

12:00
VIC. PRESIDENTE SENADO
THOMAS RIVERA SCHATZ

2010 JUN -9 AM 8:57

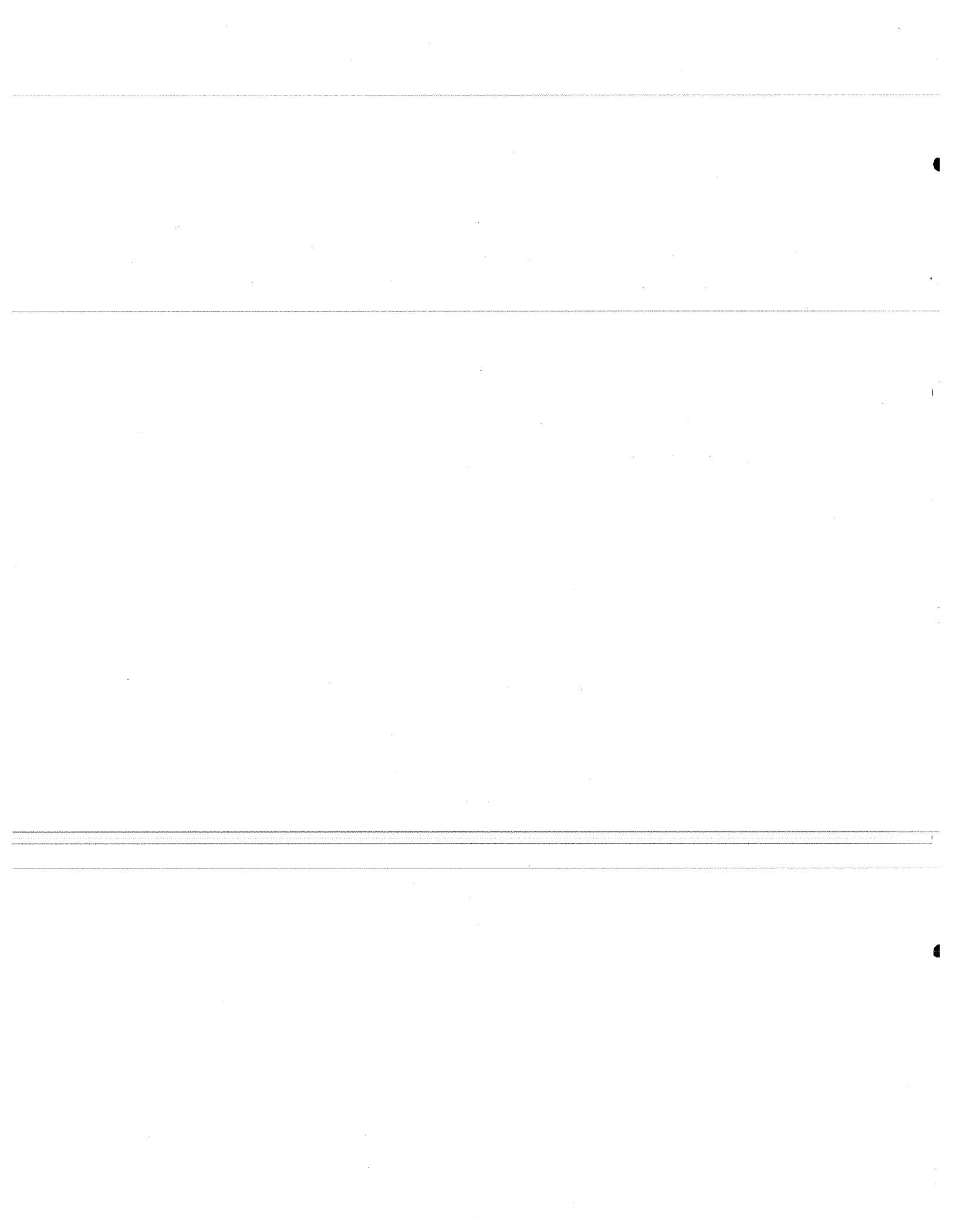
INFORME ESPECIAL DB-10-28

7 de junio de 2010

**Resultado del estudio sobre los
desembolsos realizados mediante reconocimientos de
deudas y otros documentos similares en la Rama Judicial**

Período del estudio: 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009

PD-107100



CONTENIDO

INFORMACIÓN SOBRE LA RAMA JUDICIAL	3
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	4
ALCANCE Y METODOLOGÍA	5
RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LA RAMA JUDICIAL	5
Desembolsos realizados mediante reconocimientos de deuda en la Rama Judicial	5
RECOMENDACIONES	9
AL JUEZ PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO	9
A LA JUEZA DEL TRIBUNAL APELATIVO Y DIRECTORA ADMINISTRATIVA DE LOS TRIBUNALES	9
AGRADECIMIENTO	9
ANEJO 1 - ENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS EN EL AÑO FISCAL 2006-07	10
ANEJO 2 - ENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS EN EL AÑO FISCAL 2007-08	11
ANEJO 3 - ENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS EN EL AÑO FISCAL 2008-09	12

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

7 de junio de 2010

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

Realizamos un estudio sobre los desembolsos realizados mediante reconocimientos de deudas, resoluciones de pago, resoluciones nunc pro tunc¹, certificaciones de acuerdos informales y autorizaciones de pago, y otros documentos similares para el período del 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009, en la Rama Judicial del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico^{2, 3}. Efectuamos dicho estudio 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.

