

INFORME DE AUDITORÍA DA-10-13
30 de noviembre de 2009
OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL
(Unidad 1463 - Auditoría 13119)

Período auditado: 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2008

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	3
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	6
ALCANCE Y METODOLOGÍA	7
OPINIÓN.....	7
RECOMENDACIONES	7
AL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL.....	7
CARTAS A LA GERENCIA.....	9
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	10
AGRADECIMIENTO.....	10
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	11
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	11
HALLAZGOS EN LA JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL	12
1 - Reglamentación sin actualizar de las operaciones de los recursos humanos.....	12
2 - Convocatoria de reclutamiento cuyos requisitos mínimos eran menos restrictivos que los establecidos en el Plan de Clasificación de Puestos para el Servicio de Carrera vigente, y requisitos de preparación académica y experiencia no incluidas en las especificaciones de clases para los puestos en el servicio de confianza	13
3 - Documentos no requeridos y formulario no completado, relacionados con nombramientos de personal.....	17
4 - Funciones propias de la Oficina de Finanzas realizadas por la Oficina de Recursos Humanos, ausencia de un sistema de seguridad y privacidad de los expedientes de personal, y falta de investigaciones a los candidatos a empleo	20

ANEJO 1 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO23

ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO24

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

30 de noviembre de 2009

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Junta de Calidad Ambiental (JCA) para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III 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 esta auditoría. Este tercer informe contiene el resultado parcial del examen que efectuamos de las operaciones relacionadas con la administración de los recursos humanos. En el primer informe presentamos el resultado de la evaluación de los controles administrativos relacionados con el cumplimiento del **Registro de Puestos**, el funcionamiento de la Oficina de Auditoría Interna, y los controles internos relacionados con la propiedad, las recaudaciones, los sistemas de información y el almacén de materiales (**Informe de Auditoría DA-08-22 del 28 de mayo de 2008**). En el segundo informe presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con las compras, las cuentas por pagar y los desembolsos, y los contratos de servicios profesionales y consultivos (**Informe de Auditoría DA-10-04 del 26 de agosto de 2009**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La JCA fue creada en virtud del **Artículo 9 de la Ley Núm. 9, Ley sobre Política Pública Ambiental del 18 de junio de 1970**, según enmendada. Ésta fue derogada por la

Ley Núm. 416, Ley sobre Política Pública Ambiental del 22 de septiembre de 2004. Su misión es proteger la calidad del ambiente, mediante el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo, y de la contaminación por ruido; utilizando todos los medios y las medidas prácticas para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva, y cumplir con las necesidades sociales y económicas y cualesquiera otras que puedan surgir con las presentes y futuras generaciones de puertorriqueños. Además, es la agencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con la facultad para ejercer, ejecutar, recibir, administrar, establecer reglamentos, e implantar un sistema de permisos relacionados con la **Ley Federal de Agua Limpia**, la **Ley Federal de Aire Limpio**, la **Ley Federal de Disposición de Desperdicios Sólidos**, la **Ley Federal de Conservación y Recuperación de Recursos**, la **Ley Federal Abarcadora de Emergencias Ambientales, Compensación y Responsabilidad Pública**, y a los fines de cualquier otra legislación federal que en el futuro se apruebe por el Congreso de los Estados Unidos en relación con la conservación ambiental y los recursos naturales.

La JCA está adscrita a la Oficina del Gobernador de Puerto Rico y es un organismo normativo, coordinador, regulador y planificador con facultades cuasi-judiciales y cuasi-legislativas. Ésta es dirigida por una Junta de Gobierno que se compone de tres miembros asociados, los cuales son nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Estos miembros dedicarán todo su tiempo al trabajo de la misma. El término de cada miembro asociado será de cuatro años, disponiéndose que los primeros nombramientos a efectuarse bajo esta Ley se harán en forma escalonada por el término de dos, tres y cuatro años cada uno. El Gobernador designa a uno de los miembros como Presidente de la Junta de Gobierno de la JCA, y éste, a su vez, designa a otro de los miembros como Vicepresidente de la misma. El Gobernador, además, nombra a un miembro alterno por un término de cuatro años para que sustituya a los miembros asociados en los casos de vacantes, enfermedades, licencias con y sin sueldo, vacaciones, ausencias temporeras o inhabilidad de cualesquiera de éstos, para que realice las funciones o encomiendas que el Presidente estime necesario asignarle a los fines de lograr los propósitos de esta Ley. El Presidente de la Junta de

Gobierno será el Director Ejecutivo, y como tal, dirigirá y supervisará las actividades administrativas y técnicas de la JCA.

