RECIBIDO
OFIC. PRESIDENTE SENADO P.R.
THOMAS RIVERA SCHATZ
2010 JUN -9 AM 8:58

INFORME ESPECIAL DR-10-07

7 de junio de 2010

Resultado del estudio sobre los desembolsos realizados mediante reconocimientos de deudas y otros documentos similares en los Sistemas de Retiro y en la Comisión Especial Permanente sobre los Sistemas de Retiro del Servicio Público

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

PD-10260

CONTENIDO

Página

PROPÓSITO DEL INFORME **3**

INFORMACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE RETIRO Y LA CEPSR **4**

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA **7**

ALCANCE Y METODOLOGÍA **8**

COMENTARIO ESPECIAL **8**

Disposiciones legales aplicables a la contratación gubernamental, y relacionadas con las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas, y otros documentos similares 8

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LOS SISTEMAS DE RETIRO Y EN LA CEPSR **16**

Desembolsos realizados mediante reconocimientos de deudas en los sistemas de retiro 16

RECOMENDACIONES **19**

AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, AL PRESIDENTE DEL SENADO Y A LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES 19

AL SECRETARIO DE JUSTICIA 19

A LOS PRESIDENTES DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS 20

AL ADMINISTRADOR DE LA ASR 20

AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL SRM 20

A LA ADMINISTRADORA DEL SISTEMA DE RETIRO DE LOS EMPLEADOS DE LA AUTORIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE PUERTO RICO, Y A LOS DIRECTORES EJECUTIVOS DEL SISTEMA DE RETIRO DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO Y DE LA CEPSR 21

AGRADECIMIENTO **21**

ANEJO 1 - ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2006-07 22

ANEJO 2 - ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2007-08 23

ANEJO 3 - ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2008-09 24

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 tunc[1], 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 los sistemas de retiro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (sistemas de retiro) y en la Comisión Especial Permanente sobre los Sistemas de Retiro del Servicio Público (CEPSR)[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 a los jefes de los sistemas de retiro y de la CEPSR sobre el

---

[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] Los resultados del estudio son independientes de los hallazgos que se puedan determinar en las auditorías que periódicamente realizamos. 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.

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.

INFORMACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE RETIRO Y LA CEPSR

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuenta con cinco sistemas de retiro dirigidos a proveer a los funcionarios y a los empleados públicos, pensiones y otros beneficios, a fin de que cuenten con un ingreso digno y razonable, luego de dedicar sus años fructíferos al servicio público. Además, mediante la *Ley Núm. 20 del 31 de mayo de 1985*, según enmendada, se crea la CEPSR, con el propósito de estudiar e investigar todo lo relacionado con el funcionamiento y la administración de los sistemas de retiro. Los cinco sistemas de retiro fueron creados, según se indica:

- El Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico fue creado en virtud de la *Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951*, según enmendada. Mediante la *Ley Núm. 305 del 24 de septiembre de 1999*, se enmendó la *Ley Núm. 447* y se realizó una reforma en la base estructural del Sistema, a la cual se le conoce como Sistema 2000. Todos los funcionarios y empleados que ingresen al Sistema a partir de enero de 2000, entran a esta nueva estructura.

- El Sistema de Retiro de la Judicatura fue creado en virtud de la *Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954*, según enmendada.

El Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y el Sistema de Retiro de la Judicatura son administrados por la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (ASR).

La ASR cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.asr.gobierno.pr. Esta página provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta.

- El Sistema de Retiro para Maestros (SRM) se rige por las disposiciones de la *Ley Núm. 91 del 29 de marzo de 2004, Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada.

  El SRM cuenta con una página en Internet, la cual provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta. A la misma se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.srm.gobierno.pr.

- El Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico se creó por disposición de la *Ley Núm. 135 del 7 de mayo de 1942, Ley de la Universidad de Puerto Rico*, posteriormente derogada por la *Ley Núm. 1 del 20 de enero de 1966*.

  El Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.retiro.upr.edu. Esta página provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta.

- El Sistema de Retiro de los Empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico fue creado como resultado de un acuerdo entre la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER) y la Autoridad de Fuentes Fluviales de Puerto Rico, ahora Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE), mediante la *Resolución Núm. 200 del 25 de junio de 1945*, adoptada por la Junta de Gobierno de la AEE.

