

INFORME DE AUDITORÍA M-12-20

26 de septiembre de 2011

Municipio de Cayey

Programa Head Start

(Unidad 4018 – Auditoría 13253)

Período auditado: 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2009

M-19708

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA.....	5
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	5
OPINIÓN	6
RECOMENDACIONES.....	6
AL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES	6
A LA SECRETARIA DE LA FAMILIA.....	7
AL ALCALDE.....	7
A LA PRESIDENTA DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL.....	8
CARTAS A LA GERENCIA.....	8
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	8
AGRADECIMIENTO.....	9
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS	10
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO	10
HALLAZGOS EN EL MUNICIPIO DE CAYEY - PROGRAMA HEAD START.....	11
1 – Compra de equipo sin la celebración de subastas públicas y otras sin solicitar cotizaciones, y solicitud de cotizaciones cuyas características eran de marcas particulares.....	11
2 – Pago de cursos de educación preescolar no reembolsados por maestros que renunciaron a sus puestos antes del tiempo establecido en la reglamentación....	15
3 – Sueldos pagados indebidamente a empleados al otorgárseles nombramientos con sueldos que exceden a lo establecido en el Manual de Personal del Programa.....	17

4 – Pago indebido efectuado a una institución universitaria por concepto de matrículas.....	19
5 – Falta de controles en las operaciones de los almacenes de materiales y de suministros, y otras deficiencias relacionadas	21
6 – Inventarios físicos de la propiedad no realizados, ausencia de un Encargado de la Propiedad, deficiencias en el Registro de la Propiedad y otras deficiencias relacionadas	24
ANEJO 1 – FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL NIVEL EJECUTIVO QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	30
ANEJO 2 – FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATRUA MUNICIPAL QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	31

Informe de Auditoría M-12-20
26 de septiembre de 2011
Unidad 4018 – Auditoría 13253

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

26 de septiembre de 2011

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Municipio de Cayey 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 el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este cuarto informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con el Programa *Head Start*. El primer informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones del Municipio relacionadas con la propiedad, la contabilidad, las recaudaciones, y algunos controles y procedimientos (*Informe de Auditoría M-12-17* del 26 de septiembre de 2011). El segundo informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con la administración de personal, los servicios profesionales y consultivos, y las compras y los desembolsos (*Informe de Auditoría M-12-18* del 26 de septiembre de 2011). El tercer informe contiene el resultado de las operaciones relacionadas con la Corporación para el Desarrollo del Ecoturismo y Cultura de Cayey de Mueas, C.D. (*Informe de Auditoría M-12-19* del 26 de septiembre de 2011).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

En octubre de 2005, el Municipio de Cayey comenzó a operar como agencia delegada del Programa *Head Start* para servir a una matrícula de 913 niños en los pueblos de Cayey, Cidra y Aibonito. El Programa opera con fondos federales otorgados por la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN) del Departamento de la Familia. El Programa cuenta con 30 centros, 10 en cada pueblo, para atender las necesidades de la matrícula.

El Alcalde y la Junta de Gobierno dirigen el Programa. El Alcalde tiene la responsabilidad de remitir propuestas anuales para solicitar los fondos del Programa. La Junta de Gobierno está compuesta por una comisión permanente de 10 miembros de la Legislatura Municipal de Cayey nombrados cada 4 años. La Junta participa en la planificación, el desarrollo, la implantación y la evaluación del Proyecto, y vela que el mismo sea de utilidad y significado para los participantes.

El Programa también cuenta con un Comité de Política Normativa cuyos miembros los elige el Alcalde. Dicho Comité lo componen padres y personal de la comunidad para asistir en las decisiones relacionadas con la planificación y la operación del Programa.

El presupuesto del Programa *Head Start* en los años fiscales del 2005-06 al 2009-10 ascendió a \$3,852,827, \$5,336,282, \$5,456,016, \$5,498,272 y \$5,521,072, respectivamente.

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

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

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

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

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2009. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico, en lo que concierne a los

aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- inspecciones físicas
- examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- examen y análisis de informes y de documentos suministrados por fuentes externas
- pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente.

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales, objeto de este *Informe*, se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicable; excepto por las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 3**, clasificados como principales, y en los enumerados del **4 al 6**, como secundarios.

En la segunda parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**, bajo la sección de HALLAZGOS EN EL MUNICIPIO DE CAYEY - PROGRAMA HEAD START, comentamos dichos **hallazgos**.