La Junta de Gobierno de la JCA tiene, entre otras cosas, los siguientes deberes y responsabilidades: desarrollar y recomendar al Gobernador la política pública ambiental a tenor con la declaración de principios establecida en la **Ley sobre Política Pública Ambiental**; adoptar y promulgar la reglamentación necesaria para proteger el ambiente, especialmente en cuanto al control de ruidos, el manejo y la disposición de desperdicios sólidos peligrosos y no peligrosos, los estándares de calidad de las aguas, el control de la contaminación atmosférica y la evaluación de documentos ambientales que se le presenten; y ejercer, ejecutar, recibir y administrar la delegación de toda legislación o programa federal relacionado con la protección del ambiente y de los recursos naturales.

El **ANEJO 1** contiene una relación de los miembros de la Junta de Gobierno de la JCA que actuaron durante el período auditado. El **ANEJO 2** contiene una relación de los funcionarios principales de la JCA que actuaron durante el período.

En los años fiscales del 2003-04 al 2006-07 la JCA contó con recursos de asignaciones estatales, federales y especiales por \$167,508,389, y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$143,035,300, para un saldo de \$24,473,089, según se indica:

AÑO FISCAL	FONDOS ESTATALES	FONDOS FEDERALES Y ESPECIALES	TOTAL	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES	SALDO NO OBLIGADO
2003-04	\$ 55,834,892	\$17,360,787	\$ 73,195,679	\$ 30,611,727	\$42,583,952
2004-05	30,229,714	5,912,986	36,142,700	41,611,753	(5,469,053)
2005-06	16,908,399	3,876,611	20,785,010	34,265,820	(13,480,810)
2006-07	<u>11,952,000</u>	<u>25,433,000</u>	<u>37,385,000</u>	<u>36,546,000</u>	<u>839,000</u>
TOTAL	<u>\$114,925,005</u>	<u>\$52,583,384</u>	<u>\$167,508,389</u>	<u>\$143,035,300</u>	<u>\$24,473,089</u>

Al 31 de diciembre de 2007, estaban pendientes de resolución por los tribunales dos demandas civiles por daños y perjuicios presentadas contra la JCA por \$2,575,000.

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

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos.
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente.
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras.
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones.
5. Mantener el control presupuestario.
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos.
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos.
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos.
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal.
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, 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**. Ambas **cartas circulares** se pueden acceder a través de nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2008. En algunos aspectos se examinaron operaciones de fechas 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
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales objeto de este **Informe** se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos del 1 al 3**, clasificados como principales, y el **Hallazgo 4**, clasificado como secundario.

En la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan dichos **hallazgos**.

RECOMENDACIONES

AL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL

1. Actualizar los reglamentos de personal para el servicio de carrera y de confianza o promulgar reglamentos nuevos para conformarlos a las disposiciones de la **Ley Núm. 184**

del 3 de agosto de 2004, Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, según enmendada. [Hallazgo 1]

2. Establecer en los **planes de clasificación de puestos para el servicio de confianza del personal gerencial**, los requisitos mínimos de preparación y experiencia que deben reunir las personas que ocupan dichos puestos. **[Hallazgo 2-b.]**
3. Transferir las funciones relacionadas con el procesamiento del pago de las nóminas a la División de Finanzas, a los fines de evitar que en la División de Recursos Humanos se realicen funciones conflictivas. **[Hallazgo 4-a.]**
4. Ver que el Gerente de Asuntos Administrativos ejerza una supervisión adecuada y se asegure de que el Jefe de Recursos Humanos cumpla con su responsabilidad y:
 - a. Establezca normas de reclutamiento para cada clase de puesto basadas en los requisitos mínimos establecidos en las especificaciones de clases contenidas en el Plan de Clasificación de Puestos vigente y no se repitan situaciones como la comentada en el **Hallazgo 2-a.**
 - b. Vele por que, previo al nombramiento del personal, se le requiera la presentación de la **Certificación de Radicación de Planillas (Modelo SC-2068)** o de la **Certificación de Razones por las Cuales No Está Obligado en Ley a Rendir la Planilla de Contribución sobre Ingresos (Modelo SC-2781)**. **[Hallazgo 3-a.1)a]**
 - c. Vele por que los expedientes de personal contengan los siguientes documentos:
 - 1) **Certificación Negativa** emitida por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) **[Hallazgo 3-a.1)b]**
 - 2) Evidencia en original sobre la preparación académica (o copia autenticada) **[Hallazgo 3-a.1)c]**
 - 3) Autorización de los empleados para la realización de descuentos **[Hallazgo 3-a.1)d]**