  El Sistema de Retiro de los Empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.aeepr.com/retiro. Esta página provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta.

La CEPSR está compuesta por 10 miembros en representación de: 4 sistemas de retiro; la Asociación de Pensionados del Gobierno de Puerto Rico; la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; la Cámara de Representantes; el Senado de Puerto Rico; y 2 ciudadanos particulares nombrados por el Gobernador, en representación del interés público.

La CEPSR cuenta con una página en Internet, la cual provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta. A la misma se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.cepsr.gobierno.pr.

Los sistemas de retiro y la CEPSR están adscritos a la Rama Ejecutiva. Las contrataciones en la Rama Ejecutiva se rigen por la *Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004*, por las cartas circulares que emiten otras entidades gubernamentales con jurisdicción en los asuntos relacionados con la contratación y los desembolsos de fondos públicos, y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Además, deben cumplir con la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975*, según enmendada, y con los requisitos que se establecen en 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* del 15 de septiembre de 2009, aprobado por el Contralor de Puerto Rico[4].

En la *Ley Núm. 237* se establecen los parámetros uniformes que las entidades gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico deben cumplir al efectuar la contratación de los servicios profesionales y consultivos. La *Ley Núm. 18* requiere que las entidades gubernamentales[5] mantengan un registro de todos los contratos que otorgan y remitan copias de éstos a la Oficina del Contralor. En el *Reglamento Núm. 33* 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 expedición de copias de conformidad con los requerimientos de la ley. También se dispone

[4] 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.

[5] 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 pudiere 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."

que el Contralor emitirá cartas circulares en las cuales establecerá las guías para que las entidades cumplan con lo dispuesto en el referido *Reglamento*.

El Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: http://www.gobierno.pr. Esta página provee información acerca de las entidades gubernamentales y de los servicios que prestan.

En los **anejos del 1 al 3** se presentan las entidades que realizaron desembolsos durante los años fiscales del 2006-07 al 2008-09, respectivamente.

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

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

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

ALCANCE Y METODOLOGÍA

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 los funcionarios principales de los sistemas de retiro y de la CEPSR, una carta con fecha del 10 de septiembre de 2009. En dicha carta solicitamos que nos enviaran y certificaran 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. Los funcionarios principales de los sistemas de retiro y de la CEPSR debían completar una certificación. En ésta debían certificar, con su firma, que la información provista era correcta. Se incluyó también una hoja de trabajo electrónica, en la cual debían incluir toda la información relacionada con los referidos desembolsos para el período objeto de examen.

Para realizar el estudio, utilizamos la información suministrada por los cinco sistemas de retiro y por la CEPSR, así como la información contenida en el Registro de Contratos de la Oficina del Contralor.

COMENTARIO ESPECIAL

Disposiciones legales aplicables a la contratación gubernamental, y relacionadas con las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas, y otros documentos similares

El 22 de junio de 2006, el ex Gobernador de Puerto Rico promulgó la *Orden Ejecutiva 2006-23, Para reglamentar el pago por servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor*. Entre otras cosas, se estableció lo siguiente:

[...] En aquellos casos en que se amerite el pago de servicios prestados antes del registro en la Oficina del Contralor, y siempre y cuando los mismos hayan sido prestados a tenor de un contrato informal debidamente perfeccionado, las agencias e instrumentalidades públicas podrán y deberán proceder a formalizar un contrato con vigencia retroactiva, el cual registrarán en la Oficina del Contralor, y con cargo al cual desembolsarán los fondos razonables que se adeuden al contratista por servicios prestados. **[Por Tanto PRIMERO]**

[...]

