 29 de agosto de 2005*)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con la Planta Regional de Tratamiento de Aguas Usadas de Mayagüez (*Informe de Auditoría CP-06-06 del 17 de octubre de 2005*)
- Resultado parcial de la evaluación de la propiedad, la operación y los aspectos técnicos relacionados con las plantas de tratamiento de agua potable Los Filtros en Guaynabo, Sergio Cuevas Bustamante en Trujillo Alto, Ponce Nueva en Ponce y Enrique Ortega en Toa Alta. Además, con las plantas de tratamiento de aguas usadas Carolina en Loíza y Bayamón en Cataño, y las localizadas en Barceloneta y Ponce (*Informe de Auditoría CP-06-10 del 28 de noviembre de 2005*)
- Resultado parcial de las cuentas por cobrar de la Autoridad y los desembolsos por concepto del pago de un incentivo a un Operador Privado (*Informe de Auditoría CP-07-06 del 23 de enero de 2007*)

- Resultado parcial de las cuentas por cobrar de la Autoridad y deficiencias en los desembolsos a un Operador Privado (*Informe de Auditoría CP-07-11* del 13 de febrero de 2007)
- Resultado de la evaluación del Acuerdo de Terminación (*Resolution Agreement*) del 14 de enero de 2004 para la terminación del Contrato de Servicios entre la Autoridad y Ondeo de Puerto Rico, Inc. formalizado el 3 de mayo de 2002 (*Informe de Auditoría CP-07-16* del 13 de marzo de 2007)
- Resultado parcial de la contratación de una compañía especializada y la designación de un Comité Especial para la selección y el nombramiento del Presidente Ejecutivo y del Director Ejecutivo de Infraestructura y la evaluación de la reglamentación interna aplicable al personal de confianza (*Informe de Auditoría CP-07-26* del 19 de junio de 2007)
- Resultado parcial del proceso de lectura, validación y facturación de las cuentas de los abonados de la Autoridad (*Informe de Auditoría CP-08-29* del 18 de junio de 2008)
- Resultado parcial de las facturas denominadas Primera y Segunda Factura (partes A y B) emitidas por la Autoridad a sus abonados de diciembre de 2007 a febrero de 2008 (*Informe de Auditoría CP-10-20* del 9 de marzo de 2010).

Los mencionados *informes* están disponibles en nuestra página en Internet:
<http://www.ocpr.gov.pr>.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Autoridad fue creada por virtud de la *Ley Núm. 40 del 1 de mayo de 1945, Ley de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico*, según enmendada. Ésta se creó como una

corporación pública con el propósito de proveer servicios de agua y alcantarillado sanitario (alcantarillado) a los habitantes del Pueblo de Puerto Rico.

Los poderes corporativos de la Autoridad son ejercidos por una Junta de Directores compuesta por nueve miembros. Cinco de éstos son nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado, dos ciudadanos particulares representantes de los municipios y los restantes dos son el Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Director Ejecutivo de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE), quienes serán miembros ex officio. La Junta de Directores nombra al Presidente Ejecutivo de la Autoridad. Para realizar las funciones, la Autoridad está estructurada en divisiones, áreas operacionales y oficinas regionales.

El 13 de septiembre de 1993, mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-1993-41*, el Gobernador de Puerto Rico declaró un estado de emergencia en la Autoridad debido a los problemas que confrontaba ésta sobre: el mantenimiento de su infraestructura; el almacenamiento, el tratamiento, la distribución y el mantenimiento del agua potable; la recolección, el tratamiento y la disposición de las aguas usadas; y los servicios que presta a los ciudadanos. Por virtud de dicho *Boletín*, el Gobernador autorizó al Director Ejecutivo de la Autoridad a tomar las medidas que fueran necesarias, entre éstas, acciones de subastas, contrataciones y compras, para corregir la situación que confrontaba la Autoridad. El 16 de octubre de 1995, el Gobernador de Puerto Rico mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-1995-69* declaró que el estado de emergencia de la Autoridad continuaba.

El 26 de mayo de 1995, la Autoridad formalizó un contrato de servicios con Professional Services Group of Puerto Rico, Inc. (PSG) para la administración, la operación, la reparación y el mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillado. Por virtud del contrato, PSG, además, sería responsable, entre otras, de las áreas de servicio al cliente, facturación, cobros, laboratorios, recursos humanos y finanzas. PSG comenzó a prestar sus servicios efectivo el 1 de septiembre de 1995.

PSG cambió de nombre para identificarse como Compañía de Aguas de Puerto Rico, Inc. (CAPR). Efectivo el 1 de marzo de 1999, la Autoridad formalizó con *Compagnie Générale*

Des Eaux-Sahide (CGE), compañía matriz de CAPR y *Aqua Alliance, Inc.* (AA) (CGE y AA) lo que se denominó la Segunda Enmienda al contrato formalizado con PSG el 26 de mayo de 1995 (*SECOND AMENDED AND RESTATED AGREEMENT FOR THE OPERATION, MANAGEMENT, REPAIR, AND MAINTENANCE OF AN AQUEDUCT, SEWER AND CUSTOMER SERVICES SYSTEM*)². Por virtud de esta enmienda, CGE y AA asumirían todas las obligaciones y las responsabilidades de PSG, y se ampliaría la delegación administrativa y operacional en un director de operaciones privado. Además, las funciones del CGE y AA serían realizadas por la CAPR, mientras que los pagos se efectuarían a la AA. Por otro lado, CGE y AA tendrían a su cargo todas las áreas operacionales de la Autoridad. La Oficina del Contralor de la Autoridad, la Oficina del Tesorero y la Oficina del Superacueducto de la Costa Norte estarían adscritas a la Junta de Gobierno.

La Autoridad, además, el 1 de marzo de 1999 enmendó el contrato de asistencia con la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (AFI) otorgado el 21 de junio de 1988. Esto, para que la AFI, entre otras cosas, diseñara, planificara, financiara y construyera 11 proyectos estratégicos, 3 especiales y 482 de acción inmediata³. Además, para que asignara un funcionario que actuara como Administrador del Contrato.

El 1 de enero de 2000, la Autoridad modificó la Segunda Enmienda al contrato formalizado con PSG el 26 de mayo de 1995. Esta modificación se identificó como la Modificación Núm. 1. Por virtud de ésta, se eliminó la AA de la definición de CGE y AA, y la palabra *Sahide* del nombre de CGE. Además, se estableció que CGE sería responsable de todas las obligaciones a partir de la indicada fecha.

El 18 de diciembre de 2000, el Gobernador, mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-2000-65*, derogó las *órdenes ejecutivas* del 13 de septiembre de 1993 y del 16 de octubre de 1995, *boletines administrativos núms. OE-1993-41 y OE-1995-69*,

² El 15 de septiembre de 1998, se formalizó lo que se denomina la Primera Enmienda al contrato, donde se acordó que la responsabilidad de todas las obligaciones de PSG serían asumidas por CGE.

³ El costo de estos proyectos se estimó en \$1,893,000,000. La AFI transfirió a la Autoridad proyectos por \$60,650,950 para los años fiscales 1999-00 y 2000-01.

respectivamente, que declaraban un estado de emergencia en la Autoridad. El 10 de octubre de 2001, la Junta de Gobierno mediante la *Resolución Núm. 1831* declaró un estado de emergencia en la Autoridad. La *Resolución* mencionada fue retroactiva al 8 de agosto de 2001.

El 28 de junio de 2001, la Junta de Gobierno de la Autoridad formalizó con CGE lo que se denominó la Modificación Núm. 5 a la Segunda Enmienda al contrato formalizado el 26 de mayo de 1995. En dicha Modificación se acordó incluir en el *Schedule 17 (ANNUAL ALLOWANCE AND ALLOWANCE FOR SPECIAL PROJECT)* \$12,000,000 para realizar proyectos especiales para mejorar el suministro de agua. Además, \$8,000,000 para desarrollar proyectos de cumplimiento ambiental. El total de \$20,000,000 fue para realizar proyectos del Programa Agua para Todos.

El 31 de agosto de 2001, la Junta de Gobierno de la Autoridad formalizó con CGE lo que se denominó la Modificación Núm. 6 a la Segunda Enmienda al contrato formalizado el 26 de mayo de 1995. En dicha Modificación se extendió la vigencia del contrato con CGE hasta el 28 de febrero de 2002. Además, la Modificación provee para que el contrato con CGE pudiera extenderse hasta el 30 de junio de 2002⁴.

El 3 de mayo de 2002, la Autoridad formalizó un contrato con Ondeo de Puerto Rico, Inc. (Operador Privado) para la administración, la operación, y el mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillado. Dicho contrato se formalizó por un período de 10 años. El Operador Privado comenzó a prestar servicios a la Autoridad el 1 de julio de 2002.

El 30 de junio de 2002, mediante la *Ley Núm. 95* se enmendó la ley creadora de la Autoridad para, entre otras cosas, reestructurar la Junta y denominarla Junta de Directores. Además, establecer un Comité de Asesores y crear el cargo de Presidente Ejecutivo de la Autoridad y cuatro vicepresidentes ejecutivos.

El 13 de enero de 2004, la Autoridad y el Operador Privado firmaron un acuerdo denominado *Resolution Agreement* para cancelar el contrato formalizado el 3 de mayo de 2002,

⁴ El contrato con CAPR estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2002. En nuestro *Informe de Auditoría CP-05-27* comentamos, entre otras cosas, el resultado de nuestro examen sobre los acuerdos de dicho contrato.

efectivo el 15 de enero de 2004. Esto, por alegadas disputas y discrepancias con relación a la naturaleza y al alcance de las obligaciones contractuales. En el acuerdo se estableció que del 16 de enero al 31 de marzo de 2004 el Operador Privado administraría el sistema de acueductos y alcantarillados bajo la supervisión de la Autoridad. Se estableció, además, que del 1 de abril al 30 de junio de 2004 la Autoridad asumiría el control del sistema mientras que el Operador Privado le brindaría apoyo técnico.

Mediante la *Ley Núm. 92 del 31 de marzo de 2004*, se enmendó la ley creadora de la Autoridad para que el Gobierno retomara el control de las operaciones y el mantenimiento del Sistema Estadual de Acueductos y Alcantarillados. Además, para modificar la estructura administrativa de la Autoridad y crear los puestos de Presidente Ejecutivo, Director Ejecutivo de Infraestructura y Director Ejecutivo Regional. El 1 de abril de 2004, el Gobierno retomó el control de las operaciones de la Autoridad. El 1 de julio de 2004, la Autoridad asumió el control total de sus operaciones.

Los recursos para financiar las actividades operacionales de la Autoridad provienen principalmente de los cobros a los abonados por los servicios de agua y alcantarillado y de la emisión de bonos. La Autoridad está dividida en 5 regiones operacionales: Este, Metro, Norte, Oeste y Sur, y cuenta con 29 oficinas comerciales y 2 suboficinas comerciales ubicadas en varios pueblos de la Isla.

Conforme a los estados financieros, auditados por una sociedad de contadores públicos autorizados, durante los años fiscales del 2003-04 al 2006-07 la Autoridad generó ingresos de sus operaciones, subsidios y otros por \$2,549,629,000 e incurrió en gastos operacionales por \$2,966,173,000, según se indica:

AÑO FISCAL	INGRESOS OPERACIONALES, SUBSIDIOS Y OTROS	GASTOS OPERACIONALES Y OTROS	PÉRDIDAS
2003-04	\$ 623,088,000	\$ 659,104,000	(\$ 36,016,000)
2004-05	565,491,000	691,337,000	(125,846,000)
2005-06	581,149,000	806,214,000	(225,065,000)
2006-07	<u>779,901,000</u>	<u>809,518,000</u>	<u>(29,617,000)</u>
TOTAL	<u>\$2,549,629,000</u>	<u>\$2,966,173,000</u>	<u>(\$416,544,000)</u>

Al 31 de diciembre de 2006, estaban pendientes de resolución por los tribunales 377 demandas civiles presentadas contra la Autoridad por \$831,319,861. De este importe, \$784,737,622 eran por daños y perjuicios y \$46,582,239 por cobro de dinero.