- 4) **Certificación Negativa de Caso de Pensión Alimentaria** que emite la Administración para el Sustento de Menores (ASUME) [Hallazgo 3-a.1)e]
 - 5) **Certificación de Deuda** que emite el Departamento de Hacienda. [Hallazgo 3-a.1)f]
- d. Se asegure de que para cada nombramiento exista la **Descripción del Puesto**, firmada por el empleado, en la que se establezcan los deberes y las responsabilidades asignadas al momento de su nombramiento. [Hallazgo 3-a.2)]
 - e. Establezca controles internos necesarios para mantener la seguridad de los expedientes de personal y designar a una persona la custodia de los mismos. [Hallazgo 4-b.]
 - f. Realice investigaciones sobre el personal que se recluta para trabajar en la JCA y corrobore la existencia de la experiencia y los conocimientos necesarios, y así emplear al personal más capacitado. [Hallazgo 4-c.]

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** incluidos en la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**, se informaron al Lic. Pedro J. Nieves Miranda, Presidente de la Junta de Gobierno de la JCA (Presidente), en carta de nuestros auditores del 13 de febrero de 2009.

El borrador de los **hallazgos** de este **Informe** se remitió en cartas del 14 de octubre de 2009 al Presidente y a los ex presidentes de la Junta de Gobierno de la JCA, Lic. Carlos W. López Freytes y Lic. Esteban Mujica Cotto, para comentarios. En cartas del 2 de noviembre de 2009 nos comunicamos nuevamente con los ex presidentes para que enviaran sus comentarios sobre el borrador de los **hallazgos del Informe** que les fuera remitido.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

Sobre los **hallazgos** incluidos en la carta de nuestros auditores, el 27 de marzo de 2009 el Presidente nos informó que esperaba el borrador del **Informe** para someter sus comentarios.

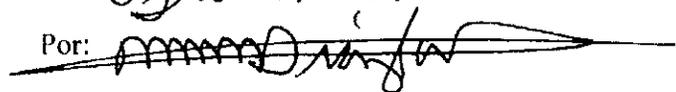
En carta del 21 de octubre de 2009 el Presidente contestó el borrador de los **hallazgos del Informe** que le fue remitido. Éste nos indicó lo siguiente:

La Oficina de Auditoría Interna de la Junta de Calidad Ambiental ha evaluado el borrador de los hallazgos del informe mencionado en referencia. El..., Gerente de la Oficina de Auditoría Interna me ha recomendado no emitir, por el momento, comentarios sobre los hallazgos incluidos en el borrador. Nuestras acciones serán contenidas en los Planes de Acción Correctiva que se generen para adoptar las recomendaciones que proponga la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Los ex presidentes, licenciado López Freytes y licenciado Mujica Cotto, no contestaron el borrador de los **hallazgos del Informe** que les fue remitido.

AGRADECIMIENTO

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

Oficina del Contralor
Por: 

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

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

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos 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, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o 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.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

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 los hallazgos incluidos en el borrador 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 JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL, 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 JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL

Los hallazgos del 1 al 3 se clasifican como principales y el Hallazgo 4 como secundario.

Hallazgo 1 - Reglamentación sin actualizar de las operaciones de los recursos humanos

- a. La JCA constituye un Administrador Individual para fines de la administración de sus recursos humanos. En los años fiscales del 2004-05 al 2006-07 la JCA efectuó desembolsos para el pago de sueldos, incluido el bono de navidad y costos relacionados por \$21,761,000, \$19,108,000 y \$24,159,000, respectivamente. Al 30 de junio de 2007, la JCA contaba con 532 puestos ocupados. Las operaciones relacionadas con el proceso de selección, reclutamiento, nombramientos y otras funciones relacionadas con la administración de los recursos humanos eran responsabilidad de la División de Recursos Humanos. El Jefe de Recursos Humanos era supervisado por el Gerente de Asuntos Administrativos. Éste le respondía al Presidente de la JCA.

El examen relacionado con estas operaciones reveló que al 30 de junio de 2007 el Presidente de la JCA no había actualizado el **Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera** del 29 de marzo de 1988 y el **Reglamento de Personal para los Empleados de Confianza** aprobado el 22 de noviembre de 1985, o promulgado reglamentos nuevos, a tono con las disposiciones contenidas en la **Ley Núm. 184**. Dichos reglamentos no contenían disposiciones sobre negociaciones con representantes sindicales sobre procedimientos a utilizarse en imposición de medidas disciplinarias. Tampoco contenían disposiciones sobre la inelegibilidad a empleo de personas convictas por delitos graves y que se hayan cometido en el ejercicio de una función pública, entre otras disposiciones.

