

**Miembros**

de las

**Juntas**

**Directivas**

de las

**Corporaciones**

**Públicas**

Esta página ha sido dejada intencionalmente en blanco



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**OFICINA DEL CONTRALOR**

**Deberes**  
de los  
**Miembros**  
de las  
**Juntas**  
**Directivas**  
de las  
**Corporaciones**  
**Públicas**

febrero 2007

Este folleto sustituye la publicación Deberes de los Miembros de las Juntas Directivas de las Corporaciones Públicas de septiembre de 2001

Esta página ha sido dejada intencionalmente en blanco

## ÍNDICE DE MATERIAS

Mensaje del Contralor .....	1
Definición de corporación pública .....	3
¿Qué son las corporaciones públicas?.....	3
En términos legales, ¿son las corporaciones privadas igual a las corporaciones públicas? 4	
Principios y normas de las juntas de directores de las corporaciones públicas .....	4
¿Qué es la junta de directores de una corporación? .....	4
¿Son considerados funcionarios públicos los miembros de las juntas de directores de las corporaciones públicas?.....	5
¿Qué es el deber de fiducia? .....	5
¿Qué es la diligencia? .....	5
¿Qué es el error de juicio honesto ( <b>Business Judgement Rule</b> )?.....	6
¿Qué es negligencia crasa administrativa? .....	6
¿Qué es la lealtad? .....	7
¿Qué es conflicto de interés? .....	7
Conceptos importantes de la Ley de Ética Gubernamental .....	8
Código Penal de Puerto Rico .....	8
Hallazgos relacionados con las juntas de directores de las corporaciones públicas detectados en nuestras auditorías .....	9
Información adicional .....	10

Esta página ha sido dejada intencionalmente en blanco

## MENSAJE DEL CONTRALOR

Estimado lector:

El propósito de este folleto es ofrecerle a los miembros de los organismos rectores en las corporaciones públicas, estatales o municipales, así como de los consorcios municipales, unos principios, normas y guías para el mejor desempeño de sus funciones.

Si bien es cierto que la **Ley General de Corporaciones de 1995** no es de aplicación a las corporaciones públicas, no es menos cierto el hecho de que las normas y los principios que se establecen en dicha Ley, tales como la diligencia y la lealtad hacia la entidad deben permear en todos los niveles del servicio público. Es importante tomar como guía dichas normas y principios en cuanto a los ideales de carácter, comportamiento y compromiso que los directores deben tener con respecto a la entidad.

Los directores de una corporación pública o de un consorcio municipal tienen la encomienda de supervisar los asuntos de la entidad. Éstos son considerados funcionarios públicos y la responsabilidad administrativa y financiera de cada uno de estos directores es con las ramas nominadoras, con los bonistas y, no menos importante, con la ciudadanía.

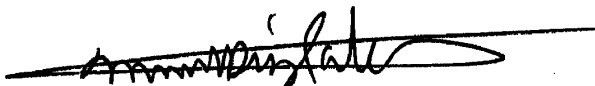
Esta supervisión debe ser enérgica, proactiva y sobretodo fiel y diligente. Las obligaciones principales de los directores deben ser: actuar conforme a los objetivos y propósitos de la organización, desempeñar sus funciones en forma prudente y diligente; y ejercer sus facultades de forma leal en beneficio únicamente de la corporación.

Consideramos que los principios y las situaciones esbozadas en este folleto servirán de guía a todos los directivos de estos organismos rectores como referencia básica para cada una de sus actuaciones como miembros de una junta o consorcio.

Exhortamos a estos servidores públicos a que cuando asuman sus funciones comiencen por orientarse sobre sus deberes y responsabilidades mediante el estudio cuidadoso de las leyes y los reglamentos aplicables. De esta forma su desempeño será más eficaz y eficiente.

Contamos con su cooperación para mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos.