RECOMENDACIONES

AL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES

1. Ver que el Municipio cumpla con el *Plan de Acción Correctiva* establecido por esta Oficina y, con las disposiciones del *Boletín Administrativo 1998-16*, aprobado el 13 de junio de 1998 por el Gobernador. [**Hallazgos del 1 al 6**]

Informe de Auditoría M-12-20
26 de septiembre de 2011
Unidad 4018 – Auditoría 13253

A LA SECRETARIA DE LA FAMILIA

2. Considerar las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe*, y tomar las medidas que correspondan.

AL ALCALDE

3. Celebrar subasta pública para la adquisición de materiales y de equipo, según lo requiere la ley. **[Hallazgo 1-a.]**
4. Ver que se obtengan cotizaciones de precio de, por lo menos, tres proveedores representativos en el mercado para aquellas compras de bienes y de servicios que así lo requiera la ley. **[Hallazgo 1-b.]**
5. Ver que las especificaciones de las compras no sean restrictivas ni se incluyan características exclusivas de un proveedor o de un equipo en particular. **[Hallazgo 1-c.]**
6. Recobrar de los funcionarios concernientes, de los proveedores y otros, o de las fianzas de los funcionarios responsables, las cantidades que se indican a continuación, y ver que las situaciones objeto de dichos recobros no se repitan:
 - a. los \$15,023 pagados por cursos universitarios a 10 maestros que renunciaron a sus puestos sin cumplir con el requisito de tiempo de servicio (\$12,706) y por 2 maestros que luego de renunciar continuaron tomando los cursos sin reembolsar el costo de los mismos al Programa (\$2,317) **[Hallazgo 2-a.]**
 - b. los \$58,735 por sueldos pagados indebidamente a seis empleados al otorgarles nombramientos con sueldos en exceso a lo permitido en la reglamentación **[Hallazgo 3]**
 - c. los \$2,100 pagados indebidamente a una institución universitaria por el pago de matrículas a cinco maestros para completar los créditos requeridos en educación preescolar que previamente habían tomado y aprobado. **[Hallazgo 4]**

7. Tomar las medidas administrativas que correspondan para que no se repitan situaciones similares a las que se comentan en los **hallazgos 5 y 6**.

A LA PRESIDENTA DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL

8. Informar a la Legislatura Municipal las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 6**, de modo que se tomen las medidas correctivas que procedan; y establecer un plan de seguimiento para ver que estas situaciones se atiendan.

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe* se remitieron al Hon. Rolando Ortiz Velázquez, Alcalde, por carta del 8 de julio de 2010, que le enviaron nuestros auditores.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Alcalde, para comentarios, mediante carta del 9 de diciembre de 2010.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

Mediante carta del 31 de agosto de 2010, el Alcalde remitió sus comentarios a los **hallazgos** incluidos en la carta de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados en la redacción del borrador de este *Informe*.

El Alcalde remitió los comentarios a los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 21 de diciembre de 2010. Sus observaciones se incluyen en la segunda parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**, bajo la sección de HALLAZGOS EN EL MUNICIPIO DE CAYEY - PROGRAMA HEAD START.

Informe de Auditoría M-12-20
26 de septiembre de 2011
Unidad 4018 – Auditoría 13253

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados del Programa *Head Start* y del Municipio de Cayey, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor
Por: *Fernán M. Maldonado*

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

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

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

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los exfuncionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre el borrador de los hallazgos del informe, que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe; y se incluyen al final del hallazgo correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN EL MUNICIPIO DE CAYEY - PROGRAMA HEAD START, 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, este 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 EL MUNICIPIO DE CAYEY - PROGRAMA HEAD START

Los **hallazgos del 1 al 3** se clasifican como principales y los del **4 al 6**, como secundarios.

Hallazgo 1 – Compra de equipo sin la celebración de subastas públicas y otras sin solicitar cotizaciones, y solicitud de cotizaciones cuyas características eran de marcas particulares

- a. En febrero de 2006 y febrero de 2007, el Municipio ordenó la adquisición de materiales y de equipo por \$367,699 para el Programa *Head Start* (Programa) sin celebrar subastas públicas, según se indica:

DESCRIPCIÓN	FECHA DE ADQUISICIÓN	IMPORTE
6,975 pies cuadrados de piso en superficie de goma	feb. 06	\$ 66,214
Equipo de patio para aprendizaje y juego	feb. 07	186,880
913 cinturones de seguridad para guaguas escolares	”	<u>114,605</u>
TOTAL		<u>\$367,699</u>

En mayo de 2006 y mayo de 2007, el Municipio efectuó en su totalidad los pagos correspondientes.

- b. En diciembre de 2005, febrero de 2006 y febrero de 2007, el Municipio ordenó la compra de equipo de patio para aprendizaje y juego por \$38,120, 13, toldos por \$29,250 y 26 mesas de *picnic* por \$2,600, respectivamente, sin que se obtuvieran cotizaciones de precio de, por lo menos, tres proveedores representativos en el mercado. En enero y mayo de 2006 y mayo de 2007, el Municipio pagó en su totalidad dichas compras.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

[...] el municipio cumplirá con el procedimiento de subasta pública, cuando se trate de:

Las compras de materiales, equipos, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que excedan de cuarenta mil (\$40,000) dólares¹. **[Artículo 10.001(a)]**

[...]