A manera de excepción extraordinaria, sin embargo, las agencias e instrumentalidades públicas podrán conceder el pago de servicios prestados previo al otorgamiento de un contrato formal y debidamente registrado en la Oficina del Contralor, mediante las figuras del contrato informal y el contrato con vigencia retroactiva, pero sólo después que dicho contrato con vigencia retroactiva haya sido otorgado y registrado. **[Por Tanto TERCERO]**

Previo a la prestación de cualquier servicio por un contratista, una agencia o instrumentalidad pública que tenga una necesidad inminente e impostergable de obtener tal servicio, debido a una situación de emergencia que no pudo haber sido prevista mediante la diligencia de una persona razonable, podrá perfeccionar un contrato informal que tendrá que constar por escrito, y cumplir obligatoriamente con los siguientes requisitos básicos: **[Por Tanto CUARTO]**

Incluir las razones por las cuales, a juicio del funcionario autorizado para perfeccionar tal contrato a nombre de la agencia o instrumentalidad, se justifica llevar a cabo una contratación de emergencia, sin mediar el requerido contrato formal.

[...]

Una vez se autorice un contrato informal mediante este procedimiento, la agencia o instrumentalidad tendrá que proceder inmediatamente a otorgar un contrato formal con vigencia retroactiva al momento en que se perfeccionó el contrato informal. **[Por Tanto SÉPTIMO]**

> Dicho contrato retroactivo podrá y tendrá que ser registrado en la Oficina del Contralor, haciéndose formar parte del mismo también el contrato informal originalmente perfeccionado. **[Por Tanto OCTAVO]**
>
> Solo después de este trámite podrá procederse al desembolso de los fondos públicos en pago de los servicios prestados. **[Por Tanto NOVENO]**
>
> [...]
>
> Por último, y a manera de extrema excepción, una agencia o instrumentalidad podrá también pagar mediante un contrato con vigencia retroactiva por servicios prestados en una emergencia extrema, cuando no haya tiempo ni tan siquiera para perfeccionar un contrato informal, si dichos servicios son necesarios para evitar daños a la integridad corporal, a la vida o a los derechos civiles de una persona, o algún otro tipo de daño extraordinario e irreparable al patrimonio del ELA o de una persona a causa de un caso fortuito o fuerza mayor, o de una orden judicial; en tal caso, se tendrá que hacer constar las circunstancias extraordinarias y la imposibilidad de perfeccionar tan siquiera un contrato informal en el contrato formal que se otorgue con posterioridad a la prestación de los servicios. **[Por Tanto DECIMOQUINTO]**
>
> [...]
>
> Las normas establecidas en esta Orden Ejecutiva serán de igual aplicación a aquellas situaciones en las cuales se ha vencido un contrato sin que sea debidamente renovado, o cuando un contratista ha facturado el monto total autorizado en el contrato y se requiere, pues, una enmienda para aumentar el tope de facturación del mismo. **[Por Tanto DECIMOSÉPTIMO]**

En la referida *Orden Ejecutiva* se dispuso que sería aplicable a los servicios que se pudieran prestar a partir del 1 de julio de 2006.

El 30 de junio de 2008, se promulgó la *Orden Ejecutiva Núm. 2008-27, Para enmendar la Orden Ejecutiva Núm. 23 de 22 de junio de 2006, Boletín Administrativo Núm. OE-2006-23, a los fines de aclarar el alcance de su aplicación*. Según se expresa en la *Orden Ejecutiva Núm. 27*, cuando se establecieron en la *Orden Ejecutiva Núm. 23* los procedimientos para reglamentar el pago por los servicios prestados sin haber mediado un contrato formal

debidamente registrado en la Oficina del Contralor de Puerto Rico no se tomaron en consideración aquellas situaciones que, aunque no son consideradas emergencias extremas, ponen en riesgo la capacidad y el manejo de la agencia. Tampoco, el tiempo de adaptación requerido para que las agencias pudieran hacer la transición necesaria para ajustarse al nuevo procedimiento. Por tal razón, enmendaron el **Por Tanto VIGÉSIMO** para que se lea como sigue:

> Las agencias e instrumentalidades que, debido a inminente necesidad, que podría afectar los servicios encomendados por ley o la estructura organizacional de las mismas, hayan requerido o requieran un servicio, el cual haya sido o sea prestado sin que medie el debido contrato formal, durante el periodo entre el 1 de julio de 2006 y el 31 de diciembre de 2008, tendrán que solicitar autorización del Secretario de la Gobernación para otorgar un contrato con vigencia retroactiva mediante el cual puedan efectuar el pago correspondiente. A esos efectos, la agencia o instrumentalidad tendrá que someter para evaluación un borrador del contrato con vigencia retroactiva, propuesto y un memorando explicativo. Dicho memorando explicativo deberá incluir la razón por la cual, a juicio del funcionario autorizado, se justificaba la solicitud y la prestación del servicio sin antes formalizarse el debido contrato. Dicha explicación deberá especificar el servicio o la estructura operacional que se hubiese visto afectada de no recibir el servicio de forma inmediata. Además, deberá incluir una descripción del servicio, el precio cobrado y una certificación de que dicho precio o tarifa es razonable a base de la realidad prevaleciente en el mercado. Se aclara, sin embargo, que nada de lo dispuesto en esta orden Ejecutiva se entenderá como que crea derecho alguno, sustantivo o procesal, a favor de entidad privada o gubernamental alguna que preste servicios a las agencias o instrumentalidades.

En la *Carta Circular OC-09-10, Disposiciones legales aplicables a la contratación gubernamental*, emitida el 11 de agosto de 2008 por el Contralor de Puerto Rico, se indica, entre otras cosas, que el procedimiento establecido en las órdenes ejecutivas mencionadas estaba en contra de las disposiciones de las *leyes núms. 18 y 237*, y de la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico[6]. Además, se indicó que en los procesos de auditoría se examinarán todas las transacciones para asegurarnos de que no se hayan dado prestaciones o contraprestaciones ni se hayan emitido pagos hasta tanto se registre y se remita a

---

[6] Dicha *Carta Circular*, las órdenes ejecutivas y las leyes mencionadas están disponibles en nuestra página en Internet: http://www.ocpr.gov.pr.

esta Oficina copia del contrato; que el incumplimiento de esta obligación conllevaría que se emitan los hallazgos correspondientes; y, entre otras cosas, que se podría recomendar el recobro de los fondos públicos.

El 12 de junio de 2009, el Secretario de Justicia emitió la *Carta Circular Núm. 2009-04, Medidas en torno a la prospectividad y a la formalidad de los contratos otorgados con las entidades gubernamentales*. Esta *Carta Circular* dejó sin efecto varias cartas circulares que se habían emitido para poner en vigor las directrices de la *Orden Ejecutiva Núm. 2006-23*, según enmendada. Además, desautorizó a las agencias a otorgar contratos retroactivos e informales por ser dicha práctica contraria a la ley y a la jurisprudencia, vigentes. Sin embargo, se dispuso que los titulares de las agencias, que tengan ante sí reclamaciones de los contratistas, por servicios prestados o materiales recibidos sin mediar un contrato formal entre las partes, deberán analizar cada una de las reclamaciones y en el ejercicio de su discreción, podrán formalizar la obligación y realizar el pago, en casos excepcionales. En ésta se indican los servicios que cualifican y la evidencia o situación fidedigna que demuestran la excepción. Dichos pagos se harán a través de reconocimientos de deudas, resoluciones de pago, u otros documentos similares, según corresponda. Además, se dispone que la formalización de la obligación deberá notificarse a la Oficina del Contralor.

Por esto, el 23 de julio de 2009, el Contralor emitió la *Carta Circular OC-10-03, Resoluciones de Pago, Reconocimientos de Deuda y otros documentos similares*[7]. En ésta se advierte que el procedimiento creado por el Secretario de Justicia mediante la *Carta Circular Núm. 2009-04* está en contra de lo establecido en el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución, el cual dispone que: "Sólo se dispondrá de las propiedades y de los fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley." Además, se advierte, como se hizo mediante la

[7] Disponible en nuestra página en Internet: http://www.ocpr.gov.pr.

