

1780
RECIBIDO SECRETARIA
SENADO DE P.R.

2011 OCT 20 AM 8: 50

INFORME DE AUDITORÍA CP-12-07

7 de octubre de 2011

**Autoridad de Transporte Marítimo
de Puerto Rico y las Islas Municipio**

(Unidad 3136 - Auditoría 13224)

Período auditado: 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	6
ALCANCE Y METODOLOGÍA	7
OPINIÓN	7
COMENTARIOS ESPECIALES.....	8
1 - Posible violación de ley y reglamento en la aprobación de una licencia sin sueldo a un empleado de confianza de la Autoridad de los Puertos para ocupar un puesto en la ATM	8
2 - Posible incumplimiento con el Artículo 3.2(h) de la Ley de Ética Gubernamental por parte de un funcionario de la ATM	11
RECOMENDACIONES	13
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO	13
A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO	14
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO	15
CARTAS A LA GERENCIA.....	15
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	15
AGRADECIMIENTO.....	16
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	17
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	17
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO.....	18
1 - Reinstalación del entonces Director Ejecutivo de la ATM un puesto de carrera en violación a las disposiciones reglamentarias	18
2 - Deficiencias relacionadas con la acumulación de licencias por vacaciones y por enfermedad del entonces Director Ejecutivo de la ATM.....	20
3 - Formalización de una estipulación contraria a la Ley, a la jurisprudencia y a las normas de sana administración pública	23
4 - Deficiencias en la aprobación y el pago de una compensación final al entonces Director Ejecutivo de la ATM por parte de la Junta de Directores.....	28

5 - Ausencia del Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo por parte de un abogado de la ATM, y nombramiento y retribución durante la veda electoral.....	32
ANEJO 1 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON DEL 1 DE JULIO DE 2006 AL 30 DE JUNIO DE 2009.....	42
ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DEL 1 DE JULIO DE 2006 AL 30 DE JUNIO DE 2009.....	43

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

7 de octubre 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 Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipio (ATM) para determinar si las mismas 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 sexto y último informe contiene el resultado del examen que realizamos de los controles internos de la reinstalación a un puesto de carrera, de licencias por vacaciones y por enfermedad, la formalización de una estipulación y una compensación final relacionadas con el entonces Director Ejecutivo. Además, otras deficiencias relacionadas con un abogado. En los primeros cinco informes presentamos otras deficiencias en los controles internos referentes a:

- La Junta de Directores de la ATM y las minutas de dicho Cuerpo, procedimientos sin la aprobación de la Junta y no actualizados, atrasos en el pago de deudas con entidades gubernamentales, ausencia de una Oficina de Auditoría Interna y de un Comité de Auditoría, incumplimiento de la *Ley Núm. 103* y de la *Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada (*Informe de Auditoría CP-10-19 del 5 de marzo de 2010*)
- Incumplimiento de las leyes núms. *96 del 26 de junio de 1964, 18 del 30 de octubre de 1975*, y la *273 del 10 de septiembre de 2003*, incumplimiento de una orden ejecutiva relacionada con los gastos de teléfonos, incumplimiento de las

recomendaciones incluidas en los informes de los auditores internos del Departamento y de la Autoridad de los Puertos, y desviaciones de la *Ley de Ética Gubernamental (Informe de Auditoría CP-10-22 del 18 de marzo de 2010)*

- La propiedad mueble, las tarjetas de crédito corporativas y de gasolina, y otras deficiencias relacionadas con los vehículos oficiales, con el sistema de archivo y la disponibilidad de los documentos (*Informe de Auditoría CP-10-24 del 30 de marzo de 2010*)
- La administración, la seguridad y el uso de las computadoras; la segregación de deberes; la evaluación de la continuidad del servicio establecido en la OSI; las compras de equipo, materiales, bienes y servicios; y funciones conflictivas realizadas por una Contadora de la Oficina de Administración y Finanzas relacionadas con el procesamiento de las facturas de compra de materiales de oficina y equipo para las lanchas y las conciliaciones bancarias (*Informe de Auditoría CP-10-30 del 24 de mayo de 2010*)
- Administración de los recursos humanos, pagos por servicios recibidos sin formalizar un contrato, cláusula no incluida en un contrato, deficiencias relacionadas con las facturas remitidas por la compañía por los servicios prestados y funciones conflictivas por parte de una Contadora en la Oficina de Administración y Finanzas (*Informe de Auditoría CP-12-06 del 3 de octubre de 2011*).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La ATM fue creada por virtud de la *Ley Núm. 1 del 1 de enero de 2000*, según enmendada. Esta se creó como una corporación pública con personalidad jurídica independiente, adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas (Departamento), para, entre otras cosas, ofrecer los servicios de transportación marítima de manera integrada, los cuales se dividen en Culebra, Fajardo-Vieques y San Juan-Cataño. Con la aprobación de esta *Ley*, el servicio de lanchas, en su fase de operaciones, dejó de pertenecer a la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico (Autoridad de los Puertos). La misión de la ATM es reestructurar el mecanismo administrativo y operacional del sistema de transportación marítima para maximizar los servicios de carga y de pasajeros, de manera que marchen acorde con el

crecimiento y el desarrollo de las áreas en que sirven y, en consecuencia, del sector económico y turístico. Además, en general, para proveer un servicio de transportación marítima eficiente, ágil y confiable para los usuarios y los residentes de las islas municipio de Culebra y Vieques, para que contribuya y facilite, no solo su desarrollo socioeconómico, sino también su calidad de vida.

Los poderes de la ATM son ejercidos por una Junta de Directores compuesta por cinco miembros. La misma fue constituida el 6 de mayo de 2005, y está integrada por el Secretario de Transportación y Obras Públicas, quien será su Presidente, el Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos, los alcaldes de los municipios de Culebra y Vieques, y un representante del interés público que será recomendado por los alcaldes de las islas municipio de Culebra y Vieques, y nombrado por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Las funciones de administración y dirección de la ATM las ejerce un Director Ejecutivo nombrado por el Secretario de Transportación y Obras Públicas, quien es responsable de cumplir con la ley habilitadora, las normas y los procedimientos de la ATM. Además, la Junta establece las normas, las condiciones y los procedimientos de la ATM.

El 30 de junio de 2005, la ATM formalizó tres contratos con la Autoridad de los Puertos para, entre otras cosas, arrendar los muelles de Culebra, Fajardo y Vieques, y recibir asistencia en sus responsabilidades de seguridad, y en la coordinación y la obtención de fondos federales, servicios legales, comunicación y prensa, gerencia y administración en general¹.

El 14 de febrero de 2006, la ATM formalizó un contrato con la Autoridad de los Puertos y la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico para, entre otras cosas, transferir los inventarios existentes de los equipos, los activos, los bienes, la propiedad mueble tangible o intangible, y los empleados relacionados con las operaciones de las lanchas.

Los recursos para financiar las actividades para la operación, la compra y el mantenimiento de las lanchas de la ATM provienen de fondos federales otorgados por la Administración Federal de Tránsito de los Estados Unidos (FTA, por sus siglas en inglés). Actualmente, dichos fondos son administrados por la Autoridad de los Puertos debido a que la

¹ La ATM comenzó a operar como una entidad independiente de la Autoridad de los Puertos el 1 de julio de 2005.

ATM no cumple con los requisitos necesarios para ser un concesionario (*grantee*, por su término en inglés) de esos fondos. Además, recibe asignaciones legislativas para cubrir los gastos operacionales que no puede sufragar con los fondos federales o con los ingresos generados de las operaciones de las lanchas.

Los estados financieros, auditados por una sociedad de contadores públicos autorizados, para los años fiscales del 2005-06 al 2007-08 reflejaron que la ATM generó ingresos operacionales por \$11,516,300, recibió aportaciones estatales y federales por \$54,666,275, e incurrió en gastos operacionales por \$64,305,304, para un sobrante neto de \$1,877,271.

Al 30 de junio de 2009, estaban pendientes de resolución por los tribunales nueve demandas civiles presentadas contra la ATM por \$854,300. Estas son por daños y perjuicios.

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

La ATM cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.atm.gobierno.pr>. 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*. Estos 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 julio de 2006 al 30 de junio de 2009. 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 y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones fiscales de la ATM, objeto de este *Informe*, no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables.

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

COMENTARIOS ESPECIALES

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente impliquen violaciones de leyes y reglamentos, pero que sean significativas para las operaciones de la entidad auditada. Por ejemplo: litigios o demandas pendientes, y pérdidas en las operaciones de la entidad. También se incluyen situaciones que no estén directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de ley y reglamentos que afecten al erario.

Comentario Especial 1 - Posible violación de ley y reglamento en la aprobación de una licencia sin sueldo a un empleado de confianza de la Autoridad de los Puertos para ocupar un puesto en la ATM

- a. El 1 de noviembre de 2001, un funcionario fue nombrado en el puesto de Abogado II por el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos. Esto, con carácter probatorio y con un salario mensual de \$2,650.

Del 1 de noviembre de 2001 al 10 de julio de 2005, el funcionario ocupó varios puestos en la Autoridad de los Puertos, tales como: Abogado II (carrera-probatorio), Abogado II (carrera-regular), Jefe Control e Inventario Propiedad Inmueble, Contratos, Seguros y Reclamaciones (confianza)², Asesor Legal Auxiliar³ (confianza) y Abogado II (carrera)⁴. Los sueldos⁵ en estos puestos fluctuaron de \$2,650 a \$4,509.

El 29 de junio de 2005, el abogado solicitó una licencia sin sueldo al Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos para poder ocupar el puesto en el servicio de confianza como Asesor Legal General en la ATM⁶. Esto, en conformidad con la Sección 106.62 del *Reglamento de Personal de los Empleados de Carrera en la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico*. El 7 de julio de 2005, el Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos le

² El 16 de abril de 2003, este puesto fue reclasificado al servicio de carrera gerencial, se le cambió el nombre a Jefe Control de Propiedad y Contratación, y se le asignó un salario mensual de \$3,757.