No será necesario el anuncio y celebración de subasta para la compra de bienes muebles y servicios en los siguientes casos:

Compras anuales por renglón hasta la cantidad máxima de cuarenta mil (40,000) dólares por materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características. Previo a la adjudicación de la compra, se deberán obtener por lo menos tres (3) cotizaciones de suplidores acreditados debidamente registrados como negocios bonafides bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico¹. **[Artículo 10.002(b)]**

Se prohíbe el desembolso de fondos municipales para la compra de bienes, suministros, servicios u obras sin las debidas cotizaciones requeridas por ley o reglamento, [...] **[Artículo 10.007(a)]**

Se prohíbe todo desembolso que no esté acompañado de los documentos y pliegos de subastas requeridos por ley o reglamento. [...] **[Artículo 10.007(b)]**

¹ La *Ley Núm. 81* fue enmendada por la *Ley Núm. 158 del 22 de noviembre de 2009*, para aumentar de \$40,000 a \$100,000 el límite de las compras que requieren la celebración de subasta pública.

[...] Los funcionarios o empleados municipales, independientemente del servicio a que pertenezca o del estado legal que ostente [...] no podrán ejecutar obra pública alguna ni adquirir productos o materiales, sin celebración de subasta pública, excepto en los casos y en la forma autorizada por ley. [Artículo 11.011(b)(10)]

En el Capítulo VIII, Parte II, Sección 1 y Parte III, Sección 1 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluyen disposiciones similares a las dispuestas en los artículos 10.001(a) y 10.002(b) de la *Ley Núm. 81*, respectivamente. En el Capítulo VIII, Parte III, Sección 1 y Parte IV, Sección 4 del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluían disposiciones similares.

- c. Para efectuar las compras indicadas en los **apartados a. y b.** el Municipio requirió marcas particulares. En los expedientes de las compras, se incluían cartas de otros licitadores para indicar que no distribuían o representaban las marcas de los equipos que solicitó el Municipio.

En el Capítulo VIII, Parte II, Sección 5(1) del *Reglamento para la Administración Municipal* se dispone lo siguiente: “Al estipular las especificaciones debe tomarse en cuenta que, hasta donde sea posible, las mismas no deben ser restrictivas, y no deben identificar a ninguna marca en particular, ya que limitaría la competencia.” En el Capítulo VIII, Parte III, Sección 3 del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluía una disposición similar.

Las situaciones comentadas en los **apartados del a. al c.** impidieron que el Municipio tuviera a su disposición varias alternativas para seleccionar las mejores ofertas. Además, propician la concesión de favoritismos en la adjudicación de las compras y otras irregularidades.

El Alcalde y el Director de Finanzas no protegieron los intereses del Municipio ni cumplieron con las disposiciones citadas.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

Sobre esta situación, una vez el Municipio fue seleccionado como agencia delegada para el Programa Head Start, se vio en la obligación de llevar a cabo unas compras de emergencia para habilitar los centros a ser utilizados, se seleccionaron productos disponibles en un catálogo provisto por la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN) al programa. Al determinarse que muchos de estos productos eran exclusivos, se consideró que no era necesaria la celebración de subasta. No obstante, estos procesos han sido corregidos y en la actualidad, se celebran subasta generales para compras repetitivas, y subastas públicas en los casos requeridos por ley. [sic] **[Apartado a.]**

Ante la urgencia de habilitar los Centros, las compras fueron realizadas utilizando como referencia los catálogos provistos y autorizados por la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN) al programa. Al determinarse que la mayoría de estos productos eran exclusivos, se consideró que no era necesario el obtener cotizaciones. **[Apartado b.]**

Al comenzar la administración del Programa Head Start, anteriormente manejada por entidades privadas, el proceso de transición fue algo accidentado y debido a la necesidad de adquirir equipos de inmediato para no afectar la prestación de los servicios, se procedió a efectuar las compras utilizando como base las especificaciones y características de los equipos que establecían, como ya hemos señalado anteriormente, los catálogos provistos por ACUDEN al programa. **[Apartado c.]**

Consideramos las alegaciones del Alcalde con respecto a los **apartados a., b. y c. del Hallazgo**, pero determinamos que los mismos prevalecen. Al momento en que el Municipio recibió la operación de los centros, estos eran administrados por una institución privada que hizo entrega de los equipos utilizados para continuar con la operación de los mismos. En ningún momento se hizo entrega a nuestros auditores de la Orden Ejecutiva del Alcalde para promulgar un estado de emergencia para estos fines, como lo establece la *Ley Núm. 81*. **[Apartado a.]** Además, en el expediente de compra se observaron cartas de otros proveedores que indicaron que no distribuían o representaban las marcas de los equipos que solicitaba el Municipio. **[Apartados b. y c.]**

Hallazgo 2 – Pago de cursos de educación preescolar no reembolsados por maestros que renunciaron a sus puestos antes del tiempo establecido en la reglamentación

- a. De febrero de 2006 a febrero de 2009, el Municipio formalizó seis contratos de servicios profesionales por \$133,022 con una institución universitaria para ofrecer cursos de educación preescolar a maestros del Programa. Nuestro examen sobre el particular reveló lo siguiente:
- 1) De enero de 2006 a mayo de 2009, 10 maestros tomaron de 1 a 5 cursos universitarios pagados por el Programa. De 2 a 21 meses, luego de tomados los cursos, dichos maestros renunciaron a sus puestos y no reembolsaron el importe de los cursos tomados, según requerido por el Programa. De mayo de 2006 a octubre de 2008, el Programa efectuó pagos por \$12,706 por dichos cursos.
 - 2) Dos maestros que renunciaron a sus puestos en noviembre de 2007 y febrero de 2009, siguieron tomando los cursos pagados por el Municipio. Estos terminaron los cursos en febrero de 2008 y mayo de 2009, respectivamente. En diciembre de 2007 y abril de 2009, el Municipio efectuó pagos por \$2,317 por dichos cursos.

