

**INFORME DE AUDITORÍA DA-11-02**

9 de diciembre de 2010

**Oficina del Gobernador**

**Oficina de Gerencia y Presupuesto**

(Unidad 1430 - Auditoría 13203)

Período auditado: 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2009



## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>4</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>7</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>OPINIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR.....</b>	<b>8</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>9</b>
AL SECRETARIO DE JUSTICIA.....	9
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO.....	9
A LA DIRECTORA DE LA OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO .....	9
<b>CARTAS A LA GERENCIA .....</b>	<b>10</b>
<b>COMENTARIOS DE LA GERENCIA .....</b>	<b>11</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>11</b>
<b>RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....</b>	<b>12</b>
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	12
HALLAZGOS EN LA OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO .....	13
1 - Tardanza en la aprobación de un reglamento para la administración de los recursos humanos, ausencia de un sistema de evaluación de desempeño del personal de carrera, aprobación de normas de retribución con disposiciones contrarias a lo establecido en la Ley Núm. 184, y desviaciones de ley y de reglamentación aplicables en el otorgamiento de aumentos de sueldo por méritos.....	13

2 - Ausencia de procedimientos para la solicitud, la evaluación, la recomendación y la aprobación de diferenciales en sueldo, y concesión de éstos en contra de lo dispuesto en la ley .....	19
3 - Concesión de salarios mayores al sueldo básico establecido en la escala de retribución de la Oficina de Gerencia y Presupuesto .....	23
<b>ANEJO - FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>25</b>

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

9 de diciembre de 2010

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables<sup>1</sup>. 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 esta auditoría. Este es el quinto informe y contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con las nóminas, el personal regular y el transitorio. El primero, es un informe especial en el que presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con la administración y el control presupuestario del Fondo General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2005-06 que tuvo como consecuencia el cierre parcial del Gobierno durante el período del 1 al 12 de mayo de 2006; y el impacto económico que tuvo dicho cierre en los recursos del Gobierno y en la economía de Puerto Rico (*Informe Especial DA-07-36* del 12 de junio de 2007). El segundo, es otro informe especial que contiene el resultado del examen que realizamos de los procedimientos seguidos por la OGP en la confección y la aprobación del presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el año fiscal 2004-05; y las transacciones realizadas con cargo al Fondo Presupuestario para los años fiscales del 2002-03 al 2004-05 (*Informe Especial DA-07-37* del 15 