³ El salario al 10 de julio de 2005 era de \$4,984 mensuales.

⁴ El 1 de agosto de 2005, el abogado fue reclasificado al puesto de Abogado II. Esto, en el servicio de carrera y efectivo al 10 de julio de 2005, fecha en la que se le había aprobado una licencia sin sueldo, aún cuando ocupaba un puesto en el servicio de confianza.

⁵ Se tomó en consideración el salario mensual devengado al momento en que comienza a ocupar el puesto. Los aumentos de salario no están considerados.

⁶ El 1 de julio de 2005, fue efectiva la transferencia del Sistema de Transportación Marítima de Culebra, Fajardo y Vieques a la ATM. Anteriormente era administrada por la Autoridad de los Puertos.

aprobó la mencionada licencia sin sueldo, la cual sería efectiva del 11 de julio de 2005 al 10 de julio de 2006. El 14 de julio, se le notificó al abogado la aprobación de la licencia sin sueldo. Además, se le informó que quedaría desprovisto de todos los beneficios marginales que le concede la Autoridad de los Puertos a sus empleados regulares. Una vez regrese al servicio activo, comenzará nuevamente a disfrutar de los mencionados beneficios.

El 20 de julio de 2005, 13 días luego de la aprobación de la licencia sin sueldo por parte del Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos, la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos, le solicita a éste que se reclasifique el puesto de Jefe de Control de Propiedad y Contratación a Abogado II, efectivo al 10 de julio de 2005⁷. Esto, a fin de efectuar la acción de personal autorizada.

El 10 de julio de 2006, el entonces Director Ejecutivo de la ATM, solicita al Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos, se le extienda la licencia sin sueldo que el funcionario mantiene activa con la Autoridad de los Puertos. El 20 de julio de 2006, la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad de los Puertos le recomienda al entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos que le apruebe una extensión de la licencia sin sueldo al funcionario por un año adicional efectiva desde el 12 de julio de 2006 hasta el 11 de julio de 2007. La misma fue aprobada el 31 de julio de 2006 por el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos.

El 29 de junio de 2007, el abogado le solicitó al Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos una extensión adicional de la licencia sin sueldo concedida el 7 de julio de 2005 y 31 de julio de 2006. Ese mismo día, la entonces Subdirectora Ejecutiva de la Autoridad de los Puertos aprobó la misma con efectividad del 12 de julio de 2007 al 11 de julio de 2008. El 11 de julio de 2008, el abogado presentó su renuncia en la Autoridad de los Puertos.

El examen realizado reveló que la concesión de una licencia sin sueldo al abogado, quien al momento ocupaba un puesto de confianza, aunque retenía un puesto de carrera en la Autoridad de los Puertos, y las extensiones que se le otorgaron a la misma, fueron contrarias al *Reglamento de Personal*, a la *Ley Núm. 184 del 3 de agosto de 2004, Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre*

⁷ Lo correcto era que el puesto ocupado por éste era de Asesor Legal Auxiliar.

Asociado de Puerto Rico, según enmendada, y a la jurisprudencia. Además, las extensiones no podían validar lo que desde un principio carecía de autorización legal.

En la Sección 10.1.6.c.1) de la *Ley Núm. 184* se establece, entre otras cosas, que además de las licencias sin paga que puedan otorgarse por cada Agencia mediante reglamento, se concederán a empleados de carrera con estatus regular, para prestar servicios en otras agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o entidad privada, de determinarse que la experiencia que derive el empleado le resolverá una necesidad comprobada de adiestramiento a la Agencia o al Servicio Público.

Además, en el Título 106.62 del *Reglamento de Personal* se establece, entre otras cosas, que el Director Ejecutivo podrá conceder licencia sin sueldo a empleados regulares hasta un máximo de un año para actividades que en alguna forma beneficien a la agencia y al empleado y por cualesquiera otra causa que considere meritoria.

Con relación a la normativa sobre licencias sin sueldo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que las mismas constituyen un beneficio marginal que se otorga solamente a empleados permanentes o regulares. En el caso *Matos Nazario v. Autoridad de Carreteras*, 2001 TSPR 57 el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido en cuanto a las licencias sin sueldo:

[...] Precisamente se distinguen por ser un beneficio marginal concedido a empleados permanentes o regulares por cierto y determinado tiempo, conservando el puesto donde prestan servicios regularmente hasta su retorno. La seguridad del retorno del empleado al puesto que ocupa es condición sine qua non para la concesión de dicha licencia sin sueldo, por lo que utilizar dicho permiso para brindar servicios temporeros en otros lugares de trabajo no equivale a una renuncia al puesto original ni conlleva la desvinculación del empleados del puesto que ocupa [...]

Con su actuación, los funcionarios que autorizaron tanto la licencia original como las extensiones pudieron haber violado el Artículo 3.2(a) y (c) de la *Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada.

La situación comentada le impide a los funcionarios concernientes de la Autoridad de los Puertos mantener un control efectivo de las licencias sin sueldo aprobadas, lo que puede

afectar la transparencia y la legalidad de los procesos en la administración de los recursos humanos.

Esta Oficina refirió a la Directora Ejecutiva de la OEGPR los hechos relacionados con dicha situación en carta del 3 de marzo de 2010.

En el **Hallazgo 5** de este *Informe* se comentan otras deficiencias de personal relacionadas con la ausencia de juramentación, de nombramiento y de retribución de este funcionario.

Comentario Especial 2 - Posible incumplimiento con el Artículo 3.2(h) de la Ley de Ética Gubernamental por parte de un funcionario de la ATM

- a. El 25 de febrero de 2003, el entonces Director Ejecutivo de la ATM había sido nombrado en la Autoridad de los Puertos en el puesto de confianza de Director Ejecutivo Auxiliar en Transporte Marítimo, adscrito a la División de Negociado Marítimo. Ese mismo día prestó el *Juramento de Fidelidad y Toma de Posesión del Cargo o Empleo*⁸. El 11 de marzo de 2004, año en que habrían de celebrarse las elecciones generales, éste solicitó el puesto de carrera de Gerente de Transportación Marítima del Servicio de Lachas de Culebra, Fajardo y Vieques (Gerente de Transportación Marítima). En el *Formulario AP-23, Requisición de Personal de la Autoridad*, el Director Ejecutivo Auxiliar indicó que dicho puesto estaba vacante desde enero de 2003 y que, debido a las necesidades del servicio, era necesario cubrirlo. Ese puesto fue aprobado por el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos.

El 25 de mayo de 2004, el Director Ejecutivo Auxiliar solicitó a la entonces Jefa de Recursos Humanos de la Autoridad de los Puertos que lo incluyera en el Registro de la Convocatoria 04-05-34 para el puesto de Gerente de Transportación Marítima que él mismo había solicitado. Según éste, reunía todos los requisitos para el puesto.

El 30 de junio de 2004, la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos Interina le remitió al entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos un memorando para informarle los resultados de las entrevistas para el puesto de Gerente de Transportación Marítima. En el mismo se indica que el Panel Entrevistador había seleccionado al Director Ejecutivo Auxiliar para ocupar el puesto de Gerente de Transportación Marítima. El 7 de julio de 2004, el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos firmó el documento

⁸ Este formulario es de propia creación de la Autoridad de los Puertos.

para aprobar la selección. El 29 de julio, se le notificó al Director Ejecutivo Auxiliar que el nombramiento sería efectivo el 2 de agosto, con un período probatorio de 4 meses.

El 12 de agosto de 2004, la Jefa Auxiliar de Recursos Humanos de la Autoridad de los Puertos le notificó al Director Ejecutivo Auxiliar que, aunque en la notificación del 29 de julio, se le informó que el nombramiento de Gerente de Transportación Marítima sería efectivo el 2 de agosto, debido a las necesidades del servicio, el mismo no sería adjudicado hasta enero de 2005.

El 27 de agosto de 2004, el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos le notificó al Director Ejecutivo Auxiliar que por necesidad del servicio y por la prohibición electoral, el nombramiento al puesto de Gerente de Transportación Marítima no tendría efectividad hasta el 4 de enero de 2005.

El 20 de enero de 2005, el entonces Director Ejecutivo Interino de la Autoridad de los Puertos le notificó al Jefe Interino de la Oficina de Recursos Humanos que la efectividad de la reinstalación del Director Ejecutivo Auxiliar en el puesto de carrera de Gerente de Transportación Marítima sería el 16 de febrero de 2005. Esta directriz dejaba sin efecto la aprobada por el anterior Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos con efectividad de enero de 2005.

El 14 de febrero de 2005, la Coordinadora Ejecutiva y Directora Ejecutiva Auxiliar en Administración de la Autoridad de los Puertos le notificó al entonces Director Ejecutivo que el Director Ejecutivo Auxiliar solicitó se deje sin efecto la reinstalación en el puesto de carrera de Gerente de Transportación Marítima, la cual tenía efectividad el 16 de febrero de 2005. Se solicita la aprobación para que este continúe como Director Ejecutivo Auxiliar en Transporte Marítimo con igual sueldo y beneficios.

El 10 de junio de 2005, el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos le notificó al Director Ejecutivo Auxiliar que de acuerdo con la facultad concedida en la *Ley Núm. 1*, según enmendada, efectivo el 1 de julio de 2005, sería trasladado a la ATM. Esto, debido a que su puesto había sido transferido a la ATM junto con todos los derechos adquiridos y protegidos bajo la legislación aplicable y vigente.