Cordialmente,



Manuel Díaz Saldaña  
Contralor de Puerto Rico  
febrero 2007

Esta página ha sido dejada intencionalmente en blanco

## DEFINICIÓN DE CORPORACIÓN PÚBLICA

### ¿Qué son las corporaciones públicas?

Las corporaciones públicas son instrumentos públicos que ofrecen servicios económicos o sociales para el Pueblo *en nombre del gobierno*, pero como entidad jurídica independiente.

En el caso de *Huertas Alicea v. Compañía de Fomento Recreativo*, 98 TSPR 147, se explica la naturaleza de las corporaciones públicas de la siguiente forma:

*Las corporaciones públicas surgieron finalizada la Primera Guerra Mundial como respuesta a las nuevas tareas a las que se enfrentaron las naciones occidentales al comenzar a llevar a cabo, por sí mismas, muchas actividades económicas que hasta entonces habían estado en manos de empresas privadas y las cuales el gobierno sólo se había limitado a regular. Las corporaciones públicas se estructuraron con un alto nivel de autonomía fiscal y administrativa, con el propósito de evitar el formalismo burocrático y facilitar la eficiencia y creatividad.*

Actualmente las corporaciones públicas ocupan un lugar intermedio entre una autoridad pública pura y una compañía privada. Reciben mediante su estatuto habilitador cierto grado de independencia económica y administrativa. El Estado escoge la figura de la corporación pública, como herramienta para implantar una política pública en particular, cuando determina que por ese medio probablemente más efectivo se puede llevar a cabo un programa o servicio.

El **Código Civil de Puerto Rico** las define como personas jurídicas de interés público reconocidas por la ley. Dicha personalidad jurídica empieza desde el instante en que quedan validamente constituidas con arreglo a derecho<sup>1</sup>. La capacidad de las corporaciones públicas se rige por las leyes que las crearon o reconocido<sup>2</sup>. Como regla general, la legislación que crea las corporaciones públicas debe tener siempre principios y normas adecuadas para la conducción de sus actividades y para evitar que sus actuaciones resulten caprichosas o arbitrarias.

Los propósitos y las facultades de las corporaciones públicas son de índole de política pública cuyos objetivos deben estar en coordinación con el bienestar del Pueblo. La jurisprudencia puertorriqueña las define como criaturas gubernamentales en función de las necesidades del Estado<sup>3</sup> con autonomía corporativa y se distinguen<sup>4</sup> del resto de las agencias y entidades gubernamentales por:

- tener ingresos propios
- gozar de autonomía fiscal para realizar préstamos, emisión de bonos y
- tener cuentas bancarias

<sup>1</sup> Art. 27 del Código Civil de Puerto Rico, 1930 (31 L.P.R.A. sec. 101)

<sup>2</sup> Art. 29 del Código Civil de Puerto Rico, 1930 (31 L.P.R.A. sec. 103)

<sup>3</sup> *Rodríguez Román v. GDB*, 2000 TSPR 93, pág. 12.

<sup>4</sup> *Canchani v. C.R.U.V.*, 105 D.P.R. 352,357 (1976).

- poseer propiedades y concertar acuerdos
- tener Junta de Directores
- aceptar donaciones por sí mismas
- demandar y ser demandados

### **En términos legales ¿son las corporaciones privadas igual a las corporaciones públicas?**

No. Una corporación privada se forma a base del consentimiento de los individuos que la crean. Ésta se disuelve cuando los individuos que la conforman deciden así hacerlo. También se disuelve cuando la corporación se extralimita en sus facultades, no sea útil o cuando la base legal que la creó se deroga.