Carta Circular OC-09-10, que la *Carta Circular Núm. 2009-04* también está en contra de las *leyes núms. 18 y 237*, y de la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

En la *Ley Núm. 18* se requiere que las entidades gubernamentales, incluidos los municipios, mantengan un registro de todos los contratos que otorgan y que remitan copias de los mismos a esta Oficina. Mediante la *Ley Núm. 127 del 31 de mayo de 2004*, la cual enmendó la *Ley Núm. 18*, se establece, entre otras cosas, que la falta de presentación de los contratos gubernamentales en la Oficina del Contralor dentro de los términos establecidos en la *Ley*, no será causa para que los tribunales declaren la nulidad de tales contratos. No obstante, se establece que no se podrá exigir ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato hasta tanto una copia de éste se haya registrado y remitido a esta Oficina. A tales efectos, se dispone 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 la *Ley Núm. 237* se establecen los requisitos para la contratación de servicios profesionales o consultivos en los departamentos, las agencias, las corporaciones públicas y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En el Artículo 3 se dispone que:

> Todo contrato otorgado entre una entidad gubernamental y un contratista deberá cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:
>
> El otorgamiento de un contrato de servicios profesionales o consultivos entre un contratista y el Gobierno deberá ser prospectivo. Toda entidad gubernamental pagará únicamente por servicios rendidos. **[Artículo 3.A.]**
>
> Debe formalizarse por escrito [...] **[Artículo 3.B.]**
>
> [...]

> El contrato debe indicar de forma precisa cuáles son los servicios u obligaciones que se requieren por el gobierno. Los servicios que se contraten tienen que estar descritos detalladamente en el texto del contrato. **[Artículo 3.G.]**
>
> Para lograr un control fiscal adecuado es necesario que en el contrato se establezca la cuantía máxima a pagarse. **[Artículo 3.H.]**
>
> [...]

Además, en el Artículo 5 de la *Ley Núm. 237* se dispone que: "Toda entidad gubernamental velará que al otorgar un contrato se cumpla con las leyes especiales y reglamentación que apliquen según el tipo de servicios a contratarse."

En *De Jesús González* v. *Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999), el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó que:

> [...] cuando la contratación involucra el uso de bienes o fondos públicos, hemos insistido, además, en la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolsos de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo. Hemos enfatizado que el manejo prudente de fondos públicos está saturado de intereses de orden público. Hemos resaltado normativamente la imperiosa necesidad de evitar el dispendio, la extravagancia, el favoritismo y la prevaricación en los contratos gubernamentales.

En *Las Marías Reference Laboratory Corp.* v. *Municipio de San Juan*, 159 D.P.R. 868 (2003), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró la doctrina pautada en *Hatton* v. *Municipio de Ponce*, 134 D.P.R. 1001 (1994), a los efectos de que el fiel cumplimiento de los requisitos formales en la contratación municipal aplican aun cuando exista un estado de emergencia real, debidamente proclamado por el Alcalde o por el Gobernador de Puerto Rico. Esto, para evitar que los estados de emergencia, reales o ficticios, sean mal utilizados por funcionarios municipales y terceras personas.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido también varios requisitos que deben ser observados cuando se otorguen contratos gubernamentales[8]. Éstos son: (1) que conste por escrito para que lo convenido tenga efecto vinculante; (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 la Oficina del Contralor.

Además, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en su más reciente expresión, *Quest Diagnostics of Puerto Rico, Inc.* v. *Municipio de San Juan*, 2009 T.S.P.R. 77, reiteró que los principios generales en materia de contratos no son suficientes en este tipo de contratación cuando no se cumple con los requisitos que imponen las leyes especiales aplicables y que las partes privadas que contratan con el Gobierno deben velar por el fiel cumplimiento de las leyes o se arriesgan a sufrir pérdidas económicas por su descuido.

En el *Reglamento Núm. 33* 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 la remisión de las copias de los contratos a la Oficina. Se establecen, además, las normas y los procedimientos que seguirá la Oficina para la administración de su registro, el examen de los contratos públicos y la expedición de las copias conforme a la ley. Finalmente, se dispone que el Contralor emitirá cartas circulares a las entidades gubernamentales en las cuales establecerá las guías para cumplir con lo dispuesto en este *Reglamento*. En el Artículo 7, *Contenido del Registro de Contratos*, se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

> Todos los contratos, sin excepción alguna, y toda enmienda, acuerdo, determinación, constancia o acción que los rescinda, serán anotados en el Registro de Contratos de la entidad en orden de los números asignados y de su fecha de otorgamiento [...] Se excluyen las resoluciones de pago, los reconocimientos de deuda y documentos similares, por éstos no cumplir con el estado de derecho vigente [...]