El examen realizado reveló que el entonces Director Ejecutivo, actuando entonces como Director Ejecutivo Auxiliar de Transporte Marítimo, adscrito a la División de Negociado Marítimo de la Autoridad de los Puertos, incurrió en el conflicto de intereses al requisar un puesto de carrera por alegadas necesidades del servicio que debían atenderse en forma inmediata, y luego de aprobado el puesto, solicitar su inclusión en el registro de elegibles del mismo durante dos meses después y ser seleccionado para ocupar el mismo. Tal acción denota que éste tenía interés en aspirar al mencionado puesto, al momento de requisar el mismo. Éste fue seleccionado al puesto por el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos.

En el Artículo 3.2(h) de la *Ley Núm. 12* se establece que ningún funcionario público podrá intervenir en forma alguna en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar tenga un conflicto de intereses.

La situación comentada denota que el Director Ejecutivo Auxiliar de Transportación Marítima de la Autoridad de los Puertos se aprovechó de su puesto al requisar el puesto de Gerente de Transportación Marítima, solicitar su inclusión en el registro de elegibles y ser seleccionado para ocupar el mismo.

Esta Oficina refirió a la Directora Ejecutiva de la OEGPR los hechos relacionados con dicha situación en carta del 13 de abril de 2010.

En los **hallazgos del 1 al 4** de este *Informe* se comentan otras deficiencias de personal relacionadas con la reinstalación de un puesto, las licencias por vacaciones, la formalización de una estipulación, y la aprobación y el pago de una compensación al entonces Director Ejecutivo de la ATM.

RECOMENDACIONES

A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

1. Considerar las situaciones que se comentan en los **comentarios especiales 1 y 2** de este *Informe* y en las cartas que le fueron referidas con fechas el 3 de marzo y el 13 de abril de 2010 y tomar las medidas que estime pertinentes.

A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO

2. Adoptar reglamentación interna que contenga disposiciones específicas que regulen la acumulación de vacaciones, y la concesión y el pago de -compensaciones finales a sus directores ejecutivos, según comentado en los **hallazgos 4-a.1).**
3. Cumplir con las disposiciones de los reglamentos núms. 4284, *Reglamento para la Administración de Documentos Públicos de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendado, aprobado el 19 de junio de 1990, por el Administrador de Servicios Generales, y 23, *Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, aprobado el 15 de agosto de 1988, por el Secretario de Hacienda, con respecto a la conservación de documentos. **[Hallazgo 4-a.2)]**
4. Instruir al Director Ejecutivo para que:
 - a. Se abstenga de hacer nombramientos contrarios a lo establecido en el *Reglamento de Personal de los Empleados de Carrera en la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico* del 19 de septiembre de 1990, aprobado por la Junta de Directores de la Autoridad de los Puertos⁹. **[Hallazgo 1]**
 - b. Inicie, si aún no se ha hecho, las gestiones para recobrar los \$14,394 pagados indebidamente al entonces Director Ejecutivo de la ATM. **[Hallazgo 3-a.1)]**
 - c. Se abstenga de formalizar contratos en contra de la ley y el orden público, según se comenta en el **Hallazgo 3.**
 - d. Se abstenga de realizar transacciones de personal durante la veda electoral, tales como nombramientos y retribuciones, según se comenta en el **Hallazgo 5-a.2) y 3).**
5. Asegurarse de que el Director Ejecutivo cumpla con las **recomendaciones de la 6 a la 10.**
[Hallazgos del 1 al 3 y 5]

⁹ El 13 de junio de 2005, mediante la *Resolución Núm. 2005-06*, la Junta de Directores de la ATM autorizó adoptar dicho *Reglamento*.

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO

6. Abstenerse de hacer nombramientos contrarios a lo establecido en el *Reglamento de Personal*. **[Hallazgo 1]**
7. Realizar las gestiones necesarias para recobrar los \$14,394 pagados indebidamente al entonces Director Ejecutivo de la ATM. **[Hallazgo 3-a.1)]**
8. Abstenerse de formalizar contratos en contra de la ley y el orden público, según se comenta en el **Hallazgo 3-a.2)**.
9. Abstenerse de realizar transacciones de personal durante la veda electoral tales como nombramientos y retribuciones, según se comenta en el **Hallazgo 5-a.2) y 3)**.
10. Instruir a la Gerente de Recursos Humanos para que:
 - a. Se registren las licencias de los empleados de la ATM de acuerdo con lo establecido en el *Reglamento de Personal*, incluidas las del Director Ejecutivo. **[Hallazgo 2]**
 - b. El personal, previo a asumir las funciones de sus cargos, completen el *Formulario de Juramento de Fidelidad y Toma de Posesión del Cargo o Empleo*. **[Hallazgo 5-a.1)]**

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Hon. Rubén A. Hernández Gregorat, Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM, al Sr. Carlos Daniel Pérez Medina, Director Ejecutivo Interino de la ATM, y al Sr. Juan A. Cirino Martínez, entonces Director Ejecutivo de la ATM, para comentarios, por cartas del 8 de noviembre de 2010.

El borrador de los **hallazgos del 1 al 3 y 5** de este *Informe* se remitió al Sr. Ibsen Santiago Torres, ex Director Ejecutivo de la ATM, para comentarios, por carta del 8 de noviembre de 2010.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El 23 de noviembre de 2010, la Directora de la Oficina de Auditoría Interna de la ATM, Sra. Ana Rosa Varela Alvelo, en representación del Director Ejecutivo Interino solicitó una prórroga de 20 días adicionales a la fecha establecida para contestar el borrador de los

hallazgos. En esa misma fecha, le concedimos una prórroga hasta el 13 de diciembre para remitir sus comentarios.

El Director Ejecutivo Interino de la ATM contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* por carta del 7 de diciembre de 2010 (carta del Director Ejecutivo Interino). En los **hallazgos** de este *Informe* se incluyen algunas de sus observaciones.

El 18 de noviembre de 2010, el Sr. Luis R. González Rosario, Auditor Principal del Departamento, en representación del Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM, solicitó una prórroga de 20 días adicionales a la fecha establecida para contestar el borrador de los **hallazgos** de este *Informe*. El 22 de noviembre, le concedimos una prórroga hasta el 8 de diciembre para remitir sus comentarios. No empecé a concederse la prórroga solicitada, no contestó el borrador de los **hallazgos**.

El 16 de noviembre de 2010, el entonces Director Ejecutivo de la ATM, señor Cirino Martínez, solicitó una prórroga de 15 días adicionales a la fecha establecida para contestar el borrador de los **hallazgos** de este *Informe*. El 17 de noviembre, le concedimos una prórroga hasta el 8 de diciembre para remitir sus comentarios. El entonces Director Ejecutivo contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 8 de diciembre de 2010 (carta del entonces Director Ejecutivo). En los **hallazgos** de este *Informe* se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Director Ejecutivo de la ATM, señor Santiago Flores, no contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* que le fue enviado para comentarios el 8 de noviembre de 2010, y por carta de seguimiento del 1 de diciembre de 2010.

AGRADECIMIENTO

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

Por: *Oficina del Contralor*
Fernando Maldonado

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. Estos 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 les 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 TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO, 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 TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO Y LAS ISLAS MUNICIPIO

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

Hallazgo 1 - Reinstalación del entonces Director Ejecutivo de la ATM un puesto de carrera en violación a las disposiciones reglamentarias

- a. El 1 de julio de 2005, el Director Ejecutivo Auxiliar de Transportación Marítima de la Autoridad de los Puertos fue trasladado a la ATM en cumplimiento de lo establecido en la *Ley Núm. 1*¹⁰. Éste se desempeñó como Director Ejecutivo de la ATM del 1 de julio de 2005 al 15 de diciembre de 2008¹¹. La administración de personal de la ATM se rige por el *Reglamento de Personal*.

El examen del expediente del Director Ejecutivo de la ATM reveló que el 5 de enero de 2009, el Secretario de Transportación y Obras Públicas lo nombró en dicho puesto efectivo el 7 de enero. Ese mismo día, el nuevo Director Ejecutivo de la ATM autorizó el *Formulario Acción de Personal* para dar por terminada la labor interina del entonces Director Ejecutivo de la ATM y reinstalarlo al puesto de Gerente de Transportación Marítima con un salario mensual de \$4,798. Esto, a pesar de que el entonces Director Ejecutivo de la ATM nunca ocupó ni ejerció el referido puesto de carrera en la Autoridad de los Puertos, debido a que el nombramiento había sido pospuesto en varias ocasiones, y siempre ocupó el puesto de confianza de Director Ejecutivo Auxiliar en Transporte Marítimo. Por esto, la ATM no cumplió con el proceso de reclutamiento y selección al reinstalar al entonces Director Ejecutivo de la ATM al puesto de Gerente de Transportación Marítima.

En el Título 101.1 del *Reglamento de Personal* se establece, entre otras cosas, que la administración de su personal se regirá por el principio del mérito. Por esto, en el Título 103.2 del *Reglamento de Personal* se dispone, entre otras cosas, que el proceso de empleo está orientado a garantizar la igualdad de oportunidad para competir y dar trato justo a los solicitantes, y comprenderá los siguientes aspectos: reclutamiento, solicitud de

¹⁰ Esto, debido a que su puesto había sido transferido a la ATM junto con todos los derechos adquiridos y protegidos bajo la legislación aplicable y vigente.

¹¹ Del 16 de diciembre de 2008 al 7 de enero de 2009, se desempeñó como Director Ejecutivo Interino.

empleos, exámenes, competencia y evaluación de candidatos, investigación de datos personales, certificación de candidatos, entrevistas de selección, nombramiento y aprobación del respectivo período.