Los **anejos 1 y 2** contienen una relación de los miembros de la Junta de Directores y de los funcionarios principales de la Autoridad, respectivamente, que actuaron durante el período auditado.

La Autoridad cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.acueductospr.com>. Esta página provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta.

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

La gerencia de todo organismo gubernamental debe considerar los siguientes *Diez Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia*. Éstos se rigen por principios de calidad y por los valores institucionales:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos.
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente.
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras.
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones.
5. Mantener el control presupuestario.
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos.
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos.
8. Cumplir con el *Plan de Acción Correctiva* de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos.
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal.

10. Cumplir con la *Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal.

El 27 de junio de 2008, mediante la *Carta Circular OC-08-32*, divulgamos la revisión de los mencionados diez principios, establecidos en nuestra *Carta Circular OC-98-09* del 14 de abril de 1998. Se puede acceder a ambas cartas circulares a través de nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de abril de 2004 al 31 de diciembre de 2007. En algunos aspectos examinamos transacciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico, en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- inspecciones físicas
- examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- examen y análisis de informes y de documentos suministrados por fuentes externas
- pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente.

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas revelaron la comisión de serias deficiencias y violaciones de ley en las operaciones de la Autoridad relacionadas con el pago de una compensación al ex Presidente Ejecutivo (**Hallazgo 1**). Esto reveló que la Junta de Directores de la Autoridad no

protegía adecuadamente el interés público. Las otras operaciones objeto de examen no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables (**Hallazgos del 2 al 5**).

En la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los **hallazgos del 1 al 5**, clasificados como principales.

RECOMENDACIONES

AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Y A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO

1. Evaluar las situaciones comentadas en los **hallazgos 1 y 2** de este *Informe*, y tomar las medidas necesarias para que las mismas no se repitan.

AL SECRETARIO DE JUSTICIA

2. Considerar las situaciones incluidas en los **hallazgos 1 y 2** de este *Informe* y tomar las medidas que correspondan.

A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO

3. En cumplimiento con su deber fiduciario con la Autoridad, asegurarse de que en futuras ocasiones se abstengan de pagar compensaciones como las comentadas en los **hallazgos 1 y 2**, de modo que se protejan los intereses de la Autoridad y del pueblo de Puerto Rico.
4. Instruir al Presidente Ejecutivo para que proceda con el recobro de los \$70,000 que le fueron pagados al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad por la compensación final al momento de su renuncia. [**Hallazgo 2**]
5. Requerir y asegurarse de que, en futuras ocasiones, los funcionarios de la Autoridad que presten el juramento de fidelidad a la Constitución de los Estados Unidos de América, y a la Constitución y a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico lo hagan antes de asumir las funciones del puesto. Además, instruir al Presidente Ejecutivo para que se proceda con la juramentación de los cuatro directores regionales, si aún no se ha hecho. [**Hallazgo 3-a.1**]

6. Ejercer mayor prudencia con el mandato de la *Ley Núm. 40* sobre los nombramientos de los funcionarios de la Autoridad, en este caso los directores ejecutivos regionales. Además, instruir al Presidente Ejecutivo de abstenerse de hacer nombramientos de los directores ejecutivos regionales. **[Hallazgo 3-b.]**
7. Ver que el Presidente Ejecutivo cumpla con las **recomendaciones de la 8 a la 12** y tome las medidas necesarias para evitar que ocurran situaciones similares. **[Hallazgos del 3 al 5]**

AL PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO

8. Proceder con el recobro de los \$70,000 que le fueron pagados al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad por la compensación final al momento de su renuncia. **[Hallazgo 2]**
9. Instruir a la Directora del Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales para que se asegure de que el personal de confianza, previo a asumir las funciones de sus cargos, completen el *Formulario OCAP-11, Notificación de Nombramiento y Juramento*. Además, asegurarse de que el notario público complete en todas sus partes el apartado denominado Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo, prestando el juramento de fidelidad a la Constitución de los Estados Unidos de América y a la Constitución y a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **[Hallazgo 3-a.1) y 2)]**
10. Asegurarse de que en futuras ocasiones en que se tomen decisiones importantes sobre el personal, como el pago del exceso de las vacaciones acumuladas que se comentan en el **Hallazgo 4:**
 - a. Se realicen los estudios correspondientes que justifiquen la necesidad y la legalidad del pago de los balances de licencias, de modo que no se repita lo comentado en el **Hallazgo 4-a.2).**
 - b. Se establezca y se cumpla estrictamente con un plan de vacaciones que le permita a los empleados disfrutar las mismas y evitar la acumulación indiscriminada de éstas conforme a las directrices impartidas por la Junta de Directores. **[Hallazgo 4-a.3)]**

11. Asegurarse de que, en lo sucesivo, se remitan a las agencias concernientes los informes requeridos por ley, de modo que no se repitan situaciones como las comentadas en el **Hallazgo 5-a.**
12. Instruir a la Asesora Legal para que se asegure de que:
 - a. En la administración de los contratos se realicen aquellas enmiendas necesarias para proteger los intereses de la Autoridad, de manera que no se repita la situación que se comenta en el **Hallazgo 4-a.1).**
 - b. Se formalicen contratos escritos, de manera que no se repita la situación que se comenta en el **Hallazgo 5-b.**

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Presidente Ejecutivo de la Autoridad, Ing. José F. Ortiz Vázquez, y al Presidente Interino de la Junta de Directores, Sr. Edgardo Fábregas Castro, para comentarios, mediante cartas del 3 de mayo de 2010.

Los **hallazgos 1 y del 3 al 5** de este *Informe* se remitieron a los ex presidentes ejecutivos de la Autoridad, Ing. Jorge A. Rodríguez Ruiz y CPA Juan Agosto Alicea, para comentarios, mediante cartas del 3 de mayo de 2010. El **Hallazgo 2** de este *Informe* se remitió al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad, señor Agosto Alicea, para comentarios, mediante carta del 15 de junio de 2010.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El 17 de mayo de 2010, el Director de la Oficina de Auditoría Interna de la Autoridad, CPA Iván Guasp Gutiérrez, en representación del ingeniero Ortiz Vázquez y del señor Fábregas Castro, solicitó una prórroga de 24 días adicionales a la fecha establecida para contestar el borrador de los **hallazgos** de este *Informe*. El 19 de mayo, le concedimos una prórroga hasta el 11 de junio de 2010, para remitir sus comentarios.

El Presidente Ejecutivo de la Autoridad, ingeniero Ortiz Vázquez, contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* en carta del 8 de junio de 2010 (carta del Presidente Ejecutivo). En los **hallazgos del 1, 2, 4 y 5** de este *Informe* se incluyen algunas de sus observaciones.

El Presidente Interino de la Junta de Directores, señor Fábregas Castro, en carta del 8 de junio de 2010, indicó que avalaba los comentarios emitidos por el Presidente Ejecutivo de la Autoridad.

El ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad, señor Agosto Alicea, no contestó el borrador de los **hallazgos del 1 al 5** de este *Informe* que le fue enviado para comentarios en cartas del 3 de mayo y 15 de junio de 2010, y en carta de seguimiento del 22 de junio de 2010.

El entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad, ingeniero Rodríguez Ruiz, no contestó el borrador de los **hallazgos 1 y del 3 al 5** de este *Informe* que le fue enviado para comentarios en nuestra carta del 3 de mayo de 2010 y en carta de seguimiento del 15 de octubre de 2010.

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de la Autoridad, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Por:

Oficina del Contralor
Fernán M. Velázquez

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de estos consta de las siguientes partes:

Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, un reglamento, una carta circular, un memorando, un procedimiento, una norma de control interno, una norma de sana administración, un principio de contabilidad generalmente aceptado, una opinión de un experto o un juicio del auditor.

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre el borrador de los hallazgos del informe, que le envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO, de forma objetiva y conforme a las normas de

nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO

Los **hallazgos del 1 al 5** se clasifican como principales.

Hallazgo 1 - Pago de una compensación por despido al entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad contrario a la ley, a la jurisprudencia y a las normas de sana administración pública⁵

- a. Mediante la *Ley Núm. 92*, se enmendó la ley creadora de la Autoridad para que el Gobierno retomara el control de las operaciones y el mantenimiento del Sistema Estadual de Acueductos y Alcantarillados. Además, para modificar la estructura administrativa de la Autoridad y crear los puestos de Presidente Ejecutivo, Director Ejecutivo de Infraestructura y cinco directores ejecutivos regionales. El 1 de abril de 2004, el Gobierno retomó el control de las operaciones de la Autoridad.

En la Exposición de Motivos de la *Ley Núm. 92* se establecía un término de seis años para ocupar el cargo de Presidente Ejecutivo. Esto tenía como propósito particular el de proveer continuidad a una nueva estructura administrativa. De la misma manera, el 10 y el 24 de febrero de 2004, respectivamente, en ponencias del Presidente de la Junta y Presidente Ejecutivo de la Autoridad ante las comisiones de Gobierno y de Gobierno Municipal, Corporaciones Públicas y Asuntos Urbanos del Senado de Puerto Rico, relacionadas con el Proyecto de la Cámara 4337⁶, éste indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

⁵ En el **Hallazgo 1** del *Informe de Auditoría CP-07-26*, comentamos unas deficiencias relacionadas con la aprobación de la inclusión de una cláusula penal en la carta de nombramiento del Presidente Ejecutivo de la Autoridad para establecer una compensación por despido a éste.

⁶ El 27 de enero de 2004, la Cámara de Representantes presentó el Proyecto de la Cámara 4337 con el propósito de enmendar varias secciones de la *Ley Núm. 40*. Esto, a los fines de que el Gobierno retomara las operaciones de la Autoridad.

Con el propósito de permitirle a la AAA llenar las posiciones de Presidente Ejecutivo, Director Ejecutivo Regional y de Director Ejecutivo de Infraestructura, con profesionales altamente capacitados y darle a la AAA una herramienta con la cual pueda satisfacer la imperante necesidad de mantener continuidad en las personas que ocupan estos cargos y evitar que la incumbencia de éstos se vea afectada por cambios eleccionarios, se establece en la Ley que las personas que ocupen estas posiciones sólo podrán ser destituidas por las causas enumeradas en esta Ley y no por razones ajenas al desempeño de la persona.

El ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad nombrado previo a la *Ley Núm. 92* ocupó este cargo hasta el 31 de marzo de 2004, y del 1 de abril al 23 de mayo de 2004, ocupó el puesto de forma interina.

El 27 de febrero de 2004, el ex Presidente de la Junta y ex Presidente Ejecutivo formalizó el Contrato Núm. 2004-000079 por \$110,000 con la compañía privada con el propósito de identificar, localizar y entrevistar los candidatos seleccionados para ocupar los puestos de Presidente Ejecutivo y de Director Ejecutivo de Infraestructura de la Autoridad, respectivamente^{7,8}. Del 18 de diciembre de 2003 al 30 de marzo de 2004, la compañía entrevistó a siete candidatos del sector privado para el puesto de Presidente Ejecutivo y un candidato para el puesto de Director Ejecutivo de Infraestructura, según información suministrada por la compañía. El 9 de febrero de 2007, el Presidente de la compañía les informó mediante entrevista telefónica a nuestros auditores que como parte del proceso le remitió a la Autoridad una lista de los candidatos entrevistados.

El 17 de abril de 2004, mediante la *Resolución Núm. 2052*, la Junta de Directores aprobó el nombramiento del nuevo Presidente Ejecutivo de la Autoridad. El 24 de mayo de 2004, el

⁷ Según comentamos en el **Hallazgo 1** del *Informe de Auditoría CP-07-26*, el 20 de noviembre de 2003, la Junta de Directores aprobó la propuesta de una compañía para la identificación, localización, entrevista y ayuda en la selección de un nuevo Presidente Ejecutivo de la Autoridad y del Director Ejecutivo de Infraestructura. Durante diciembre de 2003, el Presidente de la compañía inició el proceso de evaluación y entrevista de los candidatos para los puestos antes mencionados.