En el **Artículo 5.5.4.1 de la Ley Núm. 184** se dispone que todos los administradores individuales, cubiertos o no por la **Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998¹**, deberán adoptar para sí un reglamento con relación a las áreas esenciales al principio de mérito, el cual deberá estar en armonía con las disposiciones de esta Ley.

En el **Artículo 8 de la Ley Núm. 416** se establece que el Presidente de la JCA creará la organización interna necesaria para el desempeño de las funciones encomendadas a la JCA y adoptará reglas para la organización y procedimientos internos.

La situación comentada le impidió a la JCA contar con procedimientos actualizados en el área de recursos humanos que le sirvieran de guía para realizar sus funciones en forma efectiva. Además, no le permite a la División de Recursos Humanos mantener un control adecuado de sus operaciones. La falta de reglamentación actualizada propicia la comisión de errores e irregularidades en las operaciones mencionadas sin que se puedan detectar a tiempo para tomar las medidas correctivas y fijar responsabilidades.

Los funcionarios que se desempeñaron como Presidente de la JCA durante el período de auditoría no cumplieron con las disposiciones de las leyes citadas para proteger adecuadamente los mejores intereses de la JCA.

Véase la **Recomendación 1**.

Hallazgo 2 - Convocatoria de reclutamiento cuyos requisitos mínimos eran menos restrictivos que los establecidos en el Plan de Clasificación de Puestos para el Servicio de Carrera vigente, y requisitos de preparación académica y experiencia no incluidas en las especificaciones de clases para los puestos en el servicio de confianza

- a. Del examen de las operaciones relacionadas con la administración de los recursos humanos, determinamos, además, que el 1 de octubre de 2003 el Presidente de la JCA emitió una convocatoria de reclutamiento para la clase de Auxiliar Administrativo Principal, cuyos requisitos mínimos eran menos restrictivos que los establecidos para dicha clase en el **Plan de Clasificación de Puestos para el Servicio de Carrera**, aprobado el 6 de junio

¹ Ésta se conoce como **Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público** y le concedió a los empleados públicos de las agencias gubernamentales el derecho a negociar colectivamente.

de 1984² por el Director de la entonces Oficina Central de Administración de Personal (ahora Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) (**Plan de Clasificación**).

En las especificaciones de clases que formaban parte del **Plan de Clasificación** se establecen como requisitos mínimos para la clase de Auxiliar Administrativo Principal, entre otros, lo siguiente: graduación de colegio o universidad reconocida y tres años de experiencia en labores administrativas, uno de ellos a nivel de Auxiliar Administrativo.

El 5 de agosto de 2003, el Presidente de la JCA aprobó las **Normas de Reclutamiento** para la referida clase en las que estableció como requisitos mínimos el tener un Bachillerato de un colegio o universidad acreditada y tres años de experiencia administrativa, ejecutiva y de supervisión, uno de éstos en funciones similares en naturaleza y complejidad a las que realiza un Auxiliar Administrativo en la JCA. Estos requisitos básicamente eran los mismos establecidos en el **Plan de Clasificación**. En las referidas **Normas** se añadió, además, que en lugar de dichos requisitos se aceptaría también el grado de Maestría de una universidad acreditada con un año de experiencia administrativa, ejecutiva y de supervisión, uno de éstos en funciones similares a las que realizaba un Auxiliar Administrativo en la JCA.

Sin embargo, el 26 de septiembre de 2003, el Presidente de la JCA aprobó otras **Normas de Reclutamiento** para la clase mencionada en las cuales hizo menos restrictivo los requisitos del puesto al establecer, antes de los requisitos mencionados, los siguientes: en primer lugar, estar ocupando o haber ocupado un puesto de Auxiliar Administrativo en el servicio de carrera en la JCA con 12 meses de experiencia en la clase; o en su lugar, graduación de escuela superior acreditada y 7 años de experiencia oficinesca, administrativa, ejecutiva o de supervisión, uno de éstos en funciones similares a las que realiza un Auxiliar Administrativo en el servicio de carrera en la JCA; o en su lugar, Grado Asociado de un colegio o

² Se hicieron efectivas retroactivamente al 1 de noviembre de 1981. Éstas estuvieron vigentes hasta el 6 de julio de 2004 cuando se aprobaron los nuevos planes de clasificación de puestos y de retribución para el servicio de carrera del personal gerencial.

universidad acreditada y 5 años de experiencia oficinesca, administrativa, ejecutiva o de supervisión, uno de éstos en funciones similares a las que realiza un Auxiliar Administrativo en la JCA.