En el Título 103.2 del *Reglamento de Personal* se dispone, entre otras cosas, que el proceso de empleo está orientado a garantizar la igualdad de oportunidad para competir y dar trato justo a los solicitantes, y comprenderá los siguientes aspectos: reclutamiento, solicitud de empleos, exámenes, competencia y evaluación de candidatos, investigación de datos personales, certificación de candidatos, entrevistas de selección, nombramiento y aprobación del respectivo período probatorio.

En el Título 103.32 del *Reglamento de Personal* se dispone que los empleados de confianza son de libre selección y remoción, pero cuando un empleado de carrera con estatus regular ocupe un puesto de confianza y sea removido, tendrá derecho a que se reinstale en un puesto igual o similar al que ocupaba en el servicio de carrera.

En el Título 103.33 del *Reglamento de Personal* se establece que a todo candidato seleccionado para ocupar un puesto regular de carrera, se le extenderá un nombramiento sujeto a un período probatorio.

En el Título 103.35(d) del *Reglamento de Personal* se establece que al completarse satisfactoriamente el período probatorio, el empleado pasará a ser un empleado regular de la ATM.

La situación comentada le impide a los funcionarios concernientes de la ATM mantener un control efectivo de los nombramientos efectuados, lo que puede afectar la transparencia de los procesos de la administración de los recursos humanos.

La situación comentada obedece a que el ex Director Ejecutivo de la ATM y demás funcionarios a cargo del proceso de reclutamiento y de selección del personal no ejercieron una revisión adecuada del expediente de personal del entonces Director Ejecutivo al reinstalarlo en un puesto contrario a lo dispuesto en el *Reglamento de Personal*. Además, estos no protegieron los intereses de la ATM.

En la carta del Director Ejecutivo Interno, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

En cumplimiento con la ley se tomarán las medidas para corregir esta situación. Inmediatamente se instruirá y se impartirán instrucciones a la Directora Ejecutiva Auxiliar de Recursos Humanos para que realice una revisión adecuada del expediente del personal del ex Director. Toda vez, se determine alguna irregularidad, se aplicarán las medidas disciplinarias a los funcionarios que participaron en el proceso de reclutamiento y se referirán a las agencias pertinentes. [sic]

En la carta del entonces Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Según mi recuerdo, la reglamentación de Puertos permitía la aprobación del período probatorio aunque el mismo se realizara en conjunto con un puesto del servicio de confianza siempre y cuando ambos puestos estuvieran relacionados. En vista de ello, la reinstalación al puesto de carrera fue efectuada de acuerdo a las normas reglamentarias aplicables. [sic]

Consideramos las alegaciones del entonces Director Ejecutivo con respecto al **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece, ya que el *Reglamento de Personal* especifica claramente cómo se administrará el personal con relación al proceso de reclutamiento y la reinstalación a un puesto.

Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con la acumulación de licencias por vacaciones y por enfermedad del entonces Director Ejecutivo de la ATM

- a. El 1 de julio de 2005, el Director Ejecutivo Auxiliar de Transportación Marítima de la Autoridad de los Puertos fue transferido a la ATM con todos los beneficios adquiridos en dicho puesto¹² para desempeñarse como Director Ejecutivo. A la fecha de la transferencia, éste tenía acumulado un total de 334.25 horas de licencia por vacaciones y 491.75 horas de licencia por enfermedad, las cuales fueron transferidas a la ATM.

Además, del 1 de julio de 2005 al 7 de enero de 2009, el entonces Director Ejecutivo de la ATM acumuló 791.76 horas de licencias por vacaciones y 527.85 horas de licencias por enfermedad en la ATM. Por esto, al 7 de enero de 2009, tenía un balance total acumulado de sus licencias por vacaciones y por enfermedad correspondientes a 1,126 y 1,019 horas, respectivamente.

¹² Véase la nota al calce 10.

El 7 de enero de 2009, el entonces Director Ejecutivo de la ATM fue reinstalado al puesto de Gerente de Transportación Marítima¹³. El 9 de enero, la Gerente de Recursos Humanos completó y el nuevo Director Ejecutivo de la ATM aprobó el *Formulario Solicitud de Licencias* para que el entonces Director Ejecutivo disfrutara de 450 horas de su licencia por vacaciones del 13 de enero al 10 de abril de 2009, con la intención de disminuir su balance de licencias acumuladas. Éste disfrutó de su licencia por vacaciones durante el período mencionado.

El 14 de abril de 2009, cuatro días después de que el entonces Director Ejecutivo de la ATM se reintegrara a sus labores, la Gerente de Recursos Humanos le informó al Oficinista Terminal Lanchas II (Oficinista II), encargado del registro de licencias de los empleados de la ATM, mediante correo electrónico, que el entonces Director Ejecutivo no acumulaba licencias por vacaciones ni por enfermedad. Esto, según conversación sostenida con el Asesor Legal de la ATM. Además, le indicó que a partir del 30 de junio de 2005, fecha del nombramiento de éste, las acumulaciones que se le hayan hecho le deben ser retiradas.

El 15 de abril de 2009, el Oficinista II le certificó a la Gerente de Recursos Humanos que al 30 de abril, el entonces Director Ejecutivo tenía un balance acumulado de 667.62 horas por licencia por vacaciones y 678.50¹⁴ horas de licencia por enfermedad. Esto, luego de realizarle los descuentos relacionados con las vacaciones disfrutadas, pago por exceso de licencias por enfermedad y unos descuentos realizados a su licencia por vacaciones para el pago de contribuciones sobre ingresos. En dicha certificación, el Oficinista II le indicó a la Gerente de Recursos Humanos que luego de eliminarle las horas acumuladas durante el período de su incumbencia, al 30 de abril de 2009, el entonces Director Ejecutivo de la ATM tendría 124.14 horas de licencia por vacaciones un balance en negativo y 159.65 horas de licencia por enfermedad disponible. El 27 de mayo de 2009, el Oficinista II le certificó a la Gerente de Recursos Humanos que al 29 de mayo de 2009, el entonces Director Ejecutivo tenía acumuladas 105.39 horas negativas en su licencia por vacaciones

¹³ Deficiencias relacionadas con este puesto se indican en el **Hallazgo 1**.

¹⁴ La cantidad correcta debió ser 786.50 horas.

y 67.15 horas de su licencia por enfermedad, pero al aplicarle estas horas de enfermedad al balance de vacaciones, le quedaría un balance en negativo de 38.24 en esta última.

El examen realizado reveló que el entonces Director Ejecutivo de la ATM, desde la fecha de su nombramiento en la ATM como empleado de confianza, al igual que cualquier otro empleado gerencial, tenía derecho a la acumulación de licencias por vacaciones y por enfermedad. Por esto, la Gerente de Recursos Humanos erró en retirar los balances que tenía acumulados el entonces Director Ejecutivo por concepto de su licencia anual y por enfermedad.

En el Título 100.23 del *Reglamento de Personal* se indica, entre otras cosas, que el mismo es de aplicabilidad a los empleados gerenciales de la ATM.

En el Título 106.511 del *Reglamento de Personal* se dispone, entre otras cosas, que los empleados regulares y en probatoria acumularán licencia anual a razón de 18 horas por mes para un total de 216 horas por cada año de trabajo. Además, en el Título 106.514 de dicho *Reglamento* se establece que todo empleado de la ATM que se separe del servicio por cualquier causa tendrá derecho a recibir un pago global del equivalente en efectivo de la licencia anual acumulada a la fecha de su separación.

En el Título 106.521 del *Reglamento de Personal* se establece que los empleados de la ATM acumularán licencia por enfermedad a razón de 12.5 horas mensuales, hasta un total de 150 horas laborables. Además, en el Título 106.56 de dicho *Reglamento* se establece, entre otras cosas, que todo empleado de la ATM que se separe del servicio para acogerse a una pensión por retiro por edad o incapacidad, tendrá derecho a recibir en una suma global el equivalente en efectivo a la licencia por enfermedad.

La situación comentada dio lugar a que se ajustaran incorrectamente los balances de las licencias de vacaciones y enfermedad acumuladas por el entonces Director Ejecutivo.

La situación comentada se atribuye a que el ex Director Ejecutivo, la Gerente de Recursos Humanos y el Asesor Legal General no cumplieron con las disposiciones del *Reglamento*.

En la carta del Director Ejecutivo Interino, este nos indicó, entre otras cosas, que:

Conscientes de esta situación y en cumplimiento con la ley se tomarán las medidas para corregir las mismas. Inmediatamente se

instruirá y se impartirán directrices a la Directora Ejecutiva Auxiliar de Recursos Humanos para que cumpla con las disposiciones de la ley y de reglamento aplicables y haga el cómputo correcto de balances de las licencias de vacaciones y enfermedad acumuladas por el ex Director Ejecutivo. [sic]

En la carta del entonces Director Ejecutivo, este nos indicó, entre otras cosas, que:

Las primeras transacciones de personal de la ATM, incluyendo la del Director Ejecutivo, las realizó el personal de la Oficina de Recursos Humanos de la ATM de los Puertos. A diferencia de otros empleados, los estatutos corporativos de la ATM al momento en que fui nombrado como Director Ejecutivo establecían que le correspondían a la Junta de Directores establecer el salario y los beneficios del Director Ejecutivo (Sección VII-A de los Estatutos Corporativo). Cuando fui nombrado, la Junta de Directores guardó silencio con relación a los beneficios que tendría derecho y el personal de la ATM de los Puertos concluyó que no tenía derecho a estos beneficios. En varias situaciones le planteé esta situación a los miembros de la Junta y no se tomó acción sobre el particular. [sic]

Hallazgo 3 - Formalización de una estipulación contraria a la Ley, a la jurisprudencia y a las normas de sana administración pública

- a. En la *Ley Núm. 1* y en los *Estatutos Corporativos*, aprobados el 13 de junio de 2005, por la Junta de Directores de la ATM y enmendados mediante la *Resolución 2008-14* del 26 de agosto de 2008, se establecen los poderes que tendrá tanto esta como su Director Ejecutivo. Esto, entre otras cosas, para la operación de la ATM y la administración de sus recursos humanos. Se establece, además, que el Director Ejecutivo podrá modificar contratos y cualquier otro documento en los que las partes se obliguen con la ATM, y efectuar transacciones a nombre de la ATM en procedimientos judiciales con la respectiva aprobación de la Junta de Directores o del Secretario de Transportación y Obras Públicas. Además, en el *Reglamento de Personal* se establece la forma en que se administrará el personal de la ATM.