⁸ En los **hallazgos 3 y 4** del *Informe de Auditoría CP-07-26* comentamos, entre otras deficiencias, la ausencia de minutas de reuniones y de informes finales relacionados con el Comité Especial, así como ausencia de un expediente y otras deficiencias con la compañía para la selección y el nombramiento del Presidente Ejecutivo y del Director Ejecutivo de Infraestructura, respectivamente.

ex Presidente de la Junta le suscribió la carta de nombramiento al entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad, la cual fue firmada por éste en dicha fecha. En la carta de nombramiento del entonces Presidente Ejecutivo y en la *Resolución Núm. 2052* de la Junta de Directores se indica que:

En caso de destitución por causas ajenas a las dispuestas anteriormente, incluyendo pero sin limitarse a la eliminación del cargo de Presidente Ejecutivo o a la reorganización de la Autoridad, aún como resultado de nueva legislación, tendría derecho y recibirá la siguiente compensación^{9,10}. [sic]

- \$875,000 si es destituido en cualquier momento desde su nombramiento hasta el 23 de mayo de 2006
- \$700,000 si es destituido en cualquier momento desde el 24 de mayo de 2006 hasta el 23 de mayo de 2007
- \$525,000 si es destituido en cualquier momento desde el 24 de mayo de 2007 hasta el 23 de mayo de 2008
- \$350,000 si es destituido en cualquier momento desde el 24 de mayo de 2008 hasta el 23 de mayo de 2009
- \$175,000 si es destituido en cualquier momento desde el 24 de mayo de 2009 hasta el 23 de mayo de 2010

Además, en dicha carta de nombramiento y en la *Resolución* se establecen que antes del vencimiento de su término, la Junta de Directores de la Autoridad podrá removerle de su cargo si éste incurre en cualquiera de las siguientes causas de destitución¹¹:

- Conducta inmoral, ilícita o que viole las prohibiciones de este contrato

⁹ Este tipo de compensación es conocida como Contrato con Cláusula Penal.

¹⁰ En carta del 11 de octubre de 2006, el Presidente de la compañía le informó a esta Oficina que no participó en la negociación de la compensación al entonces Presidente Ejecutivo. Ésta fue una negociación llevada a cabo directamente por la Autoridad.

¹¹ Dichas condiciones aparecen igualmente reseñadas en la *Ley Núm. 92*.

- Incompetencia, inhabilidad profesional manifiesta o negligencia en el desempeño de sus funciones y deberes
- Convicción por cualquier delito grave o menos grave que implique depravación moral
- Abuso manifiesto de la autoridad o la discreción que le confiere la *Ley Núm. 40* u otras leyes
- Incumplimiento o abandono de sus deberes
- Incumplimiento de las directrices legítimas y razonables de la Junta.
- Incapacidad física o mental para ejercer sus funciones esenciales. Esta separación por no poder desempeñar las funciones esenciales del puesto no se considerará una destitución.

Como parte de los beneficios a concederle, en la carta se estableció que el entonces Presidente Ejecutivo recibiría otros beneficios marginales como la acumulación de 18 días de licencia por enfermedad, 30 días de licencia por vacaciones y el plan de salud.

El nombramiento tendría un término de seis años a partir de la fecha de la carta y hasta el 23 de mayo de 2010.

En enero de 2007, el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico recomendó al entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad para ocupar el puesto de Director Ejecutivo en la AEE. El 15 de enero, éste cesó sus funciones en la Autoridad. El 8 de febrero de 2007, la Junta de Directores de la Autoridad lo designó Presidente de dicho cuerpo¹².

El 16 de enero de 2007, mediante la *Resolución Núm. 3417*, la Junta de Gobierno de la AEE aprobó el nombramiento del entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad como Director Ejecutivo de la AEE. Mediante dicha *Resolución*, se le asignó un sueldo anual de \$170,000,

¹² Este cambio ocurrió aproximadamente a los 2 años y 8 meses luego del nombramiento como Presidente Ejecutivo de la Autoridad.

más un bono de productividad anual de hasta un 17.7 por ciento de su salario¹³. El 15 de octubre de 2008, éste renunció al cargo de Director Ejecutivo de la AEE y al puesto de Presidente de la Junta de Directores de la Autoridad.

Por otro lado, en la *Resolución Núm. 2428* del 14 de octubre de 2008, la Junta de Directores de la Autoridad aprobó no permitir el reingreso de éste a la Autoridad. Además, autorizó el pago de una compensación por destitución por \$350,000. En la *Resolución*, entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

El 14 de octubre de 2008 el entonces Director Ejecutivo de la AEE presentó su renuncia al cargo de Director Ejecutivo de la AEE con efectividad al 15 de octubre. Ese mismo día renunció a su posición de Presidente de la Junta de Directores de la Autoridad. Esta renuncia surge tras el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico haber anunciado públicamente el retiro de su confianza en éste.

El 14 de octubre de 2008 en la tarde, la Junta de Directores de la Autoridad celebró reunión extraordinaria con el propósito de determinar sobre el reintegro del ingeniero [...] a su puesto de Presidente Ejecutivo de la AAA, ante los recientes eventos. [sic]

Esta Junta de Directores reconoce que el ingeniero [...] ejerció responsablemente las funciones, deberes y obligaciones de su cargo como Presidente Ejecutivo de la Autoridad, y que de igual manera actuó durante el tiempo que fungió como Presidente de esta Junta.

Esta Junta de Directores reconoce, además, que no ha acontecido ninguna de las causas de destitución que dispone el nombramiento del ingeniero [...] y que éste no ha incurrido en incumplimiento con los términos de dicho nombramiento, ni ha cometido negligencia de clase alguna en el ejercicio de sus funciones en la Autoridad.

Se entiende por otra parte, que no obstante lo anterior, la dirección de ésta corporación pública requiere necesariamente contar con canales de comunicación efectivos con el Ejecutivo a fin de mantener y garantizar

¹³ El mismo salario anual, así como el bono de productividad recibido en la Autoridad.

un funcionamiento adecuado en armonía con el aparato gubernamental. La inexistencia de comunicación efectiva entre el ingeniero [...] y el Ejecutivo afectaría los intereses y objetivos de la Autoridad lo que representaría grave perjuicio para el Pueblo de Puerto Rico. [sic]

RESUÉLVASE POR ESTA JUNTA DE DIRECTORES:

No permitir el reingreso del ingeniero [...] a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, ordenándose la terminación definitiva de su nombramiento como Presidente Ejecutivo.

Reconocerle al ingeniero [...] los derechos adquiridos en virtud de su nombramiento, incluyendo autorizar un desembolso por \$350,000 por concepto de compensación por destitución, según se establece en su nombramiento, y por haber sido destituido por causas ajenas a las que dispone la Ley Núm. 40, *supra*, según enmendada.

El 6 de noviembre de 2008, mediante el Cheque Núm. 2269, la Autoridad le pagó \$217,327 al Ingeniero correspondiente a la compensación por destitución, según aprobado por la Junta de Directores en la *Resolución Núm. 2428*¹⁴.

En nuestro *Informe de Auditoría CP-07-26*, se indicó que el pago de una compensación al nuevo Presidente Ejecutivo en caso de destitución por causas ajenas a su desempeño y gestión ejecutiva, de efectuarse, sería considerado un acto *ultra vires*¹⁵, ya que la intención legislativa bajo la *Ley Núm. 92* no le concedió a la Junta de Directores autoridad alguna para conceder una compensación fuera del período de nombramiento. Esto, contrario al mandato de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Asamblea Legislativa) en la *Ley Núm. 92*. Por otro lado, el registro legislativo no sustenta ni apoya la autoridad delegada a

¹⁴ El pago principal era de \$350,000, menos las deducciones de *Medicare* (\$5,075), Seguro Social Federal (\$6,324), Contribución sobre Ingresos Retenida (\$115,500) y deuda del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (\$5,774), para un pago neto de \$217,327.

¹⁵ Es el principio jurídico que considera nulos los actos de las entidades públicas o privadas que rebasan el límite de la ley, y cuyo objetivo es prevenir que una autoridad administrativa o entidad de derecho privado o público actúe más allá de su competencia o autoridad.

la Autoridad de firmar nombramientos con características híbridas de Contratos con Cláusula Penal como compensación para sus principales ejecutivos¹⁶.

En el caso *Librotex, Inc. v. A.A.A.*, 138 D.P.R. 938 (1995) el Tribunal Supremo de Puerto Rico (Tribunal Supremo) ha establecido de manera clara y contundente que:

[...] aunque es una realidad que las corporaciones públicas - como la Autoridad - operan de forma autónoma, “éstas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, creada para responder a propósitos de utilidad pública”. *Commoloco of Caguas, Inc. v. Benítez Díaz*, 126 D.P.R. 478, 491 (1990).

En cuanto al uso que hace la Autoridad de sus propios fondos, el Tribunal Supremo estableció, además, que:

Más aún, “los fondos con que opera la entidad se consideran como fondos públicos, independientemente de que éstos no pasen a formar parte del presupuesto del Estado” *Commoloco of Caguas, Inc. v. Benítez Díaz*, supra, pág. 493.

En el caso *P.P.D v. Gobernador II*, 139 D.P.R. 643 (1995) el Tribunal Supremo ha establecido lo siguiente en cuanto al concepto de fin público:

Los fondos provienen de todos los contribuyentes del país y del más amplio espectro político, por lo que no son privativos de quienes políticamente ostentan las riendas del país durante determinado cuatrienio.

En dicho caso, el Tribunal Supremo de forma particular estableció que:

Por otro lado, si la actividad que ha de ser costeadada con fondos públicos promueve los intereses y objetivos de la entidad gubernamental, en consonancia con la política pública establecida sobre el particular, es evidente el fin público y el carácter legítimo de dicha erogación. Una

¹⁶ En el Artículo 13(i) de la *Ley Núm. 103 del 25 de mayo de 2006, Ley para la Reforma Fiscal de 2006*, según enmendada, se prohíbe conceder una compensación final discrecional a funcionarios nombrados por concepto de cese en sus funciones. Esta *Ley* será de aplicación a todas las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuyo presupuesto se sufraga, en todo o en parte, con cargo al Fondo General, tales como: departamentos, juntas, comisiones, administraciones, oficinas, subdivisiones y corporaciones públicas que estén bajo el control de dicha Rama.

vez se determina que existe un fin público en relación con la erogación de fondos por una entidad gubernamental, el hecho de que surja un beneficio incidental a favor de personas particulares no desvirtúa el fin público a que va dirigida la actividad gubernamental.

En la *Opinión Núm. 1983-7* del 11 de febrero de 1983 del Secretario de Justicia (Secretario) se dispuso de forma clara y precisa que:

En otras palabras, los fondos públicos se deben emplear para fines que sean de interés público, *y siempre que exista autorización legal para ello*, pero nunca se deben utilizar para el fomento de empresas privadas, ni para el beneficio de personas o entidades particulares en su condición como tales.

Más adelante, en la misma *Opinión*, el Secretario advierte de forma directa:

Por tal razón, los estatutos que autorizan erogaciones de fondos públicos deben ser interpretados restrictivamente, de manera que los fondos públicos sean utilizados exclusivamente para los fines que los legisladores tuvieron en mente al adoptar la medida en cuestión.

En la *Opinión Núm. 1989-15* del 11 de abril de 1989, el Secretario, al momento de fijar compensaciones y beneficios a sus empleados y funcionarios, entre otros, ha reconocido una liberalidad y flexibilidad con respecto a los estatutos que gobiernan el funcionamiento de las corporaciones públicas.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la autonomía fiscal de las corporaciones públicas no es absoluta. Esta interpretación de autonomía fiscal debe tener, al menos, cuatro limitaciones en cuanto a su proceder:

- la facultad otorgada por la ley habilitadora
- la interpretación restrictiva sobre el uso de fondos públicos
- la interpretación de lo que constituyen bonificaciones
- los principios de sana administración pública.