En la **Sección 4.3.(1) de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, Ley de Personal del Servicio Público**³, según enmendada, se disponía que se establecerán normas de reclutamiento para cada clase de puesto que incluirán los requisitos mínimos para ocupar puestos basados en las cualificaciones establecidas en las especificaciones de clases.

En la **Sección 6.3-3.b de la Ley Núm. 184** se establece, además, que:

Las convocatorias incluirán las normas de reclutamiento para cada clase de puesto encaminadas a atraer al Servicio Público los mejores recursos disponibles. Las convocatorias, sin limitarse a, incluirán título de la clase de puesto, naturaleza del trabajo, sueldo, los requisitos de aprobación de examen o exámenes, cuando tal sea el caso, y los de preparación académica y/o experiencia que, como mínimo habrán de poseer los aspirantes a empleo. Los requisitos mínimos de preparación y/o experiencia deberán estar a su vez orientados por lo establecido en los planes de clasificación o método de valoración de puestos...

La situación comentada en el **Apartado a.** le impide a la JCA mantener un control adecuado de sus operaciones de personal y, además, desvirtúa los propósitos de la ley y del **Plan de Clasificación** de establecer los requisitos mínimos de preparación académica y de experiencia para cada puesto. Además, propicia el ambiente para que se beneficien a algunas personas al momento de efectuar nombramientos.

La situación comentada en el **Apartado a.** obedece, principalmente, a que el Jefe Interino de Recursos Humanos al 1 de octubre de 2003 no veló por el cumplimiento de las disposiciones citadas ni cumplió con su responsabilidad en cuanto a la situación comentada. Además, el entonces Director del Programa de Asuntos Gerenciales (ahora Gerente de Asuntos Administrativos) no supervisó adecuadamente dichas operaciones. Por otro lado, el

³ Derogada por la Ley Núm. 184.

Presidente de la JCA no cumplió con las disposiciones citadas al momento de aprobar la referida convocatoria.

- b. El 6 de julio de 2004, el Presidente de la JCA, en conjunto con la Administradora Interina de la Oficina de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) (ahora Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) aprobaron los nuevos **planes de clasificación de puestos y de retribución para el servicio de confianza del personal gerencial** de la JCA. El examen de dichos **planes** reflejó que en las especificaciones de clases para los puestos en el servicio de confianza no se incluyeron requisitos mínimos en términos de preparación académica y experiencia. Sólo se establecieron conceptos de clases que exponen de manera genérica las características del trabajo aplicables al puesto en términos de naturaleza, complejidad, responsabilidad y autoridad.

En la **Sección 4.2(4) de la Ley Núm. 5** se establecía que se deberá preparar por escrito la descripción de cada clase, que contendrá los elementos básicos comunes a los puestos en ella incluidos. La descripción de estos elementos incluirá, entre otros, la preparación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas mínimas.

En la **Sección 6.3-2.m de la Ley Núm. 184** se dispone que el personal comprendido en el servicio de confianza será de libre selección, libre remoción y deberá reunir aquellos requisitos de preparación, experiencia y de otra naturaleza que la Autoridad Nominadora considere imprescindibles para el adecuado desempeño de las funciones asignadas al puesto.

La situación comentada en el **Apartado b.** puede dar lugar a que se recluten personas que no cuenten con la preparación o la experiencia para realizar la labor de los puestos que ocupan.

La situación comentada en el **Apartado b.** se atribuye, principalmente, a que los funcionarios que se desempeñaron como Presidente de la JCA del 6 de julio de 2004 al 30 de junio de 2008 no velaron por el cumplimiento de las disposiciones de ley citadas.

Además, la funcionaria que al 6 de julio de 2004 se desempeñaba como Administradora Interina de la entonces OALARH no protegió los mejores intereses del Gobierno.

Véanse las recomendaciones 2 y 4.a.

Hallazgo 3 - Documentos no requeridos y formulario no completado, relacionados con nombramientos de personal

a. Seleccionamos para examen 15 nombramientos efectuados del 10 de junio de 2004 al 1 de noviembre de 2006⁴, y solicitamos los expedientes de personal relacionados con dichos nombramientos para verificar que contaran con todos los documentos requeridos, y que los nombramientos se hicieran conforme a la ley y a la reglamentación aplicable. El examen reveló lo siguiente:

1) En los expedientes de los 15 nombramientos no se encontró evidencia, ni ésta nos fue suministrada para examen, de que a dichos empleados se les requirieran los siguientes documentos:

a) En 7 (47 por ciento) la **Certificación de Radicación de Planillas** que expide el Departamento de Hacienda. Tampoco contenían la **Certificación de Razones por las Cuales No Está Obligado en Ley a Rendir la Planilla de Contribución Sobre Ingresos**.