El 29 de mayo de 2009, el ex Director Ejecutivo de la ATM formalizó un acuerdo denominado *Estipulación* con el entonces Director Ejecutivo de la ATM¹⁵ en el que

¹⁵ A esta fecha el puesto ocupado era el de Gerente de Transportación Marítima en la ATM, el cual era un puesto de carrera.

acordaron finalizar la relación de empleo de éste con la ATM de conformidad con los siguientes términos y condiciones:

El ex Director Ejecutivo acuerda renunciar a su empleo en la ATM efectivo el 31 de mayo de 2009¹⁶.

En consideración a los años de servicios en el sistema de servicio de transporte marítimo, la ATM le otorgará:

(a) Tres meses de salario

(b) Continuar con la cubierta familiar del plan médico de la ATM hasta el 31 de julio de 2010

(c) Condonar cualquier deuda relacionada con los balances de licencias del empleado

El ex Director Ejecutivo¹⁷ acuerda renunciar y relevar de responsabilidad a la ATM y a sus oficiales por cualquier reclamación que tuviera o pudiera tener éste al amparo de cualquier disposición legal o reglamentaria estatal o federal, incluyendo sin limitarse a reclamaciones por salario dejados de devengar, beneficios marginales, despido, discrimin, entre otros.

Las partes manifiestan que el consentimiento expresado en este documento es uno libre y voluntario, así como que están debidamente autorizados para llegar al presente acuerdo.

El 29 de mayo de 2009, mediante el Cheque Núm. 1034, la ATM le pagó al entonces Director Ejecutivo de la ATM \$8,068 (\$14,394 - \$6,326 descuentos de nómina) por los tres meses de salario acordados en la *Estipulación*.

El examen realizado sobre dicha transacción reveló que:

- 1) El ex Director Ejecutivo de la ATM no estaba autorizado a formalizar este tipo de acuerdo en el ejercicio de sus funciones. Esto, debido a que la *Estipulación* se efectuó sin existir una reclamación por parte del entonces Director Ejecutivo hacia la ATM.

¹⁶ Se refiere al entonces Director Ejecutivo.

¹⁷ Véase la nota al calce 16.

- 2) La *Estipulación* resultó ser un contrato formalizado en contra de la ley y el orden público, por lo que resulta nula. Esto, debido a que un empleado de carrera de la ATM solo puede ser removido de su puesto de carrera por justa causa, previa formulación de cargos y vista. Además, esta nulidad deja sin efecto cualquier tipo de obligación contraída entre el entonces Director Ejecutivo y la ATM.

El 31 de julio de 2009, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM certificó a nuestros auditores que no existe una opinión legal relacionada con la *Estipulación* ni una autorización escrita como Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores para autorizar al ex Director Ejecutivo a formalizar el acuerdo mencionado.

En los artículos 4(b) (6) y (8) de la *Ley Núm. 1* se establece, entre otras cosas, que:

4(b) [...] La ATM podrá ejercer todos los poderes necesarios o inherentes para llevar a cabo sus propósitos corporativos, incluyendo, pero sin limitarse a:

(6) Demandar y ser demandada bajo su propio nombre, querellarse y defenderse en todos los tribunales de justicia y cuerpos administrativos, entablar cualquier acción judicial para proteger o poner en vigor cualquier derecho que le confiera una ley, contrato u otro acuerdo.

[...]

(8) Nombrar o contratar funcionarios, agentes y empleados y fijar sus poderes y deberes según la ATM determine y delegar las funciones y poderes que se otorgan en este capítulo en aquellas personas que la ATM designe, y fijar y pagar la remuneración que corresponda. [...]

Por otro lado, el Capítulo VII(B)(17) de los *Estatutos Corporativos* se dispone que el Director Ejecutivo de la ATM tendrá el poder y la ATM para:

Modify the terms, conditions or provisions of any contract, agreement covenant or instrument of any nature whatever entered into by the Authority with any other party or parties whenever he deems such action necessary or convenient to assist or facilitate

business operations or whenever the party or parties appearing in any such contract, agreement or instrument with the Authority shall be faced with difficulties of any nature which, in his judgment, may be likely to cause the failure of such party or parties, or the result in substantial loss to such party or parties.

Under this paragraph, and without being solely limited thereto, he shall have obligations stipulated in such contracts, agreements or instruments, and to waive any defaults incurred by any such contracting party.

Any modification of the terms, conditions or provisions of any contract, agreement, covenant or instrument, monetary or not, previously approved by the Board (Island services) or the Secretary (Metro services), must be reviewed and approved by the Board or the Secretary, respectively.

Also transactions negotiated by the Authority in judicial proceedings must be approved by the Board (Island Services) or the Secretary (Metro Services).

En el Artículo 5, Sección 5.3 de la *Ley Núm. 184* se dispone, entre otras cosas, que las corporaciones públicas están excluidas de la aplicación de esta *Ley*. No obstante, el legislador dispuso que en el caso de las corporaciones públicas o público-privadas, estas deberán adoptar reglamentos de personal que incorporen el principio de mérito a la administración de sus recursos humanos, conforme lo dispone esta *Ley*.

En el Título 105.6 del *Reglamento de Personal* se establece que el Director Ejecutivo podrá destituir, suspender o separar de su empleo de carrera por justa causa y previa formulación de cargos por escrito y previa vista administrativa, si así lo solicita el empleado.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró en el caso *López Colón v. Miranda Marín*, 166 D.P.R. 546 (2005), que los empleados de carrera:

[...] gozan de un derecho propietario en el empleo, tienen un reconocido interés en la retención de su puesto; tienen derecho a permanencia y solo pueden ser removidos de sus puestos por justa causa, previa formulación de cargos y vista.

Por otro lado, en el caso *Matías v. Municipio de Lares*, 150 D.P.R. 546 (2000), el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó, al analizar la figura del empleado de carrera, que:

El interés propietario que confiere la ley municipal a estos empleados se basa en la expectativa de permanencia que albergan los que son así reclutados al servicio público ajeno al proceso discrecional de formulación de política pública. De forma colateral, se les protege de los vaivenes de la política partidista, dando estabilidad y continuidad a las estructuras de servicio público que, de otra forma, serían vulnerables al capricho y discriminación política.

Por otro lado, el Artículo 1206 del *Código Civil de Puerto Rico (Código Civil)* indica que los contratos existen desde que una o varias personas consienten obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio. Además, el Artículo 1044 del *Código Civil* nos aclara que las obligaciones contenidas en los contratos tienen fuerza de ley entre las partes, y deben cumplirse a tenor con los mismos. Sin embargo, en el Artículo 1207 del *Código Civil* se establece, entre otras cosas, que los contratantes pueden establecer los pactos, las cláusulas y las condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público.

Por su parte, en los casos *In re Pagán Ayala*, 117 D.P.R. 180 (1986), y *Berrocales v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 224 (1974), el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que de establecerse un contrato, cláusula o condición en contra de la ley, la moral o el orden público, el mismo será nulo.

La situación comentada tuvo el efecto de que se pagara indebidamente \$14,394 al entonces Director Ejecutivo de la ATM debido a que la *Estipulación* fue un contrato formalizado en contra de la ley y el orden público, siendo esta nula. Esto limitó a la ATM de recursos que pudo haber utilizado para atender otras actividades de su gestión pública.

La situación comentada se atribuye a que el ex Director Ejecutivo de la ATM se tomó prerrogativas que eran contrarias a las disposiciones de ley y reglamentación aplicables al formalizar la *Estipulación* sin tener autoridad en ley para esto ni tener la aprobación de la Junta de Directores.

En la carta del Director Ejecutivo Interino, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Este hallazgo fue referido al Secretario de Transportación y Obras Públicas que también, es el Presidente de la Junta de Directores para que emita sus comentarios.

En la carta del entonces Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

La representación que me expresó la gerencia de la ATM, encabezada por el señor [...], que era quien tenía la facultad para llegar a ese acuerdo. De hecho, entiendo que el asesor legal externo de la agencia participó en ese proceso y que se reunió con los asesores legales del DTOP antes de presentar la oferta transaccional. Con respecto a los términos y condiciones de la transacción, los mismos son prácticamente iguales a lo que se habían aprobado en la Ley Número 107 del 2009. [sic]

Consideramos las alegaciones del entonces Director Ejecutivo con respecto al **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece, ya que los *Estatutos Corporativos* y el *Reglamento de Personal* de la ATM establecen las responsabilidades del Director Ejecutivo con relación a la formalización de los contratos y a los asuntos del personal, respectivamente.

Hallazgo 4 - Deficiencias en la aprobación y el pago de una compensación final al entonces Director Ejecutivo de la ATM por parte de la Junta de Directores

- a. El 30 de junio de 2005, mediante la *Resolución Núm. 2005-15*, la Junta de Directores de la ATM designó al Director Ejecutivo Auxiliar de Transporte Marítimo de la ATM de los Puertos¹⁸ como Director Ejecutivo de la ATM, efectivo el 1 de julio de 2005.

El 10 de octubre de 2008, mediante la *Resolución Núm. 2008-20*, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM le aumentó el salario al Director Ejecutivo de \$6,306 a \$8,000, efectivo el 1 de octubre de 2008.