PROPÓSITO DEL INFORME

Este *Informe Especial* se emite con el propósito de comunicar el efecto económico que tiene en los fondos públicos la prestación de servicios sin que se haya otorgado un contrato escrito. Además, para orientar al Juez Presidente del Tribunal Supremo y a la Directora Administrativa de la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) sobre el particular, de manera que en el desempeño de sus deberes ministeriales observen el fiel cumplimiento de la ley y de los reglamentos, para la contratación en el sector gubernamental.

¹ Término en latín que literalmente significa: “ahora para entonces”. Se refiere a aquella cosa que se hizo en un momento, pero debió haberse hecho antes. Se aplica a actuaciones que se realizaron con efecto retroactivo.

² Las normas de la Oficina prohíben el discrimen, entre otros motivos, por razón de género o sexo. Por tanto, para propósitos de este *Informe* todo término utilizado para referirse a una persona o puesto se refiere a ambos géneros.

³ El resultado de este estudio es independiente de los hallazgos que se puedan determinar en las auditorías que periódicamente realizamos de las operaciones fiscales. Los resultados de los exámenes realizados en nuestras auditorías son incluidos en los respectivos informes de auditoría. Éstos se publican en los medios informativos y en nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>. También se remiten copias de dichos informes a algunas bibliotecas públicas.

INFORMACIÓN SOBRE LA RAMA JUDICIAL

En el Artículo V de la Constitución se establece, entre otras cosas, que el Poder Judicial se ejercerá por un Tribunal Supremo, y por aquellos otros tribunales que se establezcan por ley. En dicho Artículo se dispone, además, que el Tribunal Supremo adoptará reglas para la administración de los tribunales, las cuales estarán sujetas a las leyes relativas a los suministros, al personal, a la asignación y a la fiscalización de fondos, y a otras leyes aplicables al Gobierno, en general. Estas reglas de administración deberán estar enmarcadas en el principio de la autonomía judicial, según se establece en la *Ley Núm. 201 del 22 de agosto de 2003, Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003*. El Juez Presidente dirige la administración de los tribunales y nombra un director administrativo, quien desempeña su cargo a discreción de dicho magistrado.

La OAT tiene la responsabilidad de efectuar todos los contratos de bienes o servicios para poder brindar los servicios en el sistema judicial y a la ciudadanía, de acuerdo con la *Ley Núm. 201*. Además, debe cumplir con las disposiciones de la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975*, según enmendada. Esta *Ley* requiere que las entidades gubernamentales⁴ mantengan un registro de todos los contratos que otorgan y remitan copias de éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. También debe cumplir con el *Reglamento Núm. 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, emitido el 15 de septiembre de 2009⁵ por el Contralor de Puerto Rico. En este *Reglamento* se establecen las normas y los procedimientos que deben seguir todas las entidades gubernamentales para la preparación y la administración del registro de contratos, y para el envío de las copias de los contratos a la Oficina del Contralor. Además, se establecen las normas y los procedimientos que debe seguir la Oficina del Contralor para la administración del registro, el examen de los contratos públicos y la

⁴ Esta *Ley* establece que: “El término ‘entidad gubernamental’ incluirá todo departamento, agencia, instrumentalidad, oficinas y todo otro organismo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo a toda corporación pública, sus subsidiarias o cualesquiera entidad gubernamental que tenga personalidad jurídica propia, creada por ley o que en el futuro pudiese crearse, sin excepción alguna. El término ‘entidad municipal’ se refiere a los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluidas las corporaciones municipales especiales y los consorcios.”

⁵ Este *Reglamento* derogó el *Reglamento Núm. 33 del 20 de junio de 2008*, el cual, a su vez, derogó el *Reglamento Núm. 33 del 5 de octubre de 2004*.

expedición de copias de conformidad con los requerimientos de la ley. También se dispone que el Contralor emitirá cartas circulares en las cuales establecerá las guías para que las entidades cumplan con lo dispuesto en el referido *Reglamento*.

La Rama Judicial cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.ramajudicial.pr>. Esta página provee información acerca de ésta y de los servicios que presta.