En la misma *Opinión*, el Secretario se ha pronunciado sobre la facultad otorgada por su ley habilitadora:

[...] al efecto de aclarar que las juntas de directores de las corporaciones públicas tienen la facultad inherente de establecer la remuneración de los directores ejecutivos o administradores generales de dichos organismos, de la cual surge a su vez la facultad implícita de aumentar dicha remuneración mediante la concesión de un bono anual como reconocimiento a la calidad o mérito que han demostrado en el desempeño de sus funciones, y ambas facultades se derivan de las respectivas leyes orgánicas de tales corporaciones públicas.

Es decir, si la facultad de otorgar una especie de beneficio particular no surge de la ley habilitadora, y no es lo que la Asamblea Legislativa tenía en mente al adoptar la legislación, el beneficio no debe proceder.

La situación comentada provocó el pago *ultra vires* de \$350,000 por parte de la Junta de Directores al entonces Presidente Ejecutivo, lo que afectó la situación económica de la corporación.

La situación comentada es indicativa de que los miembros que componían la Junta de Directores de la Autoridad que tuvieron a su cargo la aprobación del pago de la compensación extraordinaria por destitución por causas ajenas a la labor del entonces Presidente Ejecutivo se tomaron prerrogativas que eran contrarias a las disposiciones de la *Ley Núm. 92*, a la jurisprudencia vigente y a la intención legislativa. Además, éstos no protegieron los intereses de la Autoridad.

En la carta del Presidente Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] entendemos que la Junta de Directores de la Autoridad cuenta con la facultad en ley para incluir este tipo de cláusulas en sus contratos. Esto con el fin público de poder reclutar al mejor talento disponible para la administración efectiva de la Autoridad para el bien del pueblo de Puerto Rico. **[Hallazgo 1]**

Consideramos las alegaciones del Presidente Ejecutivo con respecto a las situaciones que se comentan en el **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. Esto, debido a que las mismas no son cónsonas con lo establecido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y el

Secretario de Justicia, así como, la *Ley Núm. 92* y la intención legislativa al aprobar dicha *Ley*.

Hallazgo 2 - Autorización y pago de una bonificación ilegal al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad por parte de la Junta de Directores

- a. El 3 de mayo de 2002, la Junta de Gobierno de la Autoridad formalizó un contrato por 10 años con un Operador Privado para la administración, la operación y el mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillado. Éste comenzó a prestar servicios a la Autoridad el 1 de julio de 2002. El 13 de enero de 2004, la Junta de Gobierno, mediante un acuerdo denominado *Resolution Agreement*, canceló el mencionado contrato. El 1 de abril de 2004, el Gobierno de Puerto Rico retomó las operaciones de la Autoridad.

Mediante la *Ley Núm. 95*, se enmendó la ley creadora de la Autoridad para, entre otras cosas, reestructurar su Junta de Gobierno y denominarla Junta de Directores. Dicha Junta estaría compuesta por nueve miembros, de los cuales cinco eran directores independientes¹⁷ y cuatro eran directores gubernamentales¹⁸. Además, mediante dicha *Ley* se estableció un Comité de Asesores, se denominó al funcionario principal de la Autoridad como Presidente Ejecutivo de la Autoridad (anteriormente Director Ejecutivo) y se crearon cuatro vicepresidencias.

Mediante dicha *Ley*, se dispuso, además, que la Junta de Directores aprobaría el nombramiento y la remoción y determinaría la compensación del Presidente Ejecutivo de la Autoridad. Dicha aprobación debía contar con el consentimiento de no menos de siete de los miembros de la Junta de Directores.

El 1 de julio de 2002, la Junta de Directores designó al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad, quien, a su vez, ocuparía el cargo de Presidente de la Junta. El 18 de julio

¹⁷ Los directores independientes son ciudadanos particulares que no son funcionarios del Gobierno de Puerto Rico.

¹⁸ Significará cada uno de los cuatro directores de la Autoridad que ocupan ex officio el cargo de miembro de la Junta de Directores de la Autoridad por virtud de ocupar el puesto de Presidente de la Junta de Planificación, Secretario de Transportación y Obras Públicas, Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF) y Director Ejecutivo de la AEE.

de 2002, la Junta de Directores ratificó su nombramiento como Presidente de dicho Cuerpo y, además, como Presidente Ejecutivo de la Autoridad.

Mediante la *Ley Núm. 92*, se enmendó la ley creadora de la Autoridad con el propósito de viabilizar la transición de las operaciones de la Autoridad al Gobierno de Puerto Rico. Algunos de los cambios que dispuso la *Ley Núm. 92* fueron la eliminación de las cuatro vicepresidencias creadas mediante la *Ley Núm. 95*, la reestructuración de la composición de la Junta de Directores y la creación de cinco puestos de directores regionales y la de un Director Ejecutivo de Infraestructura. También en la *Ley Núm. 92* se dispuso que la Junta de Directores es la responsable de nombrar las personas para ocupar los cargos de Presidente Ejecutivo, de directores regionales y de Director Ejecutivo de Infraestructura. Los nombramientos a dichos cargos se extenderían por seis años¹⁹.

Como parte de la estructura establecida mediante la *Ley Núm. 92*, el ex Presidente Ejecutivo, nombrado bajo la *Ley Núm. 95*, ocupó el cargo hasta el 31 de marzo de 2004. Del 1 de abril al 23 de mayo de 2004, éste actuó como Presidente Ejecutivo Interino de la Autoridad, y ocupó el puesto de Presidente Ejecutivo de la Autoridad por aproximadamente 23 meses (del 1 de julio de 2002 al 23 de mayo de 2004). A la fecha de su separación del cargo como Presidente Ejecutivo de la Autoridad, éste devengaba un salario de \$140,000 anuales. Además, tenía un balance de 328.13 horas por concepto de licencia por vacaciones acumuladas, equivalentes a 43.75 días.

En la reunión de la Junta de Directores del 19 de junio de 2004, ésta le aprobó el pago de una bonificación al ex Presidente Ejecutivo, equivalente a seis meses de sueldo. En el Acta de la reunión, entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

[...] se presentó moción para que se le conceda al Ex Presidente Ejecutivo de la AAA, Sr. [...] una bonificación equivalente a la que concede la Gobernadora al momento del cese de los funcionarios de la Rama Ejecutiva. [...] secundó la moción de que se le conceda al

¹⁹ De acuerdo con la exposición de motivos de la *Ley Núm. 92*, la razón para establecer un término de seis años para el cargo fue la necesidad de mantener continuidad en las personas que ocuparían dichos cargos como el de Presidente Ejecutivo.

Ex Presidente Ejecutivo de la AAA, Sr. [...], una bonificación equivalente a seis (6) meses de sueldo. [sic]

Como parte del cese de sus funciones como Presidente Ejecutivo de la Autoridad, a éste se le realizaron dos pagos correspondientes a la liquidación de licencia por vacaciones acumuladas y la compensación final. El 24 de agosto de 2004, mediante el Cheque Núm. 350001, se le pagaron \$15,558 correspondientes a la liquidación de las 328.13 horas de licencia por vacaciones acumuladas. Además, el 27 de septiembre, mediante el Cheque Núm. 400002, se le pagó la bonificación de \$63,261 como compensación final, según aprobada por la Junta de Directores²⁰.

En el caso *Librotex, Inc. v. A.A.A.*, 138 D.P.R. 938 (1995) el Tribunal Supremo estableció, de manera clara y contundente sobre la Autoridad que:

[...] aunque es una realidad que las corporaciones públicas - como la Autoridad - operan de forma autónoma, “estas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, creada para responder a propósitos de utilidad pública”. *Commoloco of Caguas, Inc. v. Benítez Díaz*, 126 D.P.R. 478, 491 (1990).

En cuanto al uso que hace la Autoridad de sus propios fondos, el Tribunal Supremo estableció, además, que:

Más aún, “los fondos con que opera la entidad se consideran como fondos públicos, independientemente de que éstos no pasen a formar parte del presupuesto del Estado” *Commoloco of Caguas, Inc. v. Benítez Díaz*, supra, pág. 493.

En la *Opinión Núm. 1989-15*, el Secretario, al momento de fijar compensaciones y beneficios a sus empleados y funcionarios, entre otros, ha reconocido una liberalidad y flexibilidad con respecto a los estatutos que gobiernan el funcionamiento de las corporaciones públicas.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la autonomía fiscal de las corporaciones públicas no es absoluta. Esta interpretación de autonomía fiscal debe tener, al menos, cuatro limitaciones en cuanto a su proceder:

²⁰ El importe principal por la licencia por vacaciones era de \$23,558 y \$70,000 por la compensación final.

- la facultad otorgada por la ley habilitadora
- la interpretación restrictiva sobre el uso de fondos públicos
- la interpretación de lo que constituyen bonificaciones
- los principios de sana administración pública.

En la misma *Opinión*, el Secretario se ha pronunciado sobre la facultad otorgada por su ley habilitadora:

[...] al efecto de aclarar que las juntas de directores de las corporaciones públicas tienen la facultad inherente de establecer la remuneración de los directores ejecutivos o administradores generales de dichos organismos, de la cual surge a su vez la facultad implícita de aumentar dicha remuneración mediante la concesión de un bono anual como reconocimiento a la calidad o mérito que han demostrado en el desempeño de sus funciones, y ambas facultades se derivan de las respectivas leyes orgánicas de tales corporaciones públicas.

Es decir, en la medida que el desempeño sea satisfactorio para los criterios de la junta de directores, la facultad de otorgarlos es inherente a la autoridad de estos cuerpos rectores de las corporaciones públicas.

La Autoridad tiene facultad para compensar y conceder bonificaciones a sus funcionarios ejecutivos por consideraciones al desempeño y la gestión administrativa. Sin embargo, esta facultad no le permite a la Autoridad otorgar una bonificación final similar a la que conceden los gobernadores, las cuales están reglamentadas por las disposiciones de la *Ley Núm. 125 del 10 de junio de 1967, Ley de Pago Global*, según enmendada. Dicha *Ley* tiene el propósito de política pública que va dirigida a aquellos funcionarios nombrados por el Gobernador que no tienen derecho a la acumulación del pago de vacaciones. Esto, con el propósito de extender a esos funcionarios los beneficios equivalentes a una liquidación por vacaciones.

Aunque dicha *Ley* no aplica a las corporaciones públicas y el Presidente Ejecutivo es nombrado por la Junta de Directores de la Autoridad, dicha Junta decidió acoger dos

criterios específicos de esta *Ley*: otorgar un pago similar de compensación final al ex Presidente Ejecutivo y que la compensación a otorgar no excediera el equivalente a seis meses de sueldo.

En el caso *Otero de Ramos v. Secretario de Hacienda*, 156 D.P.R. 876 (2002) el Tribunal Supremo estableció, en cuanto a la *Ley Núm. 125*, que el fin de esta legislación era uno de carácter remediativo para ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo, los cuales son nombrados por el Gobernador, con el consejo y el consentimiento del Senado, y quienes no tienen derecho a acumular, ni disfrutar ciertas licencias establecidas por las leyes generales y especiales sobre personal para los funcionarios y los empleados públicos. En dicho caso, el Tribunal Supremo también estableció que:

La Ley Núm. 125 y en específico el Artículo 3, 3 L.P.R.A. 703 (b), fue promulgada con el propósito de extender a esos funcionarios los beneficios a los cuales de otro modo, no tienen derecho. A esos fines, el mencionado estatuto autorizó al Gobernador a reglamentar lo relativo a la concesión y el disfrute de licencias, y al pago final por vacaciones acumuladas de los funcionarios de la rama ejecutiva nombrados por él.

En cuanto a cuáles son los beneficios a los que dichos funcionarios no tienen derecho, más adelante, en el mismo caso, el Tribunal Supremo de forma particular estableció lo siguiente:

Si el fin de esa disposición es remediar, para equiparar a ese empleado ejecutivo que no acumula vacaciones regulares ni de enfermedad, y que tiene que estar disponible para ejercer sus funciones (24) horas al día y siete (7) días a la semana, concediéndole una compensación por un plazo que prorrateado, es equiparable, aunque menor, a la compensación que reciben otros empleados públicos a los que sí aplica el sistema de beneficios del gobierno [...]