En la Sección 648A(a)(6) de la *Ley de Head Start* del 27 de octubre de 1998, según enmendada, se dispone lo siguiente:

[...] Para facilitar que las agencias Head Start cumplan con los requisitos [...] las personas que reciban ayuda financiera [...] deberán hacer lo siguiente:

(A) enseñar o trabajar en un Programa Head Start por un mínimo de 3 años después de recibir el título; o

(B) devolver el total o una cantidad prorrateada de la ayuda financiera recibida, basado en el tiempo de servicio completado tras recibir su título.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

[...] El Alcalde tendrá los deberes y ejercerá las funciones y facultades siguientes:

[...]

Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, resoluciones, reglamentos y disposiciones municipales debidamente aprobadas. [Artículo 3.009(d)]

[...]

El Alcalde, los funcionarios y empleados en que éste delegue y cualquier representante autorizado del mismo o del municipio, serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se autoricen para el pago de cualquier concepto. [...] [Artículo 8.005]

En el Capítulo IV, Sección 7 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluye una disposición similar a la dispuesta en el Artículo 8.005 de la *Ley Núm. 81*, con respecto a la responsabilidad del Director de Finanzas sobre los desembolsos. En el Capítulo IV, Sección 6 del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluía una disposición similar.

Las situaciones comentadas ocasionaron que se pagaran indebidamente \$15,023.

El Director de Finanzas y la Directora del Programa no protegieron adecuadamente los intereses del Municipio.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

Una vez el Municipio identificó esta situación procedió a realizar gestiones de cobro a los referidos maestros, tal y como lo requiere la reglamentación del programa. [Apartado a.1)]

Actualmente el Municipio se encuentra realizando las gestiones de cobros correspondientes a los maestros ya identificados. **[Apartado a.2)]**

Hallazgo 3 – Sueldos pagados indebidamente a empleados al otorgárseles nombramientos con sueldos que exceden a lo establecido en el Manual de Personal del Programa

- a. De octubre de 2005 a agosto de 2009, el Alcalde nombró a seis empleados, y les otorgó sueldos que excedieron de \$90 a \$471 la retribución mínima fijada en el *Manual de Personal* para el Programa. No se encontró para examen, ni los funcionarios municipales nos suministraron, evidencia que demostrara que dichos sueldos obedecen a condiciones extraordinarias, tales como: ubicación geográfica, dificultad en reclutamiento o retención, condiciones del empleo y conocimientos especiales, y que se haya obtenido la aprobación de la ACUDEN. Como consecuencia, de octubre de 2005 a enero de 2010, el Municipio pagó sueldos en exceso por \$58,735 a dichos empleados.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

El Alcalde, los funcionarios y empleados en que éste delegue y cualquier representante autorizado del mismo o del municipio, serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se autoricen para el pago de cualquier concepto. [...]
[Artículo 8.005]

Todos los puestos del municipio estarán sujetos a planes de clasificación y retribución ajustados a las circunstancias y necesidades del servicio. El Alcalde establecerá dicho plan de clasificación y retribución con la aprobación de la Legislatura. **[Artículo 11.006]**

[...]

Los planes de retribución dispondrán el tratamiento equitativo a los empleados y estimulará la máxima utilización de los recursos humanos y fiscales disponibles. Dichos planes estipularán una escala de retribución para cada clase de puesto, que deberá consistir de un tipo mínimo y uno máximo; y todos aquellos tipos intermedios que se consideren necesarios.
[Artículo 11.015(a)]

[...]

Cualquier suma de dinero pagada en relación con acciones de personal en contravención con las disposiciones de esta ley, de los reglamentos o de las normas aprobadas conforme a la misma, será recuperada del funcionario o empleado que, por descuido o negligencia, aprobare o refrendare la acción de personal o de aquél que aprobare dicho pago, o que suscribiere o refrendare el comprobante, nóminas, cheque u orden de pago; o de las fianzas de dicho funcionario. [...] **[Artículo 11.027(b)]**

En el Capítulo IV, Sección 7 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluye una disposición similar a la dispuesta en el Artículo 8.005 de la *Ley Núm. 81*, con respecto a la responsabilidad del Director de Finanzas sobre los desembolsos. En el Capítulo IV, Sección 6 del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluía una disposición similar.

En el Capítulo I del *Manual de Personal* del Programa, aprobado por el Municipio mediante la *Ordenanza Núm. 41* del 23 de septiembre de 2005, se dispone lo siguiente:

[...]

Toda persona que reciba nombramiento original en el servicio percibirá retribución al tipo mínimo de la escala correspondiente, excepto, según se dispone más adelante. **[Sección 1.3.B(1)]**

[...]