---

[8] *Ocasio* v. *Alcalde Maunabo*, 121 D.P.R. 37 (1988); *Colón Colón* v. *Municipio de Arecibo*, 170 D.P.R. 718 (2007); *Fernández & Gutiérrez* v. *Municipio de San Juan*, 147 D.P.R. 824, 830-833 (1999); y *Hatton* v. *Municipio de Ponce*, 134 D.P.R. 1001 (1994).

Esta Oficina se reafirma en que todas las transacciones fiscales se deben hacer en armonía con el estado de derecho prevaleciente. Así, ninguna prestación o contraprestación podrá realizarse o exigirse hasta tanto se remita y se registre la copia del contrato en la Oficina. Las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas, y otros documentos similares no constituyen el contrato escrito que requiere el derecho prevaleciente. En éstos no se incluyen las prestaciones ni 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 que alguna de las partes incumpla.

Esta Oficina respeta y cumple con el estado de derecho legislado, reglamentado e interpretado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, por lo que no reconoce la validez de las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas y otros documentos similares por entender que son contrarios al derecho vigente, aun cuando éstos se hayan enviado para su registro. La práctica de emitir resoluciones de pago, reconocimientos de deudas u otros documentos similares impiden que los funcionarios correspondientes realicen la revisión de los contratos antes de que se otorguen, para así velar por que se cumpla con la política pública de proteger los fondos públicos. Esta práctica también propicia un ambiente para reclamaciones fraudulentas e ilegales.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3.

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LOS SISTEMAS DE RETIRO Y EN LA CEPSR

Desembolsos realizados mediante reconocimientos de deudas en los sistemas de retiro

a. El estudio realizado reveló que del 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2009, 2 de los 5 sistemas de retiro (40 por ciento) realizaron pagos por $1,277,922, por servicios recibidos por parte de 56 contratistas, sin que se hubiera otorgado un contrato formal escrito[9]. Para validar dichos servicios y poder pagar los mismos, los administradores y los

[9] Los desembolsos efectuados durante los años fiscales del 2006-07 al 2008-09 fueron por $614,670, $379,172 y $284,080, respectivamente, para un total de $1,277,922.

directores ejecutivos de los sistemas de retiro emitieron 73 reconocimientos de deudas del 3 de julio de 2006 al 6 de mayo de 2009. **[Anejos del 1 al 3]** Los pagos se efectuaron del 21 de julio de 2006 al 27 de mayo de 2009, según se indica:

1) Del 13 de septiembre de 2006 al 27 de mayo de 2009, la ASR realizó pagos por $1,100,711 por servicios recibidos por parte de 30 contratistas. Para validar dichos servicios y poder pagar por los mismos, los administradores en funciones durante el período mencionado emitieron 38 reconocimientos de deudas del 5 de septiembre de 2006 al 6 de mayo de 2009.

2) Del 21 de julio de 2006 al 13 de abril de 2009, el SRM realizó pagos por $177,211 por servicios recibidos por parte de 26 contratistas. Para validar dichos servicios y poder pagar por los mismos, los directores ejecutivos en funciones durante el período mencionado emitieron 35 reconocimientos de deudas del 3 de julio de 2006 al 6 de marzo de 2009.

En el Artículo 3.B. de la *Ley Núm. 237* se establece, entre otras cosas, que todo contrato entre una entidad gubernamental y un contratista debe formalizarse por escrito.

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 política pública del Gobierno, que debe de existir un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que cada jefe de dependencia o entidad corporativa desarrolle efectivamente los programas que se le han encomendado. De conformidad con dicha política pública, y como norma de sana administración, los jefes de los organismos gubernamentales se deben asegurar de que se formalicen contratos escritos antes de la prestación de los servicios y se abstengan de hacer los mismos con efecto retroactivo. El contrato escrito 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 alguna de las partes.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido también varios requisitos que deben ser observados cuando se otorguen contratos gubernamentales[10]. Éstos son: (1) que conste por escrito para que lo convenido tenga efecto vinculante; (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 la Oficina del Contralor.

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.