De esta *Opinión*, debemos concluir entonces que una compensación como la que otorga el Gobernador al funcionario, concedida incluso en el ámbito de una corporación pública, debe tener como punto de partida el hecho de que el funcionario no tuviese derecho a beneficios marginales, como el pago de vacaciones.

Uno de los propósitos principales de la compensación establecido en el título de la *Ley Núm. 125* era autorizar al Gobernador a reglamentar todo lo relacionado con la

concesión y el disfrute de licencias y, al pago final de licencia por vacaciones acumuladas con respecto a los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por él:

Para extender las disposiciones de las Reglas de Personal sobre licencias a determinados empleados no cubiertos por las mismas; para autorizar el pago de una suma global a los funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que se separen del servicio por la licencia de vacaciones no utilizadas; para autorizar al Gobernador a reglamentar lo relativo a la concesión y el disfrute de licencias y al pago final por licencia de vacaciones acumulada, con respecto a los funcionarios de la rama ejecutiva nombrados por él.

Por otra parte, en el Artículo 1 de dicha *Ley* se establece que ésta no tiene alcance sobre las corporaciones públicas:

Las disposiciones relativas a licencias contenidas en las Reglas de Personal adoptadas de conformidad con la Ley Núm. 345 del 12 de mayo de 1947, según ha sido enmendada, se extenderán a los funcionarios y empleados que hasta el presente no han estado sujetos a dichas reglas, con excepción de los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por el Gobernador, los de la Rama Legislativa, y los cubiertos por leyes especiales, o por reglamentos especiales o convenios colectivos de instrumentalidades o corporaciones públicas referentes a acumulación, concesión y disfrute de licencias.

Es decir, en principio, la compensación final de la cual dispone la *Ley Núm. 125* no tiene alcance alguno sobre las compensaciones y bonificaciones por gestión administrativa que otorga la Autoridad a sus directores ejecutivos. Para esto, existen dos razones muy importantes:

- Bajo la *Ley Núm. 92*, la Junta escoge y nombra al Presidente Ejecutivo.
- La compensación final de la *Ley Núm. 125* aplica sólo a los funcionarios nombrados por el Gobernador:

El Gobernador reglamentará todo lo relativo a la concesión y disfrute de licencias y la cuantía del pago de compensación final, incluyendo el pago a los beneficiarios en caso de muerte, a los funcionarios nombrados por él, con excepción de los miembros de la Judicatura, los fiscales, procuradores y registradores de la propiedad. A los efectos del pago de compensación final, que en ningún momento excederá a seis meses de sueldo, el Gobernador tomará en consideración, entre otros, factores tales

como las necesidades del servicio, tiempo durante el cual ejerció el cargo y situación fiscal de la agencia o entidad gubernamental, la naturaleza de las funciones desempeñadas y los créditos de licencia de vacaciones acumuladas en empleos anteriores en el Gobierno y no disfrutada[s] al pasar a ocupar puestos de nombramiento por el Gobernador.

En este caso en particular, la Junta de Directores decidió acoger sólo dos criterios específicos de la *Ley Núm. 125*:

- Otorgar un pago similar de compensación final al ex Presidente.
- Que no excediera el equivalente a seis meses de sueldo.

Por otra parte, en el Artículo 2 de la *Ley Núm. 125* se establece que, a excepción de los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por el Gobernador y los de entidades y corporaciones públicas, el resto de los funcionarios tienen derecho a una suma global por vacaciones y por enfermedad:

Todo funcionario o empleado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, excepto los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por el Gobernador y los de instrumentalidades y corporaciones públicas, tendrá derecho a que se le pague y se le pagará una suma global de dinero por la licencia de vacaciones que tuviera acumulada hasta un máximo de sesenta días (60) laborables a su separación del servicio por cualquier causa [...]

En la *Opinión Núm. 1983-10* del 29 de marzo de 1983, el Secretario de Justicia estableció que los estatutos siempre responden a los principios de política pública diseñados por la Asamblea Legislativa:

El legislador no escribe normas fútiles o redundantes. Siempre hay alguna razón detrás de cada disposición de ley, por lo que debe dársele efecto a todos sus apartados sin omitir ninguno, en armonía con la política y la finalidad que inspira el estatuto.

Esto quiere decir que, en términos de la *Ley Núm. 125*, la misma tiene un propósito claro y particular. Por tanto, cualquier entidad pública que decida acogerse voluntariamente a sus propósitos, debe hacerlo a base de la totalidad de la política pública inspirada por la Asamblea Legislativa. La Junta de Directores de la Autoridad no puede acogerse a unas disposiciones y a otras no dentro del mismo estatuto. De acogerse a unas disposiciones, en

exclusión de otras, viola principios de sana administración pública, ya que la compensación que otorga el Gobernador es por la falta de derechos de ciertos funcionarios en acumular días de vacaciones. Sin percatarse de esto, la Junta de Directores le concedió una compensación monetaria basada en ese mismo principio e ignoró el hecho de que el funcionario ya tenía derecho a la acumulación de vacaciones.

Esta Oficina estima que la razón y el propósito establecido en el acta de la reunión de la Junta de Directores del 19 de julio de 2004 para aprobar el pago de los \$70,000 al ex Presidente Ejecutivo, basado en la *Ley Núm. 125*, de una bonificación equivalente a la que conceden los gobernadores al momento de cese de ciertos funcionarios de la Rama Ejecutiva resulta innecesaria, irracional y legalmente improcedente.

Como política pública y como norma de sana administración y de control interno, las instituciones gubernamentales deben utilizar los fondos públicos bajo un marco de austeridad, de modo que se pueda obtener el beneficio mayor de los mismos. En este caso en específico, la Junta de Directores debió abstenerse de aprobar el pago de una compensación a la cual no estaban obligados en ley en ánimos de proteger los intereses y los fondos de la entidad.

La situación comentada provocó que la Junta de Directores de la Autoridad tomara como razones y argumentos para el pago de \$70,000 al ex Presidente Ejecutivo de la Autoridad una razón equivocada de derecho.

La situación comentada es indicativa de que los miembros que componían la Junta de Directores que tuvieron a su cargo la aprobación y el pago de una bonificación equivalente a la que concede el Gobernador al momento del cese de los funcionarios de la Rama Ejecutiva se tomaron prerrogativas que eran contrarias a las disposiciones de la *Ley Núm. 92* y a la jurisprudencia vigente. Además, éstos no protegieron los intereses de la Autoridad al apartarse de la norma de austeridad y prudencia en el uso de los fondos públicos. Tampoco dicho Cuerpo cumplió con las normas de sana administración y de control interno aplicables.

En la carta del Presidente Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Es de notar que las expresiones de la Junta de Directores sobre la bonificación a conceder eran sobre una bonificación equivalente a la que concede la Gobernadora, no surge de dicha Acta que la compensación se realizaría conforme a la Ley Núm. 125 de 10 de junio de 1967 (Ley Núm. 125), según enmendada. Cabe reiterar, que dentro de su discreción la Junta de Directores de la Autoridad puede utilizar, al momento de otorgar una compensación, como parámetro la Ley Núm. 125. [sic]

Consideramos las alegaciones del Presidente Ejecutivo con respecto a las situaciones que se comentan en el **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. Esto, debido a que las mismas no son cónsonas con lo establecido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y el Secretario de Justicia, así como, la *Ley Núm. 125*.

Hallazgo 3 - Deficiencias en el nombramiento de cuatro directores regionales ejecutivos de la Autoridad y documentos no remitidos para examen

- a. En la *Ley Núm. 92* se dispone que la Autoridad tendrá cinco directores ejecutivos regionales para las regiones Metro, Norte, Sur, Este y Oeste. Éstos serán nombrados por la Junta por un término de seis años y supervisados por el Presidente Ejecutivo de la Autoridad. Las funciones de cada director ejecutivo regional son las siguientes:
- Administrar y supervisar todos los activos y empleados del Sistema Estadual de Acueductos y del Sistema Estadual de Alcantarillados dentro de su región.
 - Diseñar y presentar para la evaluación y la aprobación del Presidente Ejecutivo y luego de la Junta, el presupuesto anual de su región. Una vez aprobado, administrar dicho presupuesto en coordinación con el Presidente Ejecutivo.
 - Remitir al Director Ejecutivo de Infraestructura, a través del Presidente Ejecutivo, las necesidades de mejoras capitales que identifique en su región, en orden de prioridad, para que dichas necesidades se incorporen en el Programa de Mejoras Capitales a corto y a largo plazo.

- Realizar reuniones con los funcionarios electos de su región para atender los reclamos y las necesidades de los ciudadanos.
- Remitir un informe a cada Alcalde de su Región y a la Asamblea Legislativa no más tarde del 15 de febrero y del 15 de agosto de cada año.
- Ejercer todos los deberes, los poderes y las facultades que le sean delegados por la Junta, en función de la estructura gerencial descentralizada que se adopta en esta *Ley*, y según las necesidades de la Autoridad lo requieran, excepto las funciones referidas en la Sección 3 (f)(1) de la *Ley* los cuales la Junta no podrá delegarle.

Del 26 de agosto de 2004 al 18 de abril de 2007, la Junta de Directores nombró a los directores ejecutivos regionales. Por otro lado, el 31 de agosto y 6 de septiembre de 2004, y el 8 de diciembre de 2005, el entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad les suscribió a éstos la carta de nombramiento. En dichas cartas se estableció, entre otras cosas, la fecha de comienzo, el salario anual a recibir, así como el bono de productividad. Además, que el nombramiento tendría un término de seis años y sus funciones estarían cónsonas con lo establecido en la *Ley Núm. 92*.

Al 31 de enero de 2008, los directores ejecutivos regionales habían devengado salarios por \$1,973,025²¹, según se indica:

DIRECTOR EJECUTIVO	FECHA NOMBRAMIENTO DE LA JUNTA	PERÍODO EN EL PUESTO	SALARIO DEVENGADO
Región Sur	26 ag. 04	1 sep. 04 al 31 en. 08	\$ 550,221
Región Oeste	18 abr. 07	6 sep. 04 al 31 en. 08	493,690
Región Este	8 dic. 05	8 dic. 05 al 31 en. 08	314,793
Región Metro	8 dic. 05	8 dic. 05 al 31 en. 08	308,867
Región Norte	8 dic. 05	8 dic. 05 al 31 en. 08	<u>305,454</u>
TOTAL			<u>\$1,973,025</u>

²¹ Incluye, además, las vacaciones, y los bonos de Navidad y de productividad.

El personal que es nombrado en la Autoridad debe completar el *Formulario OCAP-11*²². Dicho *Formulario* contiene un apartado denominado Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo, el cual debe ser completado en todas sus partes y juramentado ante un notario público. El *Formulario* se mantiene en el expediente de personal del empleado nombrado.

El examen realizado sobre los nombramientos de los directores ejecutivos regionales reveló lo siguiente:

- 1) Solicitamos y la Autoridad no nos suministró para examen el *Formulario OCAP-11* que debieron presentar cuatro directores ejecutivos regionales a la fecha de sus nombramientos. El 14 de febrero de 2008, la Directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Autoridad nos certificó que no encontraron evidencia con respecto a la juramentación de los directores ejecutivos regionales.

En el Artículo VI, Sección 16 de la Constitución se establece lo siguiente:

Todos los funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado, sus agencias, instrumentalidades y subdivisiones políticas prestarán, antes de asumir las funciones de sus cargos, juramento de fidelidad a la Constitución de los Estados Unidos de América y a la Constitución y a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En el Artículo 186, Sección 601 del *Código Político de 1902* se establece la forma en que se realizará el juramento al cargo para:

Los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y todos los funcionarios ejecutivos, administrativos y judiciales, y todos los empleados del Gobierno de Puerto Rico, sus dependencias, juntas, comisiones y organismos creados por ley deberán, antes de tomar posesión de sus respectivos cargos o empleos, prestar y firmar el siguiente juramento o afirmación [...]

²² Este *Formulario* es de la Oficina Central de Administración de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [ahora ORHELA].