En los **anejos del 1 al 3** se incluye información sobre las cantidades de reconocimientos de deudas emitidos y los desembolsos efectuados durante los años fiscales del 2006-07 al 2008-09.

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*⁶, 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

El estudio cubrió del 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009. Como base para este estudio, el 14 de septiembre de 2009 enviamos, por correo electrónico, a la Directora Administrativa de la OAT una carta con fecha del 10 de septiembre de 2009. En dicha carta solicitamos que nos enviara y certificara la información relacionada con los desembolsos efectuados mediante reconocimientos de deudas, resoluciones de pago, resoluciones nunc pro tunc, certificaciones de acuerdos informales y autorizaciones de pago, y otros documentos similares. La Directora Administrativa de la OAT debía completar una certificación. En ésta debía certificar, con su firma, que la información provista era correcta. Se incluyó también una hoja de trabajo electrónica, en la cual debía incluir toda la información relacionada con los referidos desembolsos para el período objeto de examen.

Para realizar el estudio, utilizamos la información suministrada por la OAT y la información contenida en el Registro de Contratos de la Oficina del Contralor.

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LA RAMA JUDICIAL

Desembolsos realizados mediante reconocimientos de deuda en la Rama Judicial

- a. El estudio realizado reveló que del 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009, la Rama Judicial realizó pagos por \$2,806,315 por servicios recibidos por parte de 50 contratistas

⁶ Cumplir con los *Cánones de Ética Judicial* y con el *Código de Ética Profesional* aprobados por el Juez Presidente del Tribunal Supremo.

sin que se hubiera formalizado un contrato formal escrito⁷. Para validar dichos servicios y poder pagar los mismos, la Directora Administrativa de los Tribunales, emitió 68 reconocimientos de deudas del 11 de agosto de 2006 al 27 de mayo de 2009⁸. Los pagos se efectuaron del 11 de julio de 2006 al 29 de mayo de 2009⁹. Uno de estos pagos, por \$2,527, se realizó 81 días antes de que se validara el mismo mediante un reconocimiento de deuda. Dicho pago se efectuó el 11 de julio de 2006, mientras que el reconocimiento de deuda fue otorgado el 29 de septiembre de 2006. **[Véanse los anejos del 1 al 3]**

En la *Ley Núm. 18* se requiere que las entidades gubernamentales, incluidas las municipales, mantengan un registro de todos los contratos que otorgan y que remitan copias de los mismos a la Oficina del Contralor. También se establece que no se podrá exigir ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato hasta tanto se haya registrado y remitido copia de éste a esta Oficina. A tales efectos, se dispuso que todo contrato debe contener el siguiente aviso: “Ninguna prestación o contraprestación objeto de este contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor a tenor con lo dispuesto en la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada.”

En el Artículo 3.B. de la *Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004, Ley para establecer los parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales o consultivos para las agencias y entidades gubernamentales*, se establece, entre otras cosas, que todo contrato entre una entidad gubernamental y un contratista debe formalizarse por escrito. Además, en el Artículo 5 de dicha *Ley* se establece, entre otras cosas, que, al

⁷ Los servicios fueron provistos al Tribunal Supremo de Puerto Rico, a la OAT, al Centro Judicial de Bayamón y al Tribunal Superior, salas de: Aguadilla, Arecibo, Carolina, Fajardo, Humacao y Mayagüez.

⁸ El desembolso correspondiente a uno de estos reconocimientos de deudas se efectuó posterior al periodo del Estudio. Dicho desembolso no fue incluido en este *Informe*.

⁹ Los desembolsos efectuados durante los años fiscales del 2006-07 al 2008-09 fueron por \$1,065,747, \$852,896 y \$887,672, respectivamente, para un total de \$2,806,315.

otorgar un contrato, las entidades gubernamentales deben asegurarse de cumplir con las leyes especiales y la reglamentación aplicables, según el tipo de servicio a contratarse¹⁰.

En el Artículo 2(e) de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece como parte de la política del Gobierno, que debe existir un control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo le sirva al jefe de la dependencia para desarrollar de forma efectiva el programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Tal control interno funcionará en forma independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de Gobierno¹⁰.

Cónsono con las disposiciones mencionadas y con los estatutos que regulan la contratación gubernamental, es indispensable que en toda contratación de servicios, la OAT se asegure de que se realicen contratos escritos antes de la prestación de los servicios. El contrato es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes, en forma clara y precisa, y para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de algunas de las partes.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido varios requisitos que deben ser observados cuando se otorguen contratos gubernamentales. Éstos son: (1) que conste por escrito para que lo convenido tenga efecto vinculante¹¹; (2) haber identificado los fondos de donde se van a pagar los servicios o bienes, previo a suscribir el contrato; y (3) mantener un registro fiel de los contratos que se suscriben y remitir copias a esta Oficina.