La situación comentada ocasionó que se incumpliera con las disposiciones de las *leyes núms. 18 y 237*. 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.

[10] 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).

- 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 de Puerto Rico 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 de Puerto Rico para examen por cualquier parte interesada, en calidad de documento público.

Véanse las recomendaciones de la 3 a la 9.

RECOMENDACIONES

AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, AL PRESIDENTE DEL SENADO Y A LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

1. Considerar la necesidad de promulgar legislación para imponer multas administrativas fijas a los presidentes, a los directores ejecutivos, a los administradores y a otros funcionarios principales de los sistemas de retiro cuando incurran en solicitar servicios sin que se hubiera formalizado un contrato formal escrito. Dicha legislación debe establecer que éstos pagarán con sus bienes privativos. **[Comentario Especial]**

AL SECRETARIO DE JUSTICIA

2. Reevaluar la *Carta Circular Núm. 2009-04*, por ésta crear un procedimiento que permite autorizar el desembolso de fondos públicos en contravención con el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución, así como con las *leyes núms. 18 y 237*, y con la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico. **[Comentario Especial]**

3. Orientar a los presidentes, a los directores ejecutivos, a los administradores y a otros funcionarios principales de los sistemas de retiro, en cuanto a los efectos adversos que

tienen para el Gobierno, los desembolsos de fondos públicos en contravención con las disposiciones mencionadas. **[Comentario Especial y Resultado]**

A LOS PRESIDENTES DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS

4. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que se cumpla con las **recomendaciones de la 5 a la 9**. **[Resultado]**

AL ADMINISTRADOR DE LA ASR

5. Evaluar los pagos por $1,100,711 efectuados a 30 proveedores por servicios prestados sin formalizar un contrato escrito para determinar si los mismos fueron conforme a la ley y a la reglamentación aplicables, y tomar las acciones que en derecho correspondan. **[Resultado]**

6. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que se formalicen contratos escritos antes de que se reciban los servicios. Además, que los mismos se remitan a esta Oficina para que se incluyan en el Registro de Contratos. Esto, con el propósito de dar cumplimiento a la *Ley Núm. 18* y a la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico[11]. **[Resultado]**

AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL SRM

7. Evaluar los pagos por $177,211 efectuados a 26 proveedores por servicios prestados sin formalizar un contrato escrito para determinar si los mismos fueron conforme a la ley y a la reglamentación aplicables, y tomar las acciones que en derecho correspondan. **[Resultado]**

8. 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 Contratos 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 Rico[11]. **[Resultado]**

---

[11] 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.

A LA ADMINISTRADORA DEL SISTEMA DE RETIRO DE LOS EMPLEADOS DE LA AUTORIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE PUERTO RICO, Y A LOS DIRECTORES EJECUTIVOS DEL SISTEMA DE RETIRO DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO Y DE LA CEPSR

9. 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 Contratos 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 Rico[12]. **[Resultado]**

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de los sistemas de retiro y de la CEPSR, les agradecemos la cooperación que nos prestaron para realizar este estudio.

Oficina del Contralor
Por: [signature]

[12] Véase la nota al calce 11.

ANEJO 1

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LOS SISTEMAS DE RETIRO Y EN LA CEPSR

ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2006-07

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura	11	$490,177
Sistema de Retiro para Maestros	22	124,493
TOTAL	33	$614,670

ANEJO 2

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LOS SISTEMAS DE RETIRO Y EN LA CEPSR

ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2007-08

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura	12	$357,167
Sistema de Retiro para Maestros	8	22,005
TOTAL	20	$379,172

ANEJO 3

RESULTADO DEL ESTUDIO SOBRE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS MEDIANTE RECONOCIMIENTOS DE DEUDAS Y OTROS DOCUMENTOS SIMILARES EN LOS SISTEMAS DE RETIRO Y EN LA CEPSR

ENTIDADES DE LOS SISTEMAS DE RETIRO QUE REALIZARON DESEMBOLSOS DURANTE EL AÑO FISCAL 2008-09

ENTIDADES	CANTIDAD DE DOCUMENTOS	IMPORTE PAGADO
Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura	15	$253,367
Sistema de Retiro para Maestros	5	30,713
TOTAL	20	$284,080