En cambio, una corporación pública es un instrumento del Gobierno, generalmente sujeta a la creación o disolución directa por aprobación de ley<sup>5</sup> y sin consideración alguna de los intereses o deseos personales de los miembros que la componen.<sup>6</sup>

Sin embargo, tiene personalidad legal distinta y separada del Gobierno y como tal, goza de una estructura corporativa semejante a las de las corporaciones privadas.<sup>7</sup> A pesar de la autonomía que las caracteriza, éstas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, creada para responder a propósitos de utilidad pública.<sup>8</sup>

Aún cuando las corporaciones públicas llevan a cabo sus funciones con cierto grado de autonomía operacional, no por ello dejan de estar investidas de un alto interés gubernamental para el Estado, a quien le interesa velar por que su funcionamiento sea de la más alta calidad y eficiencia para beneficio del país y que sus fondos se utilicen de forma prudente.<sup>9</sup>

## **PRINCIPIOS Y NORMAS DE LAS JUNTAS DE DIRECTORES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS**

### **¿Qué es la junta de directores de una corporación?**

Las corporaciones públicas generalmente ejercen sus poderes por conducto de una Junta de Directores, que es el organismo autorizado a decidir la acción a seguir en determinado asunto.<sup>10</sup> La composición de cada junta de directores y el término de sus nombramientos están contenidos en la ley creadora o habilitadora de la entidad y por la reglamentación aplicable. Entre los poderes, deberes y responsabilidades de las juntas de directores

---

<sup>5</sup> Es importante destacar que también existen las corporaciones *público-privadas*. Éstas son las corporaciones que emiten acciones y son organizadas al amparo de las leyes de corporaciones privadas, pero que son controladas total o parcialmente por el gobierno. Torres Ponce v. Enrique Jiménez, 113 DPR 58 (1982).

<sup>6</sup> Fletcher, Cyclopedia Corporations, vol. 1, sec. 58, page 277.

<sup>7</sup> Gutiérrez Calderón v. AAA, 2006 TSPR 21

<sup>8</sup> Municipio de Mayagüez v. Rivera, 113 D.P.R. 467 (1982)

<sup>9</sup> Gutiérrez Calderón v. AAA, 166 D.P.R. \_\_\_\_; 2006 TSPR 21

<sup>10</sup> Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá 2006 TSPR 108

podemos mencionar: la aprobación de la reglamentación interna, el nombramiento del principal funcionario ejecutivo y la aprobación de determinados asuntos de relativa envergadura con relación a las operaciones de la entidad.

### ¿Son considerados funcionarios públicos los miembros de las juntas de directores de las corporaciones públicas?

Sí. Al instrumentar los programas y las políticas públicas encomendadas a las corporaciones públicas, los directores de las juntas ejercen las facultades y la soberanía del Estado.<sup>11</sup>

Según la **Ley de Ética Gubernamental**, el funcionario público es aquel que ejerce parte de la soberanía estatal<sup>12</sup>. Por otro lado, el **Código Penal de Puerto Rico**, según enmendado, define a un funcionario público como la persona que ejerce un cargo o desempeña una función o encomienda con o sin remuneración, permanente o temporariamente, en virtud de cualquier tipo de nombramiento, contrato o designación, para la Rama Legislativa, Ejecutiva o Judicial o del gobierno municipal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Incluye aquellas personas que representan el interés público y que son designadas para ocupar un cargo en una junta, corporación pública, instrumentalidad y sus subsidiarias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como aquellos que sean depositarios de la fe pública notarial. Incluye además, aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que están investidos de parte de la soberanía del Estado, por lo que intervienen en la formulación e implantación de política pública.

### ¿Qué es el deber de fiducia?

El deber de fiducia es un concepto de origen romano. Su connotación va más allá de bases legales y contempla el ideal de la confianza, de la buena fe, de la lealtad y la integridad de toda aquella persona que ocupa puestos particulares en donde se exige tal deber. No debe ser confundido con los conceptos del fideicomiso y fideicomisario las cuales son figuras legales especializadas para ciertas relaciones jurídicas entre parte privadas.

### ¿Qué es la diligencia?

La diligencia es lo contrario a la negligencia. Es ejercer *el cuidado necesario para evitar la negligencia en circunstancias que ameriten ser manejadas con prudencia y buen juicio*.