El 25 de noviembre de 2008, en la reunión de la Junta de Directores, entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

¹⁸ Del 25 de febrero de 2003 al 30 de junio de 2005, se había desempeñado en este puesto.

La Junta de Directores mantuvo una Sección Ejecutiva en la que el Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (Departamento o DTOP), Honorable [...], informó el proceso de renuncias de los funcionarios a cargo de las agencias adscritas al Departamento. Continuó explicando el Honorable Secretario [...] que le solicitó una opinión legal a la Asesora Legal del DTOP con respecto a la compensación que tienen derecho estos funcionarios. Finalmente explicó el Honorable Secretario [...], que la consulta legal arrojó que se le puede conceder una compensación equivalente a seis meses de salario siempre y cuando el nombramiento del funcionario fuera previo a la aprobación de la Ley Número 103 de 25 de mayo de 2006 (Ley de Reforma Fiscal)¹⁹. [sic]

Sometido el asunto a la consideración, los miembros de la Junta presentes en la reunión discuten ampliamente el mismo²⁰. Luego de aclarar las interrogantes que surgieron y confirmar que la fecha del nombramiento del señor [...] como Director Ejecutivo fue previo a la aprobación de la Ley de Reforma Fiscal; se aprueba por unanimidad por los miembros de la Junta presentes en la reunión otorgarle una compensación final al Director Ejecutivo de la ATM equivalente a seis meses de salario²¹. [sic]

El 3 de diciembre de 2008, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM le informó al entonces Director Ejecutivo de la ATM que efectivo el 15 de diciembre sería reinstalado en el puesto de Gerente de Transportación Marítima en las instalaciones del Acuaexpreso de la ATM con un salario mensual de \$4,798, incluidos los aumentos de los empleados gerenciales. Esto, basado en el *Reglamento de Personal*.

El 4 de diciembre de 2008, éste presentó su renuncia al puesto de Director Ejecutivo de la ATM, efectiva el 15 de diciembre de 2008.

El 15 de diciembre de 2008, el Secretario de Transportación y Obras Públicas de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM lo

¹⁹ En la mencionada *Ley* se indica, entre otras cosas, que no se le asignará compensación final discrecional a funcionarios nombrados con posterioridad a la fecha de esta *Ley* por concepto de cese en sus funciones.

²⁰ Los miembros presentes en la reunión: el Secretario de Transportación y Obras Públicas, el Alcalde del Municipio de Vieques y el representante del interés público.

²¹ El 27 de marzo de 2009, la Gerente de Recursos Humanos nos certificó que el 29 de diciembre de 2008, la ATM le otorgó la bonificación de \$48,000 al entonces Director Ejecutivo.

designó como Director Ejecutivo Interino de la ATM, efectivo el 16 de diciembre de 2008, con un salario mensual de \$8,000. Ocupó dicho puesto hasta el 7 de enero de 2009. El 29 de diciembre de 2008, se le realizó un pago por \$52,000²² que consistió del salario quincenal (16 al 31 de diciembre) y la compensación final. La ATM, mediante transferencia electrónica, le depositó a éste el importe neto de \$41,238 en su cuenta bancaria.

El examen realizado relacionado con la aprobación y el pago de una compensación final de seis meses de sueldo al entonces Director Ejecutivo reveló lo siguiente:

- 1) El 9 de noviembre de 2009, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y Presidente de la Junta de Directores de la ATM le certificó a nuestros auditores que no existe un reglamento, norma, carta circular o directriz del Departamento que regule específicamente el tema de la compensación final de los directores ejecutivos adscritos al Departamento. Sin embargo nos indicó lo siguiente:

La norma aplicable a este tema surge de Opinión del Secretario de Justicia del 14 de abril de 1989, según enmendada, la cual aclaró que las Juntas de Directores de las corporaciones públicas tienen la facultad inherente de establecer la remuneración de sus Directores Ejecutivos, de la cual surge a su vez la facultad implícita de aumentar dicha remuneración mediante la concesión de un bono anual, derivándose ambas facultades de sus respectivas leyes orgánicas. *Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1989-15 del 14 de abril de 1989. [sic]*

Una situación similar se comentó en nuestro *Informe de Auditoría CP-10-19* del 5 de marzo de 2010.

En el Artículo 4(a)(4) de la *Ley Núm. 1* se dispone, entre otras cosas, que el Secretario de Transportación y Obras Públicas podrá nombrar, según determine necesario, a un funcionario ejecutivo y establecer sus deberes, sus poderes y sus facultades de acuerdo con las disposiciones de este capítulo, y fijar su compensación.

²² El importe principal por el salario quincenal era de \$4,000 y \$48,000 por la compensación final. De los documentos evaluados no se pudo determinar el pago neto de cada partida. El pago se realizó mientras éste ocupaba el puesto de Director Ejecutivo Interino en la ATM.

En el Artículo 4(a)(5) de la *Ley Núm. 1* se autoriza al Secretario de Transportación y Obras Públicas a adoptar y aprobar aquellos reglamentos que sirvan para gobernar las operaciones internas de la ATM, así como los que sean necesarios para ejercer lo dispuesto en este capítulo.

La situación comentada en el **apartado a.1)** no le permite al Secretario de Transportación y Obras Públicas ejercer un control adecuado de las compensaciones finales a los directores ejecutivos adscritos al Departamento. Además, da margen para que no se observen procedimientos uniformes en el desarrollo de dichas operaciones. Por otro lado, puede propiciar el ambiente para la comisión de errores e irregularidades, lo que afecta los intereses de la ATM.

- 2) En el acta de reunión de la Junta de Directores del 25 de noviembre de 2008, no se indican las razones para concederle al entonces Director Ejecutivo la compensación final de seis meses.

En el Artículo 18 del *Reglamento Núm. 4284* se dispone, entre otras cosas, que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas, facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera en que se lleven a cabo las transacciones del Gobierno, para proteger los derechos fiscales, los legales y los otros derechos del Gobierno y de las personas afectadas por las transacciones del Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública, los funcionarios del Gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Las decisiones y los hechos importantes deben ser incluidos en un documento. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la Junta de Directores de la ATM, en este caso en específico, debió asegurarse de establecer por escrito las razones por las cuales se le otorgaba la compensación final de seis meses al entonces Director Ejecutivo.

La situación comentada en el **apartado a.2)** no le permite a la Junta de Directores ejercer un control adecuado en la toma de decisiones en lo concerniente a la aprobación y al pago de la bonificación al entonces Director Ejecutivo de la ATM.

La situación comentada en el **apartado a.1)** denota que el Secretario de Transportación y Obras Públicas no protegió los intereses de la ATM al no promulgar la reglamentación necesaria para otorgar y pagar compensaciones finales a los directores ejecutivos de la ATM, al momento de estos desvincularse de dicho cargo. La situación comentada en el **apartado a.2)** es indicativa de que la Junta de Directores se apartó de la reglamentación vigente al no documentar en el acta las razones para la concesión y el pago de la compensación final al entonces Director Ejecutivo de la ATM.

En la carta del entonces Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

En el caso del pago de la compensación y/o bono existía justa causa, según fue objeto de la evaluación de los miembros de la Junta de Directores en la reunión del 25 de noviembre de 2008. Son estos funcionarios los que mejor posición para profundizar e ilustrar la determinación que tomaron. [sic]
[Apartado a.2)]

Consideramos las alegaciones del entonces Director Ejecutivo, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Hallazgo 5 - Ausencia del Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo por parte de un abogado de la ATM, y nombramiento y retribución durante la veda electoral

- a. El 1 de noviembre de 2001, un funcionario fue nombrado en el puesto de Abogado II por el entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos. Esto, con carácter probatorio y un salario mensual de \$2,650. Ese mismo día, prestó el *Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo* para ocupar el puesto.

Del 1 de noviembre de 2001 al 10 de julio de 2005, el Asesor Legal ocupó varios puestos en la Autoridad de los Puertos.

El 3 de agosto de 2005, el abogado fue nombrado en la ATM como Asesor Legal General en un puesto clasificado de confianza y con un salario mensual de \$4,984. Este nombramiento sería efectivo al 17 de julio de 2005²³, ²⁴. El 26 de septiembre de 2007, la

²³ El examen del expediente de personal no reveló que el abogado haya sido nombrado en un puesto de carrera en la ATM. El puesto de carrera como Abogado II era ocupado por éste en la Autoridad de los Puertos.

²⁴ El 1 de septiembre de 2005, el abogado recibió un aumento de salario de \$127, para un salario mensual de \$5,111.

Gerente de Recursos Humanos de la ATM solicitó a la Autoridad de los Puertos la transferencia del expediente de personal del abogado. Esto, debido a su nombramiento de confianza en la ATM.

El 31 de julio de 2006²⁵ y el 29 de junio de 2007, la Directora Ejecutiva Interina y la Subdirectora Ejecutiva de la Autoridad de los Puertos, le aprobaron al abogado dos extensiones adicionales a la licencia sin sueldo, lo que extendió la misma finalmente hasta el 11 de julio de 2008. Ese mismo día, el abogado presentó su renuncia al puesto de Abogado II que ocupaba en la Autoridad de los Puertos. En la comunicación, éste indicó que tal acción le permitiría solicitar en la ATM la reinstalación en un puesto igual o similar al que ocupaba en la Autoridad de los Puertos, una vez concluya su nombramiento de confianza. El 19 de agosto de 2008, el Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos aceptó la misma y sería efectiva el 12 de julio. El abogado continuó ejerciendo funciones como Asesor Legal General de la ATM hasta el 31 de agosto de 2009.

El 14 de agosto de 2008, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y el entonces Director Ejecutivo de la ATM aprobaron el puesto de nueva creación de abogado, el cual formaría parte del Plan de Clasificación para el Servicio de Carrera Gerencial de la ATM. Este puesto se clasificó como gerencial y sería efectivo a partir del 15 de agosto.