En la **Sección 6.3.1.c. de la Ley Núm. 184** se establece que todo candidato que interese ingresar al servicio público deberá cumplir con las disposiciones aplicables de la **Ley de Contribución sobre Ingresos**, según enmendada, sobre la radicación de la planilla de contribución sobre ingresos los cuatro (4) años previos a la solicitud.

En la **Carta Circular Núm. 1300-29-03 del 27 de mayo de 2003**, emitida por el Secretario de Hacienda, se establece, entre otras cosas, que en el momento del nombramiento del personal seleccionado deberá constar en el expediente del

⁴ Catorce puestos en el servicio de carrera y un puesto transitorio.

solicitante el documento original de la **Certificación de Radicación de Planillas** o del **Modelo SC-2781**. Se establece también que bajo ningún concepto se puede nombrar a un empleado que no haya cumplido con este requisito y que las correspondientes evidencias estén disponibles al momento de hacer dicho nombramiento.

- b) En 12 (80 por ciento) la **Certificación Negativa** emitida por el CRIM.
- c) En 9 (60 por ciento) el original del documento expedido por una universidad o institución educativa acreditada relacionado con la preparación académica del empleado. Sólo se encontraron fotocopias, las cuales tampoco estaban certificadas como copia fiel y exacta del original.
- d) En siete, las autorizaciones de los empleados para la realización de descuentos.
- e) En uno (7 por ciento) la **Certificación Negativa de Caso de Pensión Alimentaria** expedida por ASUME o que, de tener la obligación, estaba al día en los pagos o mantenía un plan de pagos con el que cumplía fielmente.
- f) En uno la **Certificación de Deuda** emitida por el Departamento de Hacienda.

En el **Artículo 12.1.a de la Ley Núm. 184** se establece que cada agencia mantendrá un expediente de sus empleados que refleje el historial completo de éstos desde la fecha de su ingreso original en el servicio público hasta el momento de su separación definitiva del servicio. Una disposición similar se establece en la **Sección 5.8 de la Ley Núm. 5**.

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 exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, los organismos gubernamentales deben mantener los expedientes de los empleados completos y organizados que contengan, entre otros,

evidencia de la preparación académica, autorizaciones de los descuentos de nómina, certificaciones negativas sobre el pago de pensiones alimentarias, sobre deudas con el CRIM y sobre deudas con el Departamento de Hacienda. Además, dichos documentos deben ser originales, y en caso contrario, deben estar certificados como copia fiel y exacta del original por un empleado de la agencia.

- 2) En 10 de los 15 expedientes (67 por ciento) no se encontró el formulario de **Descripción de Puesto (Formulario OP-16)** en el que se establecieran los deberes y responsabilidades asignadas a cada uno de éstos al momento de su nombramiento.

En la **Sección 6.2.2 de la Ley Núm. 184** se establece que se preparará una descripción por escrito de cada puesto, copia de la cual será entregada a cada empleado. La descripción del puesto será de tal naturaleza que oriente al empleado respecto a las funciones básicas que debe realizar y que permita a la Autoridad Nominadora cumplir adecuadamente su gestión pública. Una disposición similar se establece en la **Sección 4.2.(2) de la Ley Núm. 5**.

La situación comentada en el **Apartado a.1)a)** le impidió a la JCA asegurarse de que los empleados cumplieran con los requisitos impuestos por ley sobre la radicación de planillas sobre contribución de ingresos. Además, puede propiciar la comisión de irregularidades en las transacciones de personal, y que las mismas no se detecten a tiempo para fijar responsabilidades. Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)b) al f) y 2)** no permitieron a la JCA ejercer un control adecuado de las transacciones de personal y limitaron el análisis y cotejo de los documentos por parte de las personas que tienen esa función. Además, pudo propiciar la comisión de irregularidades relacionadas con el reclutamiento de personal, y que las mismas no se detectaran a tiempo para fijar responsabilidades. También impidió a nuestros auditores verificar en todos sus detalles la corrección de dichas transacciones.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** son indicativas de que los funcionarios que se desempeñaron como Jefe de Recursos Humanos durante el referido período no velaron por el cumplimiento de las mencionadas disposiciones reglamentarias y de normas

de sana administración. Además, los funcionarios que se desempeñaron como Gerente de Asuntos Administrativos durante el referido período no ejercieron una supervisión adecuada de dichas operaciones.

Véase la Recomendación de la 4.b. a la d.