El primer deber de diligencia que tiene un director de una corporación pública es ***estar plenamente familiarizado*** con:

- la ley orgánica que crea la agencia
- los estatutos, reglamentos o **by-laws** que la gobiernan
- otras leyes y reglamentos aplicables

<sup>11</sup> Op. Sec. Just. Núm. 9 del 29 de marzo de 1973.

<sup>12</sup> **Ley Núm. 12, de 24 de julio de 1985**, según enmendada.

Además, ser diligente significa conocer las funciones del ente corporativo, estudiar las leyes y reglamentos aplicables a éste, tomar decisiones informadas, asistir puntualmente a las reuniones de la Junta, estar atento a los asuntos financieros y a las recomendaciones legales, atender los problemas y desembolsos públicos de mayor impacto y ejercer supervisión adecuada sobre el personal. Ser diligente también significa hacer constar sus oposiciones o endosos a distintas decisiones y situaciones en las reuniones de la Junta para que consten en las minutas y actas de la Junta de Directores.

Por último, ser diligente es renunciar cuando los directores entiendan que no son capaces o no pueden dedicarle el tiempo a los asuntos y manejos de la corporación pública.

### ¿Qué es el error de juicio honesto (*Business Judgment Rule*)?

El error de juicio honesto, serio e informado o *Business Judgment Rule* es una doctrina legal mediante la cual se libera de responsabilidad a los directores por actuaciones que **no impliquen negligencia crasa o fraude, ilegalidad o conflictos de interés**. Esta regla establece que los directores no responden por meros errores de juicio aún cuando se produzcan resultados desfavorables para la corporación pública. La razón que hay para ello es que los directores **no son aseguradores ni garantizadores del éxito de la corporación pública**.

Al aplicar esta regla, se da la presunción de que cuando los directores toman una decisión, lo hacen de buena fe, sobre base informada y con la creencia honesta de que es en los mejores intereses de la corporación.

Entre los criterios que se utilizan para invocar esta doctrina son:

- que se actuó bajo la creencia honesta de que su decisión es en los mejores intereses de la corporación pública
- que antes de tomar la decisión se analizaron los factores pertinentes a la transacción con la diligencia debida
- que no se tomaron en consideración intereses personales en la transacción

### ¿Qué es negligencia crasa administrativa?

Se define como negligencia crasa administrativa la falta completa de cuidado, o el ejercicio de un grado tan pequeño de cuidado que justifique la creencia de que hay una completa indiferencia con respecto al interés sobre el desempeño correcto de sus responsabilidades y obligaciones. Es aquella falta de cuidado que origina una presunción de indiferencia consciente hacia las consecuencias. Implica una total despreocupación de las consecuencias, sin hacer ningún esfuerzo para evitarlas. No está caracterizada por la inadvertencia, sino por una ausencia de cualquier cuidado de parte de la persona con el

deber de ejecutar para evitar ocasionar daño, actuando descuidada o maliciosamente, o dejando de evitar, por omisión, la realización de un daño. Generalmente sucede cuando el peligro es muy grande y el cuidado para prevenir el desastre es muy pequeño, o ninguno, y al suceder esto entonces se caracteriza la negligencia como un acto voluntario.

Algunas de las actuaciones que pueden considerarse negligencia crasa administrativa son:

- a. suministrar en los informes de las Juntas Directivas o permitir que otros suministren información falsa o que debió saber que era falsa; conocer que una información es falsa y no informarlo
- b. imprudencia habitual en el manejo de los negocios de la corporación pública
- c. manejo de operaciones privadas donde el director tiene intereses adversos al de la corporación pública
- d. realizar transacciones claramente temerarias cuyo riesgo debe ser conocido razonablemente por un director
- e. revelar información sensitiva sobre las operaciones de la corporación pública

### ¿Qué es la lealtad?

La lealtad es tener honestidad y buena fe en el manejo de los asuntos de la corporación pública. Es buscar el beneficio de la entidad y no el suyo propio. También es no lucrarse de los puestos que ocupa ni de los contactos que establece, así como el deber de evitar los conflictos de interés y la utilización de información sensitiva de la corporación para beneficio propio.