¹⁰ La *Ley Núm. 237* excluye a la Rama Judicial y la *Ley Núm. 230* le aplica parcialmente. No obstante, la política pública que promulgan ambas leyes nos ayuda a entender el sentido y el significado común y cotidiano que los legisladores propusieron con respecto a los fondos públicos.

¹¹ Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en *Colón Colón v. Municipio de Arecibo*, 170 D.P.R. 718, 726 (2007), que: “[...] Este requisito tiene que cumplirse sin excepción alguna para que lo acordado tenga validez entre las partes. *Ríos v. Municipio de Isabela*, 159 D.P.R. 839 (2003); *Fernández & Gutiérrez v. Municipio de San Juan*, 147 D.P.R. 824, 830-833 (1999); *Hatton v. Municipio de Ponce*, 134 D.P.R. 1001 (1994). El requisito de contrato escrito es uno de carácter formal o sustantivo. Constituye un mecanismo profiláctico tendiente a evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales.” Véanse, además, *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999); y *Las Marías Reference Laboratory Corp. v. Municipio de San Juan*, 159 D.P.R. 868 (2003).

Por otro lado, las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas y otros documentos similares, no constituyen el contrato escrito que requiere el derecho prevaleciente, pues no incluyen las prestaciones y las contraprestaciones que cada parte asume mediante un contrato con todas las condiciones, las cláusulas y las certificaciones requeridas por la reglamentación y las leyes vigentes. El contrato escrito es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes en forma clara y precisa para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

La situación comentada ocasionó que se incumpliera con las disposiciones de la *Ley Núm. 18*. Además, la ausencia de un contrato escrito previo a la prestación de los servicios es contraria a la política pública adoptada por el Gobierno y propicia un ambiente para que se presenten reclamaciones fraudulentas e ilegales. Además, puede dar lugar a que se efectúen pagos por servicios no prestados. Por otro lado, los contratos verbales son válidos en derecho, pero su uso en el Gobierno no es aceptable por varias razones:

- El Gobierno entra en una relación contractual sin contar con evidencia escrita del alcance de los contratos y de las obligaciones de las partes, lo que puede dar lugar a que se efectúen pagos por servicios no prestados.
- En caso de que la parte contratada incumpla, el Gobierno no estaría protegido adecuadamente.
- Incumplen con la *Ley Núm. 18* que requiere que los contratos se remitan a la Oficina del Contralor dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su otorgamiento.
- Impiden que la información sobre dicho contrato esté disponible en la Oficina del Contralor para examen por cualquier parte interesada, en calidad de documento público.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3.

RECOMENDACIONES

AL JUEZ PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

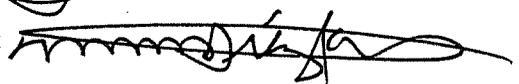
1. Ver que la Directora Administrativa de los Tribunales cumpla con las **recomendaciones 2 y 3**.

A LA JUEZA DEL TRIBUNAL APELATIVO Y DIRECTORA ADMINISTRATIVA DE LOS TRIBUNALES

2. Evaluar los pagos efectuados por \$2,806,315 mediante reconocimientos de deudas para determinar si los mismos fueron conforme a la ley y a la reglamentación aplicables, y tomar las acciones que en derecho corresponden.
3. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que se formalicen contratos escritos antes de que se reciban los servicios. Además, que los mismos se incluyan en el Registro de Contrato de la entidad y se remitan a esta Oficina para el registro correspondiente. Esto, con el propósito de dar cumplimiento a la *Ley Núm. 18* y a la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico¹².

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de la Rama Judicial, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestro estudio.

Oficina del control
Por: 

¹² Véase el folleto *Principios Legales y de Sana Administración que Regulan la Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos en el Sector Público*, emitido por esta oficina en julio de 2006. Se puede acceder al mismo a través de nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

ANEJO 1

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS
MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS
SIMILARES EN LA RAMA JUDICIALENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS
EN EL AÑO FISCAL 2006-07

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Oficina de Administración de los Tribunales	<u>25</u>	<u>\$1,065,747</u>
TOTAL	<u>25</u>	<u>\$1,065,747</u>

ANEJO 2

**RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS
MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS
SIMILARES EN LA RAMA JUDICIAL**

**ENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS
EN EL AÑO FISCAL 2007-08**

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Oficina de Administración de los Tribunales	<u>21</u>	<u>\$852,896</u>
TOTAL	<u>21</u>	<u>\$852,896</u>

ANEJO 3**RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS
MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS
SIMILARES EN LA RAMA JUDICIAL****ENTIDAD DE LA RAMA JUDICIAL QUE REALIZÓ DESEMBOLSOS
EN EL AÑO FISCAL 2008-09**

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Oficina de Administración de los Tribunales	<u>22</u>	<u>\$887,672</u>
TOTAL	<u>22</u>	<u>\$887,672</u>