El 18 de diciembre de 2008, la Gerente de Recursos Humanos le remitió al entonces Director Ejecutivo de la ATM un memorando denominado *Terminación Nombramiento de Confianza y Reinstalación - Abogado*. En el mismo le indica que efectivo el 17 de julio de 2005, al abogado se le extendió un nombramiento de confianza como Asesor Legal General, y que de conformidad con el Título 103.32 del *Reglamento de Personal* y la *Resolución 2000-37* del 19 de septiembre de 2000, se recomienda que se reinstale al abogado. Además, indicó que el puesto de Abogado II ocupado por éste en la Autoridad de los Puertos no se encuentra en el Plan de Clasificación vigente de la ATM, por lo que se procedió con la creación del puesto de abogado, en la escala 9 con un salario base de \$4,076. También esta indicó que de acuerdo con la conversación del 16 de diciembre

²⁵ Al momento de la aprobación de la licencia sin sueldo al abogado, la Subdirectora Ejecutiva ocupaba el puesto de Directora Ejecutiva Interina.

de 2008, el salario del abogado efectivo el 1 de enero de 2009 sería de \$4,863. El 19 de diciembre de 2008, el entonces Director Ejecutivo de la ATM firmó el referido documento para dar por terminado el nombramiento de confianza de Asesor Legal General y autorizar la reinstalación al puesto de carrera como Abogado, efectivo el 1 de enero de 2009, y con un salario mensual de \$4,863.

El 31 de diciembre de 2008, el entonces Director Ejecutivo Interino de la ATM designó nuevamente al abogado como Asesor Legal General mediante un nombramiento de confianza, efectivo el 1 de enero de 2009 y con un salario mensual de \$5,246.

El 26 de agosto de 2009, el Director Ejecutivo de la ATM le informó a la Gerente de Recursos Humanos que efectivo el 1 de septiembre de 2009, se daba por terminado el nombramiento en el servicio de confianza del Asesor Legal General. Éste fue nuevamente reinstalado en el puesto de Abogado en el servicio de carrera con un salario mensual de \$4,946.

El examen realizado reveló lo siguiente:

- 1) Solicitamos y la ATM no nos suministró copia del *Juramento de Fidelidad y de Toma de Posesión del Cargo o Empleo* para ocupar el puesto de Asesor Legal General. El 29 de mayo de 2009, la Gerente de Recursos Humanos de la ATM, nos certificó lo siguiente:

Certifico, que de la información que obra en el expediente, en el momento en que el licenciado [...] fue nombrado a la ATM, dicho nombramiento fue procesado por la Oficina de Recursos Humanos de la ATM de los Puertos de Puerto Rico a tenor con el contrato de servicios interagencial. El licenciado [...] era empleado de la ATM de los Puertos y había prestado juramento de fidelidad cuando comenzó a trabajar en la ATM de los Puertos. Aparentemente, es por dicha razón que se entendió que no era necesario el juramento de fidelidad.

El nombramiento del abogado en un puesto nuevo de confianza en una agencia distinta a la Autoridad de los Puertos requería el cumplimiento de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y del *Código Político de Puerto Rico (Código Político)*, según enmendado, en cuanto al juramento se refiere. Para esta fecha, la ATM no era un Negociado de la Autoridad de los Puertos, era una agencia

independiente con una estructura organizacional separada y distinta a esta última. La ausencia del juramento, pasados 15 días, es base para que el cargo quede vacante.

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* 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 [...]

Además, en el Artículo 208, Sección 556(9) del *Código Político* se establecen las circunstancias por las cuales un cargo o nombramiento queda vacante antes de vencer el período de duración, entre la más relevante:

Queda vacante un cargo al ocurrir cualquiera de los siguientes casos antes de vencerse el período de duración:

[...]

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

En la *Opinión Núm. 12* del 17 de abril 1969 del Secretario se dispuso:

La falta de juramento requerido a funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado, dentro de los 15 días de su nombramiento no crea *ipso facto* una vacante, a menos que se determine que no se ha prestado el juramento por denegación o negligencia.

[...]

Siendo directivo el término de 15 días dentro del cual deberán prestar juramento los funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado al ser nombrados, es necesario que la ATM nominadora ofrezca a quien no presta el juramento al cargo dentro del susodicho término, la oportunidad de expresar las circunstancias que le han impedido cumplir, para entonces determinar si hubo denegación o negligencia a los fines de declarar vacante el cargo.

En el Título 103.34 del *Reglamento de Personal* se establece que al comenzar a trabajar, toda persona a quien se le extienda un nombramiento para ocupar un puesto en la ATM, deberá, como requisito de empleo, prestar un juramento de fidelidad ante un funcionario autorizado por ley a prestar juramento.

La situación comentada es contraria a lo establecido en la Constitución y en el *Código Político* y le impide a la ATM ejercer un control adecuado sobre el nombramiento de su personal, incluido el abogado. Además, las decisiones que éste haya tomado antes de su juramentación podrían considerarse nulas.

- 2) Según comentamos en el **apartado a.1)**, el Secretario de Transportación y Obras Públicas y el entonces Director Ejecutivo de la ATM aprobaron el puesto de nueva creación de Abogado, el cual se clasificó como gerencial y sería efectivo a partir del 15 de agosto de 2008. El examen realizado reveló que el puesto de Abogado fue creado en aparente violación a la veda establecida por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico cuando se aprobó la *Resolución de Presupuesto*. Además, el aumento otorgado el 18 de diciembre de 2008, al puesto de carrera de Abogado, también constituye una acción de retribución prohibida por la *Ley Núm. 184*.

En la Sección 4.3(2)(q) de la *Ley Núm. 184* en cuanto a las funciones y a las facultades de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (OHRELA) se establece lo siguiente:

Reglamentar e implantar las disposiciones relacionadas con la prohibición de acciones de recursos humanos durante la veda electoral.

En la Sección 6.9 de la *Ley Núm. 184* se establece lo siguiente:

A los fines de asegurar la fiel aplicación del Principio de Mérito en el Servicio Público durante períodos pre y post electorales, las

Autoridades Nominadoras se abstendrán de efectuar cualquier transacción de personal que incluya las áreas esenciales al Principio de Mérito, tales como nombramientos, ascensos, descensos, traslados; tampoco podrán efectuar cambios o acciones de retribución, ni cambios de categoría de puestos. Se exceptúan de la veda los cambios como resultado de la terminación del período probatorio y la imposición de medidas disciplinarias. El incumplimiento de esta disposición conllevará la nulidad de la transacción efectuada.

Esta prohibición comprenderá el período de dos (2) meses antes y dos (2) meses después de la celebración de las elecciones generales de Puerto Rico. Disponiéndose que durante dicho período tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal cambios o acciones de personal de ninguna índole con efecto retroactivo.

Previa aprobación del Director(a), se podrá hacer excepción de esta prohibición por necesidades urgentes e inaplazables del servicio debidamente evidenciado y certificado conforme a las normas que sobre este particular emita la Oficina.

En la *Carta Normativa Especial Núm. 1-2008* del 6 de junio de 2008 (*Carta Normativa*), emitida por la ORHELA, contiene las normas reglamentarias que estarán vigentes durante el período de prohibición o veda electoral. La misma establece que para las agencias, el período de veda se extenderá desde el viernes 5 de septiembre de 2008 hasta el sábado 3 de enero de 2009. Para los municipios, el período vedado comenzará en la misma fecha y se extenderá hasta el lunes 12 de enero de 2009.

Según la Parte III de la *Carta Normativa*, la misma es de aplicabilidad a:

[...] a las Agencias que constituyen Administradores Individuales, las cuales componen el Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público; a las corporaciones públicas y público privadas que hayan incorporado el Principio de Mérito como parte de sus respectivos reglamentos de personal a tenor con el Artículo 5, Sección 5.3 de la Ley Núm. 184, y a las Agencias Excluidas de la Ley Núm. 184 que por disposición de su ley habilitadora u orgánica, o discrecionalmente, hayan incorporado el Principio de Mérito como parte de su reglamentación interna. [...]

Entre otras cosas, la referida *Carta Normativa* establece que:

No obstante, constituyen excepciones a la veda las acciones correspondientes a la terminación del período probatorio, la imposición de medidas disciplinarias y el ejercicio del derecho absoluto a reinstalación de los empleados con status regular de carrera que pasaron al servicio de confianza. [sic]

El 4 de septiembre de 2008, mediante el *Memorando Especial Núm. 12-008*, emitido por la ORHELA a los Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Recursos Humanos, Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Alcaldes y Presidentes de Legislaturas Municipales se les recordó la prohibición de efectuar acciones de recursos humanos durante el período pre y post eleccionario 2008-09.

- 3) Mediante memorando del 18 de diciembre de 2008, luego de celebradas las elecciones generales de ese año, la Gerente de Recursos Humanos de la ATM solicitó al entonces Director Ejecutivo una equivalencia del puesto de Abogado II de la Autoridad de los Puertos al puesto de Abogado que se creó en la ATM el 14 de agosto de 2008. Esto, luego de realizar un análisis de ambos puestos. La Especificación de Puesto para el Abogado II de la Autoridad de los Puertos está codificado en la clase gerencial con una escala salarial VII y con un salario base de \$2,650. A la Especificación de Puesto para el puesto de Abogado creado en la ATM se le asignó una codificación en la clase gerencial con una escala salarial de G-9 con un salario base de \$4,076. Ese mismo día, el entonces Director Ejecutivo de la ATM aprobó la misma y se completó el *Formulario Acción de Personal* para reclasificar al abogado del puesto de Asesor Legal General a Abogado, y se le asignó un salario mensual de \$4,862.