### ¿Qué es conflicto de interés?

La **Ley de Ética Gubernamental**, lo define como *aquella situación en la que el interés personal o económico del servidor público o de personas relacionadas con éste, está o puede razonablemente estar en pugna con el interés público.*<sup>13</sup>

En el caso de los directores, el conflicto de interés se realiza cuando se incumple con el deber de diligencia y lealtad a la corporación pública en beneficio propio o de terceros, ajenos o no a la misma. El beneficio no tiene que ser tangible o monetario, puede ser de naturaleza abstracta e intangible.

Un criterio para determinar si una actuación es o no conflictiva es examinando si los directores han obtenido ganancias o beneficios que mediante un esfuerzo adecuado o una actuación honesta de su parte hubiesen correspondido realmente a la corporación.

---

<sup>13</sup> 3 L.P.R.A. sec. 1802(s)

## CONCEPTOS IMPORTANTES DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

La **Ley de Ética Gubernamental** es de aplicación a todo director de corporación pública en Puerto Rico. La razón para ello es que los directores están investidos de parte de la soberanía del Estado, por que intervienen en la formulación e implantación de política pública.

Recomendamos referirse a la **Sección 1822** hasta la **1828 (arts. 3.2 – 3.8)** de dicha **Ley**. En estas secciones se desglosan las prohibiciones éticas a los funcionarios públicos, limitaciones en cuanto a contratos, negocios, intereses privados o empleos. También se reseñan las normas y deberes de los ex funcionarios públicos así como las sanciones y penalidades, tanto civiles como criminales, por violaciones contra esta **Ley**.

El deber de divulgación de informes financieros y la aplicabilidad de este deber se trata en la **sección 1831** hasta la **sección 1841 (arts. 4.1 a 4.11)**. Su lectura también es recomendada.

## CÓDIGO PENAL DE PUERTO RICO

El **Código Penal de 2004**<sup>14</sup>, según enmendado, define a los funcionarios públicos como la persona que ejerce un cargo o desempeña una función o encomienda con o sin remuneración, permanente o temporariamente, en virtud de cualquier tipo de nombramiento, contrato o designación, para la Rama Legislativa, Ejecutiva o Judicial o del gobierno municipal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Incluye aquellas personas que representan el interés público y que sean designadas para ocupar un cargo en una junta, corporación pública, instrumentalidad y sus subsidiarias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como aquellos que sean depositarios de la fe pública notarial. Incluye, además, aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que están investidos de parte de la soberanía del Estado, por lo que intervienen en la formulación e implantación de política pública.<sup>15</sup>

A la luz de esta definición, los directores de juntas de gobierno son considerados funcionarios públicos para efectos de las leyes penales. En el examen de las mismas se observan las razones para que así sea; los artículos relativos a los delitos contra el ejercicio del cargo público (**arts. 253-266**)<sup>16</sup> así como los artículos sobre delitos contra los fondos públicos (**arts. 267-272**)<sup>17</sup> presentan una serie de circunstancias que pueden afectar de alguna manera los deberes de los directores de las Juntas de Gobierno de las corporaciones públicas.

Situaciones como enriquecimiento ilícito, aprovechamiento de trabajos o servicios públicos, destrucción de documentos públicos, soborno, negligencia u omisión en el cumplimiento del deber, entre otros, son situaciones que tocan a fondo y laceran al servicio público puertorriqueño.