Hallazgo 4 - Funciones propias de la Oficina de Finanzas realizadas por la Oficina de Recursos Humanos, ausencia de un sistema de seguridad y privacidad de los expedientes de personal, y falta de investigaciones a los candidatos a empleo

- a. Las funciones relacionadas con el procesamiento de las nóminas que se tramitaban a través del Sistema de Recursos Humanos y Nóminas del Departamento de Hacienda (RHUM) estaban bajo la dirección de la División de Recursos Humanos, en lugar de la División de Finanzas. Esto creaba una situación conflictiva de funciones debido a que el Jefe de Recursos Humanos era el funcionario principal responsable de reclutar el personal y autorizar transacciones relacionadas con éste. Además, era responsable de autorizar los documentos de las transacciones de personal que tenían impacto fiscal en el procesamiento de las nóminas, tales como informes de cambio y comprobantes de pago global de liquidaciones de licencias, entre otros.

En el Artículo 4-f. de la Ley Núm. 230 se dispone que la organización fiscal que diseñe o apruebe el Secretario para las dependencias y entidades corporativas deberá proveer para que en el proceso fiscal exista una debida separación de funciones y responsabilidades que impida o dificulte la comisión de irregularidades, proveyendo al mismo tiempo para una canalización ordenada y rápida de las transacciones financieras. En consonancia con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, es recomendable que las funciones relacionadas con el procesamiento de las nóminas estén bajo la responsabilidad de la Oficina de Finanzas.

La concentración de dichas funciones en una sola persona o unidad de trabajo puede dar lugar a la comisión de errores o irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para poder fijar responsabilidades.

- b. No se había implantado un sistema de seguridad para restringir el acceso a los expedientes de personal solamente al personal autorizado y mantener los mismos bajo llave y en la mayor privacidad posible. Tampoco se había designado a un funcionario responsable de custodiar los mismos ni a un custodio sustituto.

Mediante visitas realizadas por nuestros auditores a la División de Recursos Humanos, éstos observaron que los expedientes no se mantenían custodiados. Además, que tanto la puerta de la División como la puerta del archivo donde se mantenían éstos permanecían abiertas mientras los empleados que laboraban en dicha oficina no se encontraban. Nuestros auditores también observaron que el área del archivo de los expedientes de personal se utilizaba como merendero. En la misma se mantenía un horno de microondas, una nevera, una cafetera y una mesa que los empleados de la División de Recursos Humanos utilizaban para consumir alimentos.

- c. La División de Recursos Humanos no investigaba a los candidatos a empleo previo a su nombramiento. La información que presentaban los interesados en ocupar puestos vacantes en la JCA no era validada con fuentes alternas. Según información provista el 19 de febrero de 2008 por una Analista en Administración de Recursos Humanos, sólo en casos excepcionales se obtenía información sobre los candidatos mediante entrevistas realizadas a antiguos empleadores o referencias que se indicaron en resúmenes o solicitudes de empleo.

En el Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230, se establece, como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la JCA debe establecer los controles adecuados para que los expedientes de personal estén únicamente accesibles a personal autorizado y evitar que personas no autorizadas tengan acceso a éstos. Además, se deben realizar investigaciones a los candidatos a empleo para validar con fuentes alternas la información provista por éstos y asegurarse de reclutar a los mejores candidatos.

La situación comentada en el **Apartado b.** puede dar lugar a que los expedientes físicos sean sustraídos por personas ajenas al área de recursos humanos. Además, la presencia de los enseres eléctricos mencionados podría ocasionar accidentes que afecten dichos expedientes. La situación comentada en el **Apartado c.** podría ocasionar que se reclute personal sin el conocimiento y la experiencia requeridos por el puesto.

Las situaciones comentadas en los **apartados b. y c.** son indicativas de que los funcionarios que se desempeñaron como Jefe de Recursos Humanos durante el período auditado no cumplieron eficazmente con sus responsabilidades y a que los funcionarios que se desempeñaron como Gerente de Asuntos Administrativos durante el referido período no ejercieron una supervisión eficaz sobre estas operaciones. Éstos tampoco cumplieron adecuadamente con sus responsabilidades con respecto a la situación comentada en el **Apartado a.**

Véanse las recomendaciones 3, y 4.e. y f.

ANEJO 1

OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL
MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO
QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Lcdo. Carlos W. López Freytes	Presidente	8 ene. 05	30 jun. 08
Lcdo. Esteban Mujica Cotto	”	2 ene. 02	1 ene. 05
Dra. Gladys González Martínez	Presidenta ⁵	28 feb. 01	31 dic. 01
Lcdo. Héctor Russe Martínez (Q.E.P.D.)	Presidente	1 jul. 00	31 ene. 01
Sr. Eugene P. Scott Amy	Vicepresidente	29 nov. 05	30 jun. 08
Sra. Flor del Valle López	Vicepresidenta ⁶	28 feb. 01	27 nov. 05
Sr. Jorge Marrero Huertas	Vicepresidente ⁷	27 sep. 00	31 dic. 00

⁵ Estuvo vacante del 1 al 27 de febrero de 2001.