En caso de que cualquier autoridad nominadora no tenga alternativa para cubrir determinado puesto o retener personal bajo las normas de retribución contenidas en este Manual, el Director del Proyecto podrá solicitar sueldos mayores que los dispuestos para casos de nombramientos y ascensos. Se considerarán condiciones extraordinarias tales como: ubicación geográfica, dificultad en reclutamiento o retención, condiciones del empleo y conocimientos especiales. El mismo debe ser aprobado por el Director del Programa del Nivel Central. **[Sección 1.3.B(5)]**

La situación comentada ocasionó pagos indebidos por \$58,735, recursos necesarios para atender otras necesidades del Programa.

Las directoras del Programa y de Recursos Humanos no cumplieron con las disposiciones citadas.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

El Manual de Personal para el Programa Head Start claramente establece que se podrán solicitar sueldos mayores que los dispuestos para casos de nombramientos y ascensos en circunstancias especiales tal y como es este caso.

Consideramos las alegaciones del Alcalde, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. No se nos presentó evidencia de que dichos nombramientos fueran otorgados en circunstancias especiales. El Alcalde nos proveyó una carta de ACUDEN del 20 de junio de 2007 donde se autoriza un aumento salarial, pero la misma se relaciona con la concesión de aumentos salariales para incentivar, no para otorgar sueldos en nombramientos nuevos.

Hallazgo 4 – Pago indebido efectuado a una institución universitaria por concepto de matrículas

- a. En mayo de 2006, el Municipio pagó \$2,100 a una institución universitaria por la matrícula de cinco maestros del Programa en varios cursos universitarios tomados de enero a mayo de 2006. El propósito de dichos cursos era que estos pudieran completar los créditos requeridos en educación preescolar. En diciembre de 2006, el Municipio pagó el semestre de agosto a diciembre de 2006 por \$2,100 a dicha institución universitaria por los mismos cursos y a los mismos maestros que ya habían aprobado los mismos.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

[...] El Alcalde tendrá los deberes y ejercerá las funciones y facultades siguientes:

[...]

Supervisar, administrar y autorizar todos los desembolsos de fondos que reciba el municipio, de conformidad a lo dispuesto en esta ley [...] **[Artículo 3.009(s)]**

[...] Sin que se entienda como una limitación, el Director de Finanzas tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:

[...]

Supervisar las tareas de preintervención y procesamiento de desembolsos; [...] **[Artículo 6.005(c)]**

[...]

Los procedimientos para incurrir en gastos y pagarlos, [...] tendrán controles adecuados y suficientes para impedir y dificultar que se cometan irregularidades. [...] **[Artículo 8.010(d)]**

El Alcalde, los funcionarios y empleados en que éste delegue y cualquier representante autorizado del mismo o del municipio, serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se autoricen para el pago de cualquier concepto. [...] **[Artículo 8.005]**

En el Capítulo IV, Sección 7 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluye una disposición similar a la dispuesta en el Artículo 8.005 de la *Ley Núm. 81*, con respecto a la responsabilidad del Director de Finanzas sobre los desembolsos. En el Capítulo IV, Sección 6 del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluía una disposición similar.

En el Capítulo IV del *Reglamento para la Administración Municipal* se establece lo siguiente:

La Unidad de Preintervención [...]. Se verificará, además, la corrección de los documentos en todas sus partes y que la transacción proceda a tono con la ley, ordenanza, resoluciones, contratos y reglamentación vigente.

Una vez todo esté en orden, certificará el documento como preintervenido y se enviará la Orden de Compra, el Comprobante de Desembolso, el Recibo y Factura para la aprobación del Director de Finanzas. [...] **[Sección 8]**

[...]

El Director de Finanzas ordenará los pagos por servicios de acuerdo con lo estipulado en el contrato y luego de recibir la debida certificación de que los servicios se rindieron, según los términos del contrato y en forma aceptable. [...] **[Sección 23(2)]**

En el Capítulo IV, secciones 7 y 21(2) del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluían disposiciones similares.

La situación comentada ocasionó un pago indebido por \$2,100.

El Director de Finanzas y la Directora del Programa no protegieron adecuadamente los intereses del Municipio.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

Esta situación fue corregida, el Municipio procedió a solicitar a la Institución Universitaria el reembolso de la cantidad señalada, estamos en espera de recibir el mismo.

Hallazgo 5 – Falta de controles en las operaciones de los almacenes de materiales y de suministros, y otras deficiencias relacionadas

- a. En marzo de 2010, nuestros auditores visitaron los almacenes de materiales y de suministros del Programa en los barrios Montellano y San Tomás de Cayey. Nuestro examen sobre el particular reveló las siguientes faltas de control:
 - 1) No había una segregación adecuada de deberes en el recibo, la custodia y el despacho de los materiales de oficina y educativos del Programa. Todas estas funciones eran realizadas por una empleada que no tenía nombramiento de guardalmacén.