Por otro lado, en el Artículo 208, Sección 556(9) del *Código Político*, según enmendado, se establecen las circunstancias por las cuales un cargo o nombramiento queda vacante antes de vencer el período de duración, entre otras:

Que por denegación o negligencia, no prestare su juramento oficial o fianza dentro de los quince (15) días después de haber principado el período de su cargo de acuerdo con la ley.

En Puerto Rico el juramento debe haberse tomado antes de asumir las funciones del puesto. De asumir las funciones sin haberse tomado el juramento, existe un plazo directivo de 15 días para declarar la plaza vacante. Sin ese juramento, el funcionario no puede cobrar la compensación correspondiente. Una vez se ha tomado el juramento, el funcionario tiene derecho a la compensación correspondiente desde el primer día que asumió sus funciones.

En el Artículo 19-2. del *Reglamento de Personal* y en el *Procedimiento Núm. 113, Para el Control, Uso y Custodia de los Expedientes de Personal* del 15 de febrero de 1983, aprobado por el Director Ejecutivo, se dispone que a todo empleado a quien se le extienda cualquier tipo de nombramiento, se le abrirá un expediente, que se identificará con el nombre completo del empleado. Además, en ese expediente se archivará, entre otros, el original o copia de la Notificación de Nombramiento y Juramento.

La situación comentada es contraria a lo establecido en nuestra Constitución y le impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre el nombramiento de su personal, incluidos los cuatro directores ejecutivos regionales. Al 31 de enero de 2008, éstos habían prestado servicios a la Autoridad de 784 a 1,247 días. Por otro lado, los salarios pagados a dichos directores ejecutivos se pueden considerar indebidos por la ilegalidad de los puestos y en caso de reclamaciones, la Autoridad puede estar desprovista a causa de las acciones tomadas por éstos.

- 2) La Autoridad nos suministró el *Formulario OCAP-11* de un Director Ejecutivo Regional. Examinamos el referido *Formulario* y se pudo observar que el 14 de febrero

de 2005, éste había sido juramento para ocupar el puesto de Director Auxiliar del Área de Caguas. Determinamos que en el apartado denominado Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo del mencionado *Formulario*, no estaba completado en todas sus partes. El mismo carecía de la siguiente información:

- Nombre del funcionario o empleado
- Número de Seguro Social Federal
- Edad
- Estado civil
- Nombre del cargo o empleo
- Pueblo.

El *Formulario* provee espacios para que el notario público incluya la mencionada información.

En la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, es responsabilidad de todo organismo gubernamental asegurarse de que el personal que va a ocupar un puesto, antes de asumir las funciones del mismo, presente los formularios completos en todas sus partes por el notario público, incluido en este caso, el Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo.

La situación comentada le impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre el nombramiento de su personal.

- b. El 27 de agosto de 2004, el entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad le envió una carta de nombramiento a una persona privada para ocupar el cargo de Director Ejecutivo Regional. En la carta de nombramiento se establecía que éste ocuparía el cargo por seis

años a partir del 6 de septiembre de 2004 con una compensación de \$115,000 anuales. Al 20 de junio de 2007, la Autoridad le había pagado al Director Ejecutivo Regional \$381,591. Esto correspondía a salarios por \$335,956, un Bono de Productividad por \$36,040, y el Bono de Navidad por \$9,595.

El 18 de abril de 2007, mediante la *Resolución Núm. 2301*, transcurridos aproximadamente dos años y ocho meses desde la fecha en que el entonces Presidente Ejecutivo le expidió el nombramiento al Director Ejecutivo Regional, la Junta de Directores procedió a ratificar el mismo.

El nombramiento se hizo retroactivo al 7 de septiembre de 2004. La Junta también le concedió un aumento de sueldo anual de \$10,000, el cual fue prospectivo a la fecha de la mencionada *Resolución*.

El entonces Presidente Ejecutivo actuó sin autoridad en ley para nombrar al Director Ejecutivo Regional. Dicha actuación era nula para todos los efectos jurídicos, toda vez que en el Artículo 2, Sección 3(f) de la *Ley Núm. 92* se faculta solamente a la Junta de Directores para esa clase de nombramientos. Sin embargo, mediante la *Resolución Núm. 2301*, la Junta ratificó el nombramiento de dicho funcionario y el tiempo por el cual estuvo nombrado. No empuje a esto, el Director Ejecutivo Regional prestó servicios sin contar con un nombramiento oficial al respecto.

En la Sección 3 (f) de la *Ley Núm. 40* se dispone que la Autoridad tendrá los cargos de oficiales ejecutivos que cree la Junta de Directores. Los oficiales ejecutivos de la Autoridad serán aquellos nombrados por la Junta de Directores para ocupar los cargos de oficiales ejecutivos. Los oficiales ejecutivos incluirán a un Presidente Ejecutivo, quien será el principal oficial de la Autoridad, a un Director Ejecutivo de Infraestructura; y a los cinco directores ejecutivos regionales de las regiones Metro, Norte, Sur, Este y Oeste, cuyas funciones principales se establecen más adelante, además de las que les delegue la Junta de Directores. Éstos serán supervisados por el Presidente Ejecutivo.

En este caso, el Director Ejecutivo Regional representó los intereses de la Autoridad y ejerció las funciones de dicho puesto sin haber sido nombrado por el cuerpo rector con

capacidad legal para esto. Éste pudo exponer a la Autoridad a posibles reclamaciones legales en perjuicio de sus intereses.

La situación comentada en el **apartado a.1)** se atribuye a que la Junta de Directores, el entonces Presidente Ejecutivo y la Directora del Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales que tuvieron a su cargo el nombramiento y la toma de juramentación de los cuatro directores ejecutivos regionales no actuaron diligentemente y se apartaron de las disposiciones constitucionales y de ley aplicables al permitir la ejecución de funciones por personal que no había prestado juramentación como empleado público. La situación comentada en el **apartado a.2)** es indicativa de que la Directora del Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales y demás funcionarios que tuvieron a su cargo dichas operaciones no cumplieron con las normas sanas de administración y control interno. Además, no supervisaron adecuadamente dichas operaciones y se apartaron de las normas de sana administración y de control interno mencionadas.

Lo comentado en el **apartado b.** denota que el entonces Presidente Ejecutivo se tomó prerrogativas que eran contrarias a la *Ley Núm. 40* al extender un nombramiento sin tener autoridad en ley para esto y sin tener la aprobación de la Junta de Directores. Además, la Junta de Directores no actuó diligentemente al permitir que un Director Ejecutivo Regional se desempeñara en sus funciones sin contar con un nombramiento oficial a tales fines.

Hallazgo 4 - Utilización de una línea de crédito para el pago de la liquidación de licencia por vacaciones, ausencia de análisis de un plan de vacaciones y pago indebido correspondiente a la liquidación de licencia por vacaciones acumuladas por empleados de confianza

- a. Hasta el 30 de junio de 2005, la Autoridad recibió anualmente asignaciones del Fondo General del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para los años fiscales del 2002-03 al 2004-05, la Autoridad recibió fondos por \$201,212,024, \$155,561,229 y \$145,573,493, respectivamente, para cubrir sus gastos recurrentes. Efectivo el 1 de julio de 2005, la Autoridad dejó de recibir las referidas asignaciones. Además, los estados financieros, auditados por una sociedad de contadores públicos autorizados, para los años

fiscales 2003-04 y 2004-05 reflejaron un déficit de \$36,016,000 y \$125,846,000, respectivamente.

Mediante la *Resolución Conjunta Núm. 42* del 4 de enero de 2003, la Asamblea Legislativa autorizó a la Autoridad, con la garantía de repago del Secretario de Hacienda, a obtener una línea de crédito hasta la cantidad de \$100,000,000 a fin de obtener los fondos necesarios para pagar única y exclusivamente las reclamaciones legales y las vacaciones acumuladas²³ al 30 de junio de 2002, fecha en que expiró el contrato de administración entre la Autoridad y una Entidad Privada. Además, autorizó al BGF a conceder a la Autoridad una línea de crédito hasta la suma indicada para los propósitos establecidos en la mencionada *Resolución Conjunta*. Dicha línea de crédito fue aprobada por la Junta de Directores del BGF mediante la *Resolución Núm. 8139* del 5 de enero de 2004.

El 21 de mayo de 2004, el entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad, el Vicepresidente Ejecutivo del BGF y el Secretario Interino del Departamento de Hacienda formalizaron un Contrato de Préstamo y Cesión para la otorgación de la línea de crédito por los \$100,000,000 a la Autoridad. Esto, con el propósito de obtener los fondos necesarios para pagar única y exclusivamente las reclamaciones legales y las vacaciones acumuladas al 30 de junio de 2002 aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la *Resolución Conjunta Núm. 42*.

El 2 de octubre de 2004, en reunión de la Junta de Directores, el entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad recomendó que se les reconociera el derecho a los empleados de confianza al pago anual por licencia de vacaciones acumuladas en exceso de 30 días y de la licencia por enfermedad acumulada en exceso de 18 días. En dicha reunión, uno de los miembros de la Junta presentó su preocupación por la diferencia de los beneficios y la vulnerabilidad de ofrecer beneficios que pudieran afectar a otros grupos laborales de la Autoridad, lo que aumentaría el impacto económico de estos beneficios. En dicha reunión, la Junta de Directores aprobó la recomendación del entonces Presidente Ejecutivo con la abstención de dos de sus miembros.

²³ En la *Resolución* no se establece a qué personal de la Autoridad se le pagarán las vacaciones acumuladas.

Posteriormente, en reunión de la Junta de Directores del 22 de enero de 2005, el Director de Finanzas de la Autoridad, entre otras cosas, informó que el propósito de la liquidación del exceso de los 30 días de vacaciones es evitar que se continúen acumulando días, debido a que ese exceso de 60 días se paga doble al personal unionado. El costo de la liquidación sería aproximadamente \$12,000,000 y los fondos para el pago se obtendrían de la línea de crédito asignada para el pago de laudos, la cual tenía un balance disponible de \$14,000,000²⁴. Informó, además, que en la Autoridad había 3,339 empleados con balances en exceso de 30 días, 628 de éstos afiliados a una Unión. También indicó la necesidad de evaluar estos casos individualmente para enviarlos de vacaciones inmediatamente, y así establecer como norma que a partir de ese momento se debe cumplir estrictamente con el Plan de Vacaciones e impedir la acumulación de vacaciones en exceso de los límites establecidos.

Mediante la *Resolución Núm. 2120* del 22 de enero de 2005, la Junta de Directores ratificó el pago de la liquidación del exceso de 30 días a los 3,339 empleados de la Autoridad, así como la obtención de los fondos según fuera presentado a este Cuerpo por el Director de Finanzas en la reunión del 22 de enero de 2005.

El 1 de marzo de 2005, la Tesorera de la Autoridad remitió al BGF la *Petición Núm. 7* por \$10,000,000 correspondientes a costos incurridos para el pago de pleitos de diversas naturalezas, a saber: incumplimiento de contrato, daños y perjuicios, laborales, entre otros. Además, incluyó la *Resolución Núm. 2120* en la que la Junta autorizaba el pago de los balances de vacaciones en exceso de 30 días a los empleados de la Autoridad. También indicó que dichos fondos debían ser transferidos a una cuenta de la Autoridad en un banco comercial.

El 17 de marzo de 2005, el entonces Gobernador aprobó el *Boletín Administrativo Núm. OE-2005-20*. Éste era de aplicabilidad al Poder Ejecutivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicho *Boletín* tenía como propósito, entre otras cosas, analizar el manejo de

²⁴ Se refiere a la línea de crédito de los \$100,000,000.

fondos públicos y utilizarlos de una forma más inteligente, responsable y eficiente. Para esto, se tomarían medidas como:

- Terminar con los nombramientos de empleados transitorios e irregulares.
- No autorizar dichos nombramientos nuevamente.
- Congelar los puestos vacantes en el Gobierno.
- Cumplir estrictamente con el plan de vacaciones.

La *Carta Normativa Especial Núm. 2-2005* del 29 de abril de 2005, emitida por la ORHELA, contiene disposiciones similares. Además, ordena a las agencias²⁵ del Gobierno se aseguren de que al 1 de junio de 2005, los empleados con exceso de vacaciones hayan agotado las mismas.