⁶ Estuvo vacante del 1 de enero al 27 de febrero de 2001.

⁷ Estuvo vacante del 1 de julio al 26 de septiembre de 2000.

ANEJO 2

OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE
ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Lcdo. Carlos W. López Freytes	Director Ejecutivo	8 ene. 05	30 jun. 08
Lcdo. Esteban Mujica Cotto	”	2 ene. 02	1 ene. 05
Dra. Gladys González Martínez	Directora Ejecutiva	28 feb. 01	31 dic. 01
Lcdo. Héctor Russe Martínez (Q.E.P.D.)	Director Ejecutivo	1 jul. 00	31 ene. 01
Lcda. Linda Rodríguez Gardeslén	Gerente de Asuntos Legales ⁸	17 ene. 06	30 jun. 08
Lcdo. Melvin Sotomayor Rivera	” ⁹	17 abr. 03	15 ene. 06
Lcda. Zoraida Samó Maldonado	Directora de la Oficina de Asuntos Legales ¹⁰	1 feb. 02	28 feb. 03
Lcda. Lourdes Pagán González	” ¹¹	26 abr. 01	15 sep. 01
Lcdo. David Bernier Velásquez	Director de la Oficina de Asuntos Legales	1 jul. 00	31 ene. 01
Sr. Virgilio Vega Vega	Gerente de Auditoría Interna ⁸	1 feb. 02	30 jun. 08
Sr. José A. Deida Pacheco	Director de la Oficina de Auditoría Interna ¹²	1 ago. 01	31 ene. 02

⁸ Cambió de nombre, según el Plan de Clasificación de Puestos y Retribución del 6 de julio de 2004.

⁹ Estuvo vacante del 1 de marzo al 16 de abril de 2003.

¹⁰ Estuvo vacante del 16 de septiembre de 2001 al 31 de enero de 2002.

¹¹ Estuvo vacante del 1 de febrero al 25 de abril de 2001.

¹² Estuvo vacante del 21 de diciembre de 2000 al 31 de julio de 2001.

Continuación ANEJO 2

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Daniel Alvarado Buonomo	Director de la Oficina de Auditoría Interna	1 jul. 00	20 dic. 00
Sr. José Ramos Fuentes	Gerente de Asuntos Administrativos ¹³	1 feb. 02	30 jun. 08
Sr. Roberto Vélez Núñez	Director de la Oficina de Asuntos Gerenciales ¹⁴	7 feb. 01	31 ene. 02
Sr. Edwin Torres Aquino	Director de la Oficina de Asuntos Gerenciales	1 jul. 00	31 dic. 00
Sr. Peter Quiles Alicea	Gerente de Presupuesto, Finanzas y Recursos Externos ¹⁵	15 jul. 05	30 jun. 08
Sra. Sandra Badillo	„ ¹⁶	26 sep. 02	16 sep. 04
Sra. Juanita Berríos Rivera	Asesora en Relaciones Laborales ¹⁷	2 abr. 07	30 jun. 08
Sr. José Sánchez Acevedo	Asesor en Relaciones Laborales ¹⁸	16 jun. 05	15 feb. 07
Sr. Joselito Cortés Quiñónez	Jefe de Recursos Humanos Interino	1 oct. 03	30 jun. 04
Sra. Magdalena Vázquez Figueroa	Jefa de Recursos Humanos Interina	3 ene. 02	30 sep. 03
Sra. Nilda Solís Morales	„	28 jun. 01	31 dic. 01
Sra. Zaida Avilés Cabrera	Jefa de Recursos Humanos	1 jul. 00	27 jun. 01

¹³ Véase la nota al calce 8.

¹⁴ Este puesto estuvo vacante del 2 de enero al 6 de febrero de 2001.

¹⁵ Creado para agrupar bajo un mismo supervisor las oficinas de Finanzas, Presupuesto y Recursos Externos.

¹⁶ Estuvo vacante del 17 de septiembre de 2004 al 14 de julio de 2005.

¹⁷ Estuvo vacante del 16 de febrero al 1 de abril de 2007.

¹⁸ A partir del 1 de julio de 2004 no se volvió a cubrir el puesto. El Gerente de Asuntos Administrativos estuvo encargado de la División de Recursos Humanos hasta el 15 de junio de 2005. A partir del 16 de junio de 2005, las funciones del Jefe de Recursos Humanos se delegaron a un Asesor en Relaciones Laborales.