El examen realizado reveló que las funciones entre el puesto de Abogado II y las de Abogado aparentan tener la misma equivalencia o similitud entre dos puestos. El puesto de Abogado II de la Autoridad de los Puertos estaba en la escala 7 mientras que el de Abogado se crea en la escala 9, lo cual armoniza con la norma de aumentar el salario de esta persona con la mayor laxitud, pero que es en violación al *Reglamento de Personal*, ya que la reinstalación se llevaría a cabo a un nivel superior

al que ocupaba en la Autoridad de los Puertos. Además, no hay evidencia de que mientras se desempeñaba como abogado en la Autoridad de los Puertos, el abogado haya realizado funciones relacionadas con el Negociado Marítimo.

El Artículo 4(b) de la *Ley Núm. 1* le confiere la facultad a la ATM para formular, adoptar, enmendar y derogar reglamentos. Por otro lado, el Artículo VII.B de los *Estatutos Corporativos* adoptados por la ATM el 13 de junio de 2005, le confiere al Director Ejecutivo todos los poderes de una autoridad nominadora. Es decir, que puede promulgar, adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos, nombrar, ascender y despedir funcionarios y empleados, entre otras cosas.

En el Título 103.32 del *Reglamento de Personal* se establece, entre otras cosas, que los empleados que habiendo ocupado puestos de carrera en las agencias, municipios o corporaciones públicas y posteriormente ocupen puestos de confianza en la ATM sin haber tenido interrupción en el servicio público tendrán derecho a ser reinstalados con estatus de empleados regulares de carrera en la ATM, en puestos de igual nivel o similar al puesto que ocupaba en el servicio de carrera al momento en que pasó a ocupar el de confianza; aclarando que dicho derecho no queda afectado por el hecho de que el empleado haya presentado carta de renuncia en la agencia anterior y entendiéndose que no será ubicado en un puesto superior al último que ocupó en la categoría de confianza en la ATM. La retribución se consignará conforme al procedimiento de retribución vigente a la fecha de la reinstalación.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2) y 3)** les impidieron a los funcionarios concernientes de la ATM mantener un control efectivo de los nombramientos efectuados y de los salarios asignados al abogado, lo que puede afectar la transparencia de los procesos de la administración de los recursos humanos.

Las situaciones comentadas el **apartado del a.1) al 3)** se atribuyen a que el entonces Director Ejecutivo, la Gerente de Recursos Humanos y demás funcionarios que tuvieron a su cargo el nombramiento y las retribuciones del abogado no actuaron diligentemente y se apartaron de las disposiciones constitucionales y de ley aplicables, y permitieron que el abogado obtuviera unos beneficios que aparentan haberse condicionado solamente para éste. Además, no ejercieron una supervisión efectiva sobre dichas operaciones.

En la carta del Director Ejecutivo Interino, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Se impartirán directrices a la Directora Ejecutiva de Recursos Humanos para que realice un examen del expediente de personal del funcionario y de acuerdo al resultado se tomarán las medidas pertinentes.

En la carta del entonces Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Como expresé anteriormente, las primeras transacciones de personal de la ATM fueron efectuadas por el personal de la Oficina de Recursos Humanos de la ATM de los Puertos. Esta incluye el nombramiento de la Asesor Legal General, que trabajaba en la ATM de los Puertos como Subdirector de la División Legal. Aunque ocupaba un puesto de confianza, el Asesor Legal General había comenzado en la ATM de los Puertos como empleado de carrera y luego fue nombrado en puestos de confianza. En ese momento, el personal que manejó la transacción de la ATM de los Puertos entendió que no era necesario el juramento de fidelidad. El nombramiento del Asesor Legal General fue efectuado mediante una licencia sin sueldo de la ATM de los Puertos la cual fue renovada en dos ocasiones. Posteriormente, el Asesor Legal General presentó su renuncia a la ATM de los Puertos e indicó que deseaba solicitar la reinstalación en la ATM. [*sic*] **[Apartado a.1)]**

Cuando el Asesor Legal General fue reclutado en la ATM de los Puertos estaba vigente un estudio de retribución que fue modificado en el 2003. Mientras ATM no tenía el puesto de abogado de carrera cuando se separó de Puertos. Sin embargo, era necesario incluir el puesto de abogado de carrera debido a que se requería un abogado adicional. [...] Al momento que se hace la reinstalación, la cual es una de las excepciones que permite la ley, era necesario crear el puesto de abogado. La determinación de la retribución del puesto de abogado se tomó en consideración a las funciones que realizaría en la ATM. A diferencia de la ATM de los Puertos en donde hay tres clases de puestos de abogado (I, II y III); en la ATM se consolidaron en una sola clasificación del puesto de abogado. Según mi recuerdo esta situación explica la razón por la cual se le añadió una escala al puesto de abogado y la cuantía del salario fue conforme a la estructura salarial vigente al momento que se hace la reinstalación y no la vieja que había sido derogada por la ATM de los Puertos. [*sic*] **[Apartado a.2)]**

El salario asignado fue de conformidad a la reglamentación vigente. Como es de conocimiento general, esta transacción es una de las excepciones a la veda de las transacciones de personal establecidas por la ley. Aunque el Asesor Legal General fue

reinstalado a un puesto de carrera, por motivos de necesidad del servicio se le extendió un nombramiento en el servicio de confianza. De hecho, el señor [...], Director Ejecutivo nombrado por la nueva administración, mantuvo al Asesor Legal General en ese puesto. [sic] **[Apartado a.3)]**

Consideramos las alegaciones del entonces Director Ejecutivo con respecto al **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece, ya que el *Reglamento de Personal* de la ATM, la Constitución y el *Código Político* establecen la responsabilidad de los funcionarios de juramentar previo a su nombramiento. Además, en la *Ley Núm. 184* y la *Carta Normativa* de la ORHELA contienen las normas que rigen el reclutamiento en el período de prohibición o veda electoral por parte de los funcionarios.

ANEJO 1**AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARITIMO DE PUERTO RICO
Y LAS ISLAS MUNICIPIO****MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON
DEL 1 DE JULIO DE 2006 AL 30 DE JUNIO DE 2009**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Rubén A. Hernández Gregorat	Presidente	2 en. 09	30 jun. 09
Dr. Carlos J. González Miranda	"	1 jul. 07	31 dic. 08
Ing. Fernando Pont Marchese	Presidente Interino	1 mar. 07	30 jun. 07
Dr. Gabriel Alcaraz Emanuelli	Presidente	1 jul. 06	28 feb. 07
Hon. Abraham Peña Nieves	Miembro y Secretario de la Junta ²⁶	26 mar. 09	30 jun. 09
Sr. Dámaso Serrano López	"	4 feb. 08	11 en. 09
Lcdo. Fernando J. Bonilla Ortiz	"	1 jul. 06	11 dic. 07
Hon. Abraham Peña Nieves	Miembro	1 jul. 06	25 mar. 09
Hon. Evelyn Delerme Camacho	"	12 en. 09	30 jun. 09
Sr. Dámaso Serrano López	"	1 jul. 06	3 feb. 08
Sr. Álvaro Pilar Vilagrán	"	2 en. 09	30 jun. 09
Lcdo. Fernando J. Bonilla Ortiz	"	12 dic. 07	31 dic. 08
Sr. Jorge González Olivencia	"	1 jul. 06	30 jun. 09

²⁶ El puesto de Secretario estuvo vacante del 12 de diciembre de 2007 al 3 de febrero de 2008 y del 12 de enero al 25 de marzo de 2009, respectivamente.

ANEJO 2

**AUTORIDAD DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PUERTO RICO
Y LAS ISLAS MUNICIPIO**

**FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON
DEL 1 DE JULIO DE 2006 AL 30 DE JUNIO DE 2009**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Ibsen Santiago Flores	Director Ejecutivo	7 en. 09	30 jun. 09
Sr. Juan A. Cirino Martínez	Director Ejecutivo Interino	16 dic. 08	6 en. 09
"	Director Ejecutivo	1 jul. 06	15 dic. 08
Sr. Michael Robles Abraham	Director Ejecutivo Auxiliar de Operaciones y Servicios ²⁷	9 en. 09	30 jun. 09
Sra. Johanna Polanco Ortiz	Gerente de Recursos Humanos ²⁸	3 sep. 08	30 jun. 09
Sra. Lymarie Colón Rodríguez	Directora Ejecutiva Auxiliar de Administración y Finanzas ²⁹	7 feb. 09	30 jun. 09
Sr. Jorge López Salgado	Jefe de Administración y Finanzas ³⁰	19 jul. 06	2 sep. 08
Sra. Johanna Polanco Ortiz	Jefa de Recursos Humanos y Asuntos Laborales ^{31, 32}	1 m. 08	2 sep. 08
Sra. Jeannette Santana Doménech	"	1 jul. 06	30 abr. 08
Lcdo. Enzo H. Ramírez Echevarría	Asesor Legal General	1 jul. 06	30 jun. 09

²⁷ Puesto vacante del 3 de septiembre de 2008 al 8 de enero de 2009.

²⁸ Puesto de nueva creación con la aprobación del nuevo Plan de Clasificación del 15 de agosto de 2008.

²⁹ Puesto vacante del 3 de septiembre de 2008 al 6 de febrero de 2009.

³⁰ El 15 de agosto de 2008, fue efectivo el nuevo Plan de Clasificación, por lo cual el título del puesto cambió a Director Ejecutivo Auxiliar de Administración y Finanzas.

³¹ El 15 de agosto de 2008, fue efectivo el nuevo Plan de Clasificación, por lo cual el título del puesto cambió a Directora Ejecutiva Auxiliar de Recursos Humanos.

³² Puesto vacante del 3 de septiembre de 2008 al 30 de junio de 2009.