El 29 de marzo de 2005, el BFG transfirió solamente \$7,226,309 al banco comercial indicado por la Autoridad²⁶. Ese mismo día, la Autoridad desembolsó \$8,312,543^{27, 28} por concepto de la liquidación del exceso de 30 días de licencias por vacaciones acumuladas al 30 de junio de 2005 a 2,736 empleados (82 por ciento) pertenecientes al grupo laboral de unionados, gerenciales y de confianza²⁹.

²⁵ Incluye corporaciones públicas.

²⁶ De los \$10,000,000 solicitados por la Autoridad, el BFG retuvo \$2,773,691 debido a que no estaban disponibles en ese momento.

²⁷ De éstos, \$7,726,120 correspondían a nómina y \$586,423 al pago de seguro social patronal.

²⁸ Del total desembolsado, \$7,226,309 provenían de la línea de crédito de \$100,000,000 y \$1,086,234 de fondos operacionales de la Autoridad.

²⁹ En el **Hallazgo 2** del *Informe de Auditoría CP-03-19* comentamos el pago de \$10,692,959 (\$815,705 representó el gasto de honorarios de abogado) a 3,132 empleados unionados de la Autoridad por la acumulación de vacaciones en exceso de 2 años, sin derivar beneficio alguno.

El examen efectuado reveló lo siguiente:

- 1) El 31 de marzo de 2005, el Departamento de Financiamiento del BGF, mediante un correo electrónico a la Tesorera de la Autoridad, le informó que de la transferencia de los \$10,000,000 solicitada el 1 de marzo, solamente le habían transferido \$7,226,309 debido a que la línea de crédito tenía retenidos \$7,100,000³⁰. Para poder liberar esos fondos, la Autoridad debía preparar una enmienda escrita al Contrato, por lo que le enviaría a la Tesorera por fax una copia de la opinión legal de los abogados del BFG.

El 2 de mayo de 2007, en entrevista con la Tesorera, ésta nos informó que la Autoridad no había enmendado el Contrato con el BFG para desembolsar de la línea de crédito los \$7,226,309 para el pago del exceso de los 30 días de licencia por vacaciones acumuladas al 30 de junio de 2005 de los empleados.

Mediante la *Resolución Conjunta Núm. 42*, se faculta al BGF para otorgar un préstamo a la Autoridad hasta \$100,000,000 a fin de obtener los fondos necesarios para pagar única y exclusivamente reclamaciones legales y por vacaciones acumuladas al 30 de junio de 2002, fecha en que expiró el contrato de administración entre la Autoridad y la Entidad Privada. El 21 de mayo de 2004, la Autoridad y el BGF formalizaron un Contrato de Préstamo y Cesión donde se acordó que dicho préstamo sería solamente para los propósitos mencionados.

La situación comentada provocó la utilización de la línea de crédito contrario a lo estipulado en la *Resolución Conjunta Núm. 42*, y en el Contrato de Préstamo y Cesión.

- 2) La Autoridad no realizó un análisis que demostrara la necesidad y la conveniencia de pagar a sus empleados los balances de licencias por vacaciones acumuladas en exceso de 30 días y el impacto económico que tendría en las finanzas de la Autoridad dicha

³⁰ El 9 de marzo de 2005, el Director de Administración y Finanzas de la Autoridad, en carta al BGF le informa que se condiciona el desembolso a que la Autoridad certifique cuánto de los \$7,100,000 del acuerdo de transacción que se efectuó entre la Autoridad y la Entidad Privada el 6 de marzo de 2003 pertenece a reclamaciones legales y vacaciones acumuladas. Éste indica que no pueden certificar la información, ya que esta transacción fue global y no especifica el detalle.

decisión³¹. Además, no requirió a su División Legal que evaluara la legalidad de pagar dichas vacaciones de los fondos de la línea de crédito autorizada por la Asamblea Legislativa a través del BGF.

Mediante carta del 8 de mayo de 2007, el Director de Finanzas de la Autoridad nos certificó que no se realizó un estudio financiero para sufragar el desembolso, ya que la Autoridad buscaba evitar el pago doble de licencias en exceso y contaba con unos fondos previamente aprobados y disponibles.

En la *Ley Núm. 230* se establece, como política pública, que cada dependencia o entidad corporativa deberá ejercer el control previo de todas sus operaciones para que sirva en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, en este caso en específico, la Junta de Directores tenía la responsabilidad de solicitar y obtener un estudio o una opinión legal sobre la necesidad y el impacto económico en las finanzas de la Autoridad por la concesión de dicho beneficio. Además, si era factible pagar dichos fondos de la línea de crédito aprobada por la Asamblea Legislativa.

La situación comentada privó a la Junta de Directores de contar con la evidencia necesaria que le permitiera determinar la legalidad y la necesidad de la concesión del pago de las referidas licencias. Esto da margen para la comisión de errores e irregularidades, así como para el pago indebido o innecesario de fondos públicos con los consiguientes efectos adversos para las finanzas de la Autoridad.

- 3) El 24 de mayo de 2007, la Directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales Interina nos certificó que para el 2004 y el 2005, la Autoridad no había establecido un plan de vacaciones. Dicho plan debía tener el propósito de que los empleados pudieran disfrutar de las vacaciones que acumularan a partir del 1 de enero de 2005. Además, para que la Autoridad pudiera tener un control adecuado sobre los balances de vacaciones acumulados y disminuir el pago por dicho concepto.

³¹ Durante los años fiscales 2003-04 y 2004-05, los estados financieros auditados de la Autoridad reflejaron un déficit de \$36,016,000 y \$125,846,000, respectivamente.

En la Sección 14.4-g. del *Reglamento de Personal* se dispone que se formulará un plan de vacaciones, por año natural, en coordinación con los respectivos supervisores y los empleados, en el cual establezcan el período dentro del cual cada empleado disfrutará de sus vacaciones, en la forma más compatible con las necesidades de servicio. Dicho plan deberá establecerse con la antelación necesaria para que entre en vigor el primero de enero de cada año. Además, en la Sección 14.4-h. del referido *Reglamento* se dispone que el plan de vacaciones se formulará y administrará, de modo que los empleados no acumulen en exceso de 60 días laborables de licencia por vacaciones al finalizar el año natural y disfruten de su licencia por vacaciones anualmente.

El 17 de marzo de 2005, mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-2005-20* el Gobernador instruyó a los jefes de agencias a que cumplieran con los planes de vacaciones establecidos para los empleados.

En la *Carta Normativa Especial Núm. 2-2005* se establece, entre otras cosas, que como mecanismo para la utilización ordenada de las vacaciones de los empleados, las autoridades denominadoras³² deben formular un plan por año natural que establezca el período durante el cual los empleados disfrutarán de sus vacaciones sin que se afecten los servicios. En dicha *Carta* se ordenó que los mismos deben ser de estricto cumplimiento al 1 de junio de 2005.

Por otra parte, mediante la *Carta Circular Núm. 1300-09-01* del 2 de octubre de 2000 emitida por el Secretario de Hacienda, se dispone, entre otras cosas, que las agencias deberán instruir a sus empleados a que utilicen, por lo menos, el exceso de los 60 días de vacaciones que tengan acumulados al finalizar el año natural. Aquellos empleados que a pesar de ser instruidos a utilizar sus vacaciones o los excesos, libre y voluntariamente, opten por no hacerlo, no podrán reclamar posteriormente el pago o disfrute de dicho exceso. Se entenderá que estos empleados renuncian a ese beneficio.

³² Incluye las corporaciones públicas.

Mediante la *Resolución Núm. 2120*, la Junta de Directores de la Autoridad dispuso la creación de un plan anual de vacaciones.

La situación comentada no le permite a la Autoridad ejercer un control adecuado de las licencias por vacaciones de los empleados. Esto dio lugar a que se pagaran \$8,312,543 por los excesos de vacaciones a los empleados.

La situación comentada en el **apartado a.1)** se atribuye a que la Junta de Directores, el Presidente Ejecutivo y la Tesorera de la Autoridad a cargo de la administración del contrato relacionado con la línea de crédito de \$100,000,000 no protegieron los intereses de ésta. Denota también que éstos no cumplieron con lo estipulado en la *Resolución Conjunta Núm. 42*. La situación comentada en el **apartado a.2)** es indicativa de que la Junta de Directores se apartó de las normas de política pública, de sana administración y de control interno al no requerir los estudios necesarios que justificaran el pago del exceso de los balances de vacaciones. Lo comentado en el **apartado a.3)** obedeció a que el entonces Presidente Ejecutivo y la Directora de Recursos Humanos incumplieron con las disposiciones establecidas en la *Resolución Núm. 2120*, emitida por la Junta de Directores, de preparar un plan de vacaciones de sus empleados que impidiera la acumulación de licencias en exceso a los límites establecidos.

En la carta del Presidente Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Tal como le contestáramos mediante carta el pasado 11 de abril de 2007, la Junta de Directores en Resolución 2120 aprobó liquidar el exceso de 30 días por aproximadamente \$12 millones y que los fondos necesarios para este pago se obtendrían de una línea de crédito asignada al pago de laudos. [sic] **[Apartado a.1)]**

Tal como le mencionáramos mediante carta fechada el 8 de mayo de 2007, “no fue necesario un estudio financiero, ya que como mencionamos, la Autoridad básicamente buscaba evitar el pago doble de licencias en exceso y ya contaba con unos fondos previamente identificados, aprobados y disponibles”. **[Apartado a.2)]**

La Autoridad tomó medidas al respecto y formalizó planes de vacaciones para los años subsiguientes al 2004 – 2005. Para estos dos años en particular la implementación de un plan formal de vacaciones se imposibilitó debido a que: **[Apartado a.3)]**

- La Autoridad fue administrada por un operador hasta marzo de 2004
- Se inició un proceso de transición para la retoma operacional de la Autoridad por parte del gobierno
- Hubo huelga de los empleados afiliados a la UIA
- Se comenzó proceso de negociación colectiva y de reorganización operacional a través de toda la Autoridad

Consideramos las alegaciones del Presidente Ejecutivo con respecto a las situaciones que se comentan en el **apartado a.1) y 2)** de este **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece debido a que la Autoridad no nos pudo suministrar evidencia durante el proceso de discusión de este *Informe* que demostrara que estaba autorizada a utilizar la línea de crédito para los propósitos indicados y la legalidad de utilizar dichos fondos para el pago de vacaciones a los empleados.

Hallazgo 5 - Informes dejados de remitir a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y ausencia de un contrato para servicios relacionados con el proceso de la nómina del personal de confianza de la Autoridad

- a. El 13 de enero de 2004, la Autoridad y un Operador Privado finalizaron el contrato de administración mediante un acuerdo de cancelación. Mediante dicho acuerdo, la Autoridad comenzó un período de transición para retomar las operaciones de la Autoridad. Dicho período se llevó a cabo del 16 de enero al 30 de junio de 2004. Mediante la *Ley Núm. 92*, se estableció la estructura de la Autoridad y las condiciones para facilitar la referida transición.

Por disposición de dicha *Ley*, se autorizó al Presidente Ejecutivo a contratar o nombrar a empleados o ex empleados del Operador Privado o sus afiliadas, incluidos empleados retirados de la Autoridad por retiro temprano gubernamental y ex empleados de las oficinas

ejecutivas³³. Esto, con el fin de no afectar los servicios de la Autoridad durante el período de transición. Éstos podrían ocupar cargos, puestos o funciones de oficiales ejecutivos o empleados ejecutivos u otros servicios profesionales. La *Ley* requiere que la Autoridad remita informes anuales a la ORHELA sobre el manejo de dichos recursos.

El 10 de abril de 2007, la Directora Interina de la ORHELA nos certificó que en sus registros no hay evidencia indicativa de que la Autoridad haya remitido a su Oficina los informes relacionados con la contratación o el nombramiento de empleados o ex empleados del Operador Privado o sus afiliadas y empleados o ex empleados de la Autoridad, correspondientes a los años fiscales del 2004-05 al 2006-07.