- 2) El despacho de los materiales médicos y de mantenimiento de edificios se realizaba sin que mediara una requisición escrita para evidenciar la entrega y el recibo de los mismos.
- 3) No se realizaban inventarios físicos anuales de los materiales y los suministros que se encontraban en los almacenes.
- 4) Se observaron materiales de oficina y de equipo educativo en los pasillos y en el balcón de las oficinas administrativas del Programa en el barrio San Tomás. También se observaron materiales de construcción; cisternas; extintores; equipo educativo; y de mantenimiento, entre otros materiales, en un área verde adyacente a dichas oficinas. El área no estaba restringida y protegida ni contaba con guardias de seguridad para salvaguardarlos y protegerlos de hurtos y de las inclemencias del tiempo.
- 5) No se mantenían inventarios perpetuos de los materiales educativos, de limpieza, para el mantenimiento de edificios, de oficina y médicos. De enero de 2006 a noviembre de 2009, se efectuaron compras por \$1,013,383 por dichos conceptos. Tampoco se establecían las cantidades máximas y mínimas que debían existir ni se realizaban inspecciones periódicas de las existencias de los materiales.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

[...] el Director de Finanzas tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:

[...]

Tomar medidas adecuadas para proteger y salvaguardar los fondos, valores y propiedad municipal. [Artículo 6.005(f)]

Los procedimientos [...] para controlar y contabilizar la propiedad pública municipal, tendrán controles adecuados y suficientes para impedir y dificultar que se cometan irregularidades. Asimismo, que de éstas cometerse, se puedan descubrir y fijar responsabilidades, y que garanticen,

además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales.
[Artículo 8.010(d)]

La custodia, el cuidado, el control y la contabilidad de la propiedad municipal adquirida y asignada para uso de las ramas Ejecutiva y Legislativa, será responsabilidad del Alcalde y de la Legislatura Municipal o sus representantes autorizados, respectivamente. [...] Todo funcionario o empleado que haga uso o asuma la custodia, el cuidado y el control físico de cualquier propiedad municipal, responderá al Municipio por su valor en casos de pérdida, deterioro indebido o daño ocasionado por negligencia o falta de cuidado a la misma [...]. **[Artículo 8.013]**

En el Capítulo VII, Sección 2 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluye una disposición similar a la dispuesta en el Artículo 8.013 de la *Ley Núm. 81*, con respecto a la propiedad. En el Capítulo VII, secciones 2 y 11(1) del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluían disposiciones similares.

En el Capítulo VII del *Reglamento para la Administración Municipal* se establece lo siguiente:

El Alcalde delegará en el Director de Finanzas Municipal, la responsabilidad de custodia, conservación y uso de la propiedad municipal contra pérdida, daño o uso indebido. El Director de Finanzas será responsable [...] de llevar y conservar los récords que reflejen todas las transacciones efectuadas relacionadas con la propiedad [...] **[Sección 3]**

[...]

Cada Municipio deberá mantener un control adecuado de la propiedad mediante inventarios físicos periódicos. Los Encargados y Subencargados de la Propiedad, tomarán inventarios físicos anuales de la propiedad bajo su control en las distintas unidades municipales. El inventario físico será supervisado por un empleado ajeno al control de los registros de la propiedad. **[Sección 23(1)]**

En el Capítulo VII del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluyen disposiciones similares.

Las situaciones comentadas propician la comisión de irregularidades y que estas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades, y evitar mayores consecuencias. Además, nos impidieron verificar, en todos sus detalles, la corrección y la propiedad de las operaciones de dichos almacenes.

El Director de Finanzas, la Directora del Programa y los encargados de la propiedad en funciones no protegieron los intereses del Programa.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

Estos señalamientos han sido corregidos, se añadieron funciones de guardalmacén al empleado mencionado, se ha restringido el acceso a las facilidades y se almacenan adecuadamente los materiales en las nuevas facilidades arrendadas para esos propósitos. Es necesario señalar que no solo contábamos con facilidades con espacio inapropiado, sino que las inspecciones se dan en medio de procesos de mudanza, que ya han sido completados. [sic] [Apartado del a.1) al 4)]

Esta situación fue corregida. Actualmente se mantienen inventarios perpetuos de la existencia de estos materiales y se realizan inspecciones periódicas sobre el inventario existente. [Apartado a.5)]

Hallazgo 6 – Inventarios físicos de la propiedad no realizados, ausencia de un Encargado de la Propiedad, deficiencias en el Registro de la Propiedad y otras deficiencias relacionadas

- a. Del 2006 al 2009, no se realizaron los inventarios físicos anuales y periódicos de la propiedad. De enero de 2006 a mayo de 2009, el Municipio efectuó compras de equipo por \$1,564,434 para la operación del Programa.
- b. De octubre de 2005 a agosto de 2007, el Programa no contó con un Encargado de la Propiedad. Durante dicho período, se adquirieron equipos por \$1,402,348. Además, los encargados de la propiedad del Programa nombrados en agosto de 2007 y marzo de 2010, no realizaron inventarios físicos de la propiedad cuando comenzaron en sus puestos. Tampoco los encargados de la propiedad salientes realizaron un inventario al momento de cesar en sus funciones.