<sup>14</sup> El **Código Penal de 1974** también incluía las personas designadas para un cargo en una junta de directores de una corporación pública en el concepto de funcionario público

<sup>15</sup> **Art. 14, Ley Núm. 149 de 1 de mayo de 2005** (33 L.P.R.A. sec. 4642 (p))

<sup>16</sup> **Art. 253-266, Ley Núm. 149 de 1 de mayo de 2005** (33 L.P.R.A. secs. 4881-4894)

<sup>17</sup> **Art. 267-272, Ley Núm. 149 de 1 de mayo de 2005** (33 L.P.R.A. secs. 4895-4900)

Consideramos apropiada y recomendable para todo director de junta de una corporación pública la lectura de los artículos mencionados como sobre delitos contra el ejercicio del cargo público y contra los fondos públicos.

### **HALLAZGOS DETECTADOS EN NUESTRAS AUDITORÍAS RELACIONADOS CON LAS JUNTAS DE DIRECTORES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS**

1. La Junta se apartó de disposiciones de la ley que crea la entidad pública.
2. La Junta se apartó del Reglamento.
3. La Junta no había requerido que se estableciera o se sometiera para su aprobación la reglamentación necesaria para regir las operaciones de la Corporación.
4. La Junta autorizó pagos indebidos a funcionarios o consultores.
5. La Junta no aprobó las órdenes de cambio previo a la realización de los trabajos.
6. La Junta no tomó acción sobre las recomendaciones de estudios preparados por consultores.
7. La Junta no requirió los estudios o documentos necesarios para evaluar la transacción.
8. La Junta no había rendido los informes anuales al Gobernador y a la Asamblea Legislativa.
9. Los informes de auditoría interna no se rendían directamente a la Junta.
10. En las minutas de la Junta no había evidencia de que se evaluaran las transacciones realizadas.
11. Las minutas de reunión de la Junta no contenían todos los acuerdos adoptados o no se mantenía un registro actualizado de los mismos.
12. La Junta aprobó proyectos sin tener los fondos necesarios para realizarlos.
13. La Junta autorizó la formalización de un contrato en donde se negociarían cláusulas contrarias a la reglamentación.
14. La Junta no fiscalizó un contrato de administración.

La Oficina del Contralor de Puerto Rico ha creado una página electrónica en Internet cuya dirección es: <http://www.ocpr.gov.pr>, con el propósito de mantener informado a la ciudadanía sobre nuestras gestiones fiscalizadoras en el Gobierno. En la misma puede obtener información sobre la política Gerencial de Calidad Total, Nuestra Visión, Misión

y Valores Organizacionales. Además, puede obtener acceso a nuestro correo electrónico con la clave *ocpr@ocpr.gov.pr*. Para aclarar cualquier duda pueden comunicarse con la División "A" de Auditorías de Departamentos y Agencias al 754-3030, extensiones 2310 ó 2319.

El material al que se hace referencia en este folleto está disponible en nuestra Biblioteca para la revisión de las personas interesadas.

Este folleto fue preparado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico. En el mismo se hace mención de varias leyes, reglamentos y normas. Para exactitud y precisión, refiérase a los textos originales de éstas.

Las normas en la Oficina del Contralor prohíben el discrimen de clase alguna, entre otros motivos, por género. Por tanto, para propósito de este documento, todo término utilizado al mencionar una persona o puesto se refiere a ambos géneros.

### **INFORMACIÓN ADICIONAL**

**Le invitamos a que visite nuestra página de Internet o que se comunique con nuestra Oficina para orientación o información adicional:**

Dirección Postal: *Oficina del Contralor de Puerto Rico  
PO Box 366069  
San Juan, Puerto Rico 00936-6069*

Dirección Física: *Oficina del Contralor de Puerto Rico  
Ave. Ponce de León 105  
Esq. Calle Pepe Díaz  
Hato Rey, Puerto Rico 00917-1136*

Fax: (787) 756-0931 y (787) 751-6768

Teléfono: (787) 250-3316, (787) 754-3030 ext. 2750

**Contamos con su cooperación para mejorar la fiscalización  
y la administración de la propiedad y de los fondos públicos.**