En el Artículo 5 de la *Ley Núm. 92* se dispone, entre otras cosas, que la Autoridad remitirá informes anuales a la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos (ahora ORHELA), y utilizará su asesoramiento, sobre el manejo de los recursos cuya contratación o nombramiento se autorizan durante el período dispuesto en esta sección y el avance hacia la creación de puestos y clases necesarias para la integración de dichas funciones en la estructura gerencial de confianza y de carrera de la Autoridad, según sea pertinente, antes de la conclusión del período de los cinco años dispuesto.

La situación comentada privó a la ORHELA de recibir y de evaluar los informes que reflejaran el manejo de la estructura gerencial de confianza y de carrera para poder asesorar y hacer recomendaciones a la Autoridad sobre el particular. Esto pudo vulnerar los propósitos contemplados en la *Ley Núm. 92* y no protegió los intereses de la Autoridad.

- b. De abril de 2004³⁴ a diciembre de 2005, el pago de nómina a los empleados de confianza de la Autoridad ascendió a \$16,785,431. El mismo incluye, entre otros, los conceptos de salarios (\$11,170,496), liquidaciones de exceso de vacaciones (\$848,753), licencia por

³³ Las oficinas ejecutivas se habían creado por virtud de la *Ley Núm. 95* con el propósito de fiscalizar el cumplimiento del contrato de administración con el Operador Privado.

³⁴ Fecha en que el Gobierno de Puerto Rico retomó las operaciones de la Autoridad.

enfermedad (\$134,178), Bono de Navidad (\$899,295), Bono de Productividad (\$488,873) y otros renglones (\$3,243,836).

El proceso de la nómina del personal de confianza es realizado por una compañía externa localizada en la ciudad de Miami en el estado de la Florida. Los servidores de impresión de talonarios y demás documentos se realizan en una oficina que mantiene la compañía en Puerto Rico. Una vez se aprueban las transacciones por personal de la Autoridad, la compañía procesa y realiza las transferencias electrónicas de la cuenta de banco correspondiente a la nómina, a las cuentas de los empleados.

El 9 de octubre de 2005, el Ayudante Especial del entonces Presidente Ejecutivo de la Autoridad nos certificó que el servicio de procesar la nómina del personal de confianza se brinda a base de una Orden de Servicio denominada *Auto Sales Pay Sales Order*³⁵. El mismo es una cotización de los servicios originados por la compañía e incluye un detalle de servicios y el costo por cada servicio solicitado. En el documento se detalla la siguiente información:

- *Check sign*
- *Check staff* (costo por ensobrar los cheques)
- *Tax deposit* (costo por transferir los impuestos al Departamento de Hacienda)
- *Quick view* (es un informe donde se presentan las transacciones antes de realizarlas)
- *SDI report* (es el informe relacionado con el Fondo del Seguro de Estado).

De junio de 2004 a noviembre de 2005, la Autoridad le había desembolsado a la compañía \$51,644 por los servicios prestados por el procesamiento de la nómina del personal de confianza sin formalizar un contrato escrito.

³⁵ El documento es firmado por la Tesorera de la Autoridad y un representante de la compañía.

En el Inciso A-2. del *Memorando Circular Núm. 07-93* del 8 de marzo de 1993, emitido por la Oficina del Gobernador, se establece que la contratación de servicios profesionales y consultivos se perfeccionará mediante el otorgamiento de un contrato formal en el que comparezcan las partes y en el cual se indiquen las obligaciones específicas que se contraten.

En la *Ley Núm. 230* se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración, de control interno y de política pública, los funcionarios que dirigen las corporaciones públicas deben incluir en los contratos que se formalicen, toda la información necesaria con el propósito de proteger el interés público. Además, deben formalizar los contratos antes de comenzar a prestar los servicios. Esto es necesario para que las obligaciones de las partes consten previamente por escrito en forma clara y precisa, y se proteja el interés público.

La situación comentada le impide a la Autoridad ejercer un control adecuado de los servicios prestados, los desembolsos correspondientes y poder definir las responsabilidades de la compañía. Además, propicia el ambiente para que se efectúen pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad con lo esperado.

La situación comentada en el **apartado a.** es indicativa de que el entonces Presidente Ejecutivo y los funcionarios concernientes no observaron las disposiciones de la *Ley Núm. 92* aplicables.

Lo comentado en el **apartado b.** es indicativo de que el entonces Presidente Ejecutivo y la Tesorera se apartaron de la reglamentación vigente y de las normas de sana administración y de control interno mencionadas, por lo que no protegieron adecuadamente los intereses de la Autoridad.

En la carta del Presidente Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] Durante el periodo de vigencia, la Autoridad cumplió con la disposición de ley en contratar a dichos empleados y de asegurarse tener una transición efectiva con el operador privado a fin de no afectar los servicios. En el transcurrir del tiempo, la Autoridad, sin la ayuda de la Oficina de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos, evaluó e identificó cuáles eran sus necesidades. Al vencimiento del término de los contratos de estos empleados, algunos no continuaron trabajando para la Autoridad y otros compitieron para las plazas que fueron identificadas y fueron nombrados en el servicio de carrera y de confianza. **[Apartado a.]**

Evaluaremos la situación comentada y tomaremos las acciones que procedan. **[Apartado b.]**

Consideramos las alegaciones del Presidente Ejecutivo con respecto a las situaciones que se comentan en el **apartado a.** de este **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece debido a que la Autoridad no nos pudo suministrar evidencia durante el proceso de discusión de este *Informe* que demostrara el cumplimiento de no remitir los informes según requeridos en la *Ley Núm. 92* y ORHELA.

ANEJO 1**AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO****MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Jorge A. Rodríguez	Presidente	8 mar. 07	31 dic. 07
Sr. Luis R. Abbott Van Der Horst	Presidente	27 sep. 06	7 mar. 07
"	Presidente Interino	9 dic. 05	27 sep. 06
Sr. Miguel A. Nazario Franco	"	1 mar. 05	8 dic. 05
CPA Juan Agosto Alicea	Presidente	1 abr. 04	28 feb. 05
Sr. Luis R. Abbott Van Der Horst	Vicepresidente ³⁶	8 mar. 07	31 dic. 07
Ing. Yamil Castillo Crescioni	"	1 abr. 04	26 dic. 04
Ing. Edwin Rivera Serrano	Director Gubernamental	29 jun. 05	31 dic. 06
Ing. Ángel David Rodríguez Quiñones	"	1 abr. 04	31 dic. 07
Sr. Luis R. Abbott Van Der Horst	Director Independiente	1 en. 05	31 dic. 07
Sr. Rafael L. Stella Ferrer	"	1 en. 05	31 dic. 07
Ing. Harry Rodríguez García	"	12 ag. 05	31 dic. 07
Ing. José Luis Díaz Cotto	"	31 jul. 06	31 dic. 07
Sra. Ángeles Rodríguez D'Andrea	Directora Independiente	31 jul. 06	31 dic. 07
Ing. Héctor Alejandro Narváez	"	18 mar. 05	15 jun. 05
CPA Héctor R. Rosario	"	1 abr. 04	17 mar. 05
CPA Juan Agosto Alicea	Director Independiente	16 abr. 05	30 jun. 05
Sr. Miguel A. Nazario Franco	"	1 abr. 04	15 abr. 05
Ing. Carlos Del Río	"	1 abr. 04	31 dic. 04
Ing. Lucy Crespo	Directora Independiente	1 abr. 04	30 jun. 05

³⁶ Vacante del 27 de diciembre de 2004 al 7 de marzo de 2007.

Continuación **ANEJO 1**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Jaime García García	Director Ejecutivo de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico	26 abr. 04	31 dic. 07
Sr. Gilberto Conde Román	Director Ejecutivo de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico	28 mar. 05	31 dic. 07
Srta. Melissa V. Rodríguez	Directora Ejecutiva de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico	18 nov. 04	22 en. 05

ANEJO 2

AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE PUERTO RICO
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE
EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. José F. Ortiz Vázquez	Presidente Ejecutivo Interino	18 en. 07	31 dic. 07
Ing. Jorge Rodríguez Ruiz	Presidente Ejecutivo ³⁷	24 m. 04	17 en. 07
CPA Juan Agosto Alicea	Presidente Ejecutivo Interino ³⁸	1 abr. 04	23 m. 04
Sr. Andrés García Martínó	Vicepresidente Ejecutivo ³⁹	20 jul. 06	31 dic. 07
Ing. Gerardo González Miranda	Director Ejecutivo Regional Región Metro	8 dic. 05	31 dic. 07
"	Director Ejecutivo Regional Interino Región Metro	6 oct. 05	7 dic. 05
CPA Pedro A. Cintrón Opio	Director Ejecutivo Regional Región Metro	1 sep. 04	5 oct. 05
"	Director Ejecutivo Regional Interino Región Metro	1 abr. 04	31 ag. 04
Sr. Israel Hilerio Gago	Director Ejecutivo Regional Región Norte	8 dic. 05	31 dic. 07
"	Director Ejecutivo Interino Región Norte	5 ag. 04	7 dic. 05
Sr. Juan Felipe Santos Cedeño	Director Ejecutivo Regional Región Sur	1 sep. 04	31 dic. 07
Sr. Eufemio Toucet García	Director Ejecutivo Regional Región Este	8 dic. 05	31 dic. 07
Sr. Francisco Medina Cardona	Director Ejecutivo Interino Región Este	1 abr. 04	25 nov. 05

³⁷ El 18 de enero de 2007, el Ing. Jorge A. Rodríguez pasó a ocupar el puesto de Director Ejecutivo de la AEE, pero se mantuvo con una licencia sin sueldo en el puesto de Presidente Ejecutivo de la Autoridad.

³⁸ El CPA Juan Agosto Alicea actuó como Presidente Ejecutivo Interino de la Autoridad a partir del 1 de abril de 2004 conforme a la *Ley Núm. 92*.

³⁹ Puesto de nueva creación a partir del 20 de julio de 2006.

Continuación **ANEJO 2**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Antonio Matías Rosario	Director Ejecutivo Regional Región Oeste	6 sep. 04	31 dic. 07
Ing. José Alberto M. Lázaro	Director Ejecutivo Interino de Infraestructura	18 en. 07	31 dic. 07
Ing. José F. Ortiz Vázquez	Director Ejecutivo de Infraestructura	21 jun. 04	17 en. 07
Ing. José A. Capeles Díaz	Director Ejecutivo Interino de Infraestructura	1 abr. 04	18 jun. 04
Lcda. Raquel Matos Rolón, CPA	Asesora Legal	18 nov. 06	31 dic. 07
Lcda. Verónica Candelas Pérez	"	1 abr. 04	17 nov. 06
Sr. Ismael Pérez Rosado (Q.E.P.D.)	Ayudante Especial	15 feb. 05	31 dic. 06
CPA Iván Guasp Gutiérrez	Director de la Oficina de Auditoría Interna	29 mar. 07	31 dic. 07
Lcda. Raquel Matos Rolón, CPA	Directora de la Oficina Auditoría Interna ⁴⁰	16 feb. 05	16 nov. 06
Sr. Ismael Pérez Rosado (Q.E.P.D.)	Auditor Interno	1 abr. 04	14 feb. 05
Sr. Héctor Sanabria Seda	Director de Sistemas de Información	1 abr. 04	31 dic. 07
Sr. Jerry Medina Ortega	Director de Servicios al Cliente	5 jul. 07	31 dic. 07
Sr. Carlos Vizcarrondo Acosta	"	1 abr. 04	4 jul. 07
Sr. Efraín Acosta Reboyrás	Director de Administración y Finanzas	1 abr. 04	31 dic. 07
Lcda. Belkin Nieves González	Directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales	9 nov. 04	31 dic. 07
Lcda. Emmalind García García	"	17 m. 04	8 nov. 04
Lcda. Belkin Nieves González	Directora Interina de Recursos Humanos y Relaciones Laborales	1 abr. 04	16 m. 04

⁴⁰ Vacante del 17 de noviembre de 2006 al 28 de marzo de 2007.