c. Se detectaron las siguientes deficiencias en el *Registro de la Propiedad*:

- 1) Al 31 de diciembre de 2009, no se habían incluido en el *Registro de la Propiedad* del Programa 1,035 unidades de propiedad. De dicha propiedad, 976 unidades se adquirieron a un costo de \$193,229. No pudimos determinar el costo de las restantes 59 unidades.
- 2) En mayo de 2007, el Municipio pagó \$178,871 por la adquisición e instalación de equipo de patio. El Encargado de la Propiedad no incluyó en el *Registro de la Propiedad* del Programa, el costo de instalación por \$73,221 como parte del costo del equipo. Dicho empleado registró la propiedad por \$105,650.
- 3) No se incluyó en el *Registro de la Propiedad*, para propósitos de identificación, el número de serie de 3,101 unidades de propiedad. En 3,050 unidades de propiedad no se incluyó el modelo o la marca.
- 4) No se indicó la ubicación de 229 unidades de propiedad valoradas en \$88,346 incluidas en el *Registro de la Propiedad*.

d. En abril de 2010, nuestros auditores y el Encargado de la Propiedad del Programa, realizaron una inspección física de la propiedad en los centros *Head Start* de los barrios Beatriz de Cayey, San Luis de Aibonito y Certenejas de Cidra. La propiedad inspeccionada consistía de 197 unidades valoradas en \$82,112 que incluía equipo de cocina, acondicionadores de aire, mobiliario y equipo educativo, entre otros. Nuestro examen sobre el particular reveló lo siguiente:

- 1) Veintidós unidades de propiedad (11 por ciento) valoradas en \$3,292 no se enumeraron para fines de identificación.
- 2) Ocho unidades de propiedad (4 por ciento) valoradas en \$1,656 no fueron localizadas en la inspección.

- 3) Siete unidades de propiedad (3 por ciento) no se incluyeron en el *Registro de la Propiedad* del Programa, aunque sí estaban identificadas como propiedad del Programa y tenían número de propiedad. No se pudo determinar su valor.
- e. La propiedad del Programa no estaba incluida en el *Sistema Uniforme de Contabilidad Mecanizado* del Municipio.
- f. No se notificaban a los encargados de la propiedad en funciones las transferencias de propiedad para que estos emitieran los recibos correspondientes a los cambios.
- g. No se enumeraron, para fines de identificación, 54 unidades de propiedad valoradas en \$3,431.
- h. El Municipio no notificó a la compañía aseguradora los 161 unidades de propiedad adquiridas de diciembre de 2005 a enero de 2009 por \$93,668. Entre la propiedad adquirida se encontraban computadoras, radios y grabadoras.

En la *Ley Núm. 81* se establece lo siguiente:

[...] Sin que se entienda como una limitación, el Director de Finanzas tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:

[...]

Tomar medidas adecuadas para proteger y salvaguardar los fondos, valores y propiedad municipal. [Artículo 6.005(f)]

[...]

Los procedimientos [...] para controlar y contabilizar la propiedad pública municipal, tendrán controles adecuados y suficientes para impedir y dificultar que se cometan irregularidades. Asimismo, que de éstas cometerse, se puedan descubrir y fijar responsabilidades, y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. [Artículo 8.010(d)]

[...]

La custodia, el cuidado, el control y la contabilidad de la propiedad municipal adquirida y asignada para uso de las ramas Ejecutiva y Legislativa, será responsabilidad del Alcalde y de la Legislatura Municipal o sus representantes autorizados, respectivamente. [...] Todo funcionario o empleado que haga uso o asuma la custodia, el cuidado y el control físico de cualquier propiedad municipal, responderá al Municipio por su valor en casos de pérdida, deterioro indebido o daño ocasionado por negligencia o falta de cuidado a la misma. [...] **[Artículo 8.013]**

En el Capítulo VII, Sección 2 del *Reglamento para la Administración Municipal* se incluye una disposición similar al Artículo 8.013 de la *Ley Núm. 81*. En el Capítulo VII, secciones 2 y 11(1) del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluían disposiciones similares.

En el *Reglamento para la Administración Municipal* se establece lo siguiente:

Los municipios enviarán al Área de Seguros Públicos del Departamento de Hacienda, con anterioridad a la fecha de vigencia de los contratos, una relación detallada de sus propiedades y riesgos a ser asegurados durante el año fiscal correspondiente, usando los formularios que provee el Área de Seguros Públicos del Departamento de Hacienda. Cualquier cambio de aumento o reducción en cubierta, en el valor de la propiedad o cualquier otra alteración en los riesgos previamente asegurados, debe notificarse inmediatamente al Área de Seguros Públicos del Departamento de Hacienda. El Área de Seguros Públicos del Departamento de Hacienda, hará las notificaciones pertinentes a las compañías aseguradoras. **[Capítulo VI, Sección 5]**

[...]

El Alcalde delegará en el Director de Finanzas Municipal, la responsabilidad de custodia, conservación y uso de la propiedad municipal contra pérdida, daño o uso indebido. El Director de Finanzas será responsable [...] de llevar y conservar los récords que reflejen todas las transacciones efectuadas relacionadas con la propiedad. [...] **[Capítulo VII, Sección 3]**

[...] Los subencargados de la propiedad actuarán en coordinación con los encargados de la propiedad municipal y serán responsables al jefe de su unidad administrativa municipal del control y récords de toda la propiedad sujeta a su jurisdicción. [...] **[Capítulo VII, Sección 4]**

[...]

El Encargado de la Propiedad tendrá control absoluto de los récords centrales de la propiedad del municipio y responderá por ésta al Director de Finanzas. **[Capítulo VII, Sección 15(1)]**

[...]

Cada Municipio deberá mantener un control adecuado de la propiedad mediante inventarios físicos periódicos. Los Encargados y Subencargados de la Propiedad, tomarán inventarios físicos anuales de la propiedad bajo su control en las distintas unidades municipales. El inventario físico será supervisado por un empleado ajeno al control de los registros de la propiedad. **[Capítulo VII, Sección 23(1)]**

En los capítulos VI y VII del *Reglamento Revisado sobre Normas Básicas* se incluían disposiciones similares.

La situación comentada impide que se pueda mantener un control adecuado sobre la propiedad del Programa, y propicia el uso indebido o la pérdida de la misma, sin que se pueda detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

El Director de Finanzas, la Directora del Programa y los encargados de la propiedad en funciones no cumplieron con las disposiciones citadas ni supervisaron adecuadamente el uso y el control de la propiedad.

El Alcalde, en la carta que nos envió, indicó lo siguiente:

Esta situación ha sido corregida, ya se levantó el inventario físico de los centros localizados en Cidra y Cayey, y el de los centros de Aibonito está en proceso; una vez completados serán ingresados al módulo de propiedad de OCAM. **[Apartado a.]**

Esta situación ya fue corregida, en agosto de 2010 se nombró el Encargado de la Propiedad, quien ya procedió a realizar los inventarios físicos correspondientes. **[Apartado b.]**

Con relación a estos dos señalamientos, una vez nombrado el Encargado de la Propiedad éste ha comenzado a corregir todas estas situaciones, las cuales están próximas a completarse. **[Apartado c.1) y 2)]**

El Encargado de la Propiedad comenzó a corregir estas situaciones, en la actualidad toda la propiedad cuenta con número de propiedad, valor, lugar de ubicación, e identidad de los funcionarios y empleados a cargo de la propiedad. **[Apartado c.3) y 4)]**

Con relación a estos señalamientos el Encargado de la Propiedad comenzó a corregir las situaciones mencionadas, actualmente se está levantando el inventario de propiedad incluyendo en el mismo el valor de las propiedades y su actual localización. **[Apartado del d.1) al 3)]**

[...] en la actualidad el inventario físico, una vez finalizado, se registrará en los módulos del sistema. **[Apartado e.]**

Las dos situaciones mencionadas anteriormente en este hallazgo están siendo corregidas y en la actualidad toda la propiedad cuenta con número de propiedad, valor, lugar de ubicación, e identidad de los funcionarios y empleados a cargo de la propiedad. **[Apartados f. y g.]**

Esta situación fue corregida, actualmente se notifica a la Oficina de Propiedad Municipal las unidades adquiridas para que puedan remitir dicha información a las aseguradoras. **[Apartado h.]**

ANEJO 1

MUNICIPIO DE CAYEY
PROGRAMA HEAD STAR
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL NIVEL EJECUTIVO QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO²**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Rolando Ortiz Velázquez	Alcalde	1 en. 06	31 dic. 09
Srta. Carmen D. Rivera Cotto	Administradora Municipal ³	1 jul. 06	31 dic. 09
Sr. Edwin Quiles Rosario	Director de Finanzas	1 en. 06	31 dic. 09
Sra. Mildred Rivera Reyes	Secretaria Municipal	1 jul. 09	31 dic. 09
Sr. Roberto Rivera Colón	Secretario Municipal ⁴	1 en. 06	31 mar. 09
Sr. Juan C. Rivera Vega	Auditor Interno	1 en. 06	31 dic. 09
Lcda. Laura Bernard Díaz	Directora de Recursos Humanos	1 en. 06	31 dic. 09
Sr. Ramón Figueroa Cortés	Director de la Oficina de Programas Federales	1 en. 06	31 dic. 09
Sra. Idelisse Díaz Rodríguez	Directora del Programa <i>Head Start</i>	1 en. 06	31 dic. 09

² No se incluyen interinatos menores de 30 días.

³ En enero de 2006, se creó el cargo de Administradora Municipal. Estuvo vacante hasta el 30 de junio de 2006.

⁴ El puesto estuvo vacante del 1 de abril al 30 de junio de 2009.

ANEJO 2

MUNICIPIO DE CAYEY
PROGRAMA HEAD START
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATRUA MUNICIPAL QUE
ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Lyda M. Rivera Rivera	Presidenta	1 en. 06	31 dic. 09
Sr. Armando Torres Cintrón	Secretario	1 en. 06	31 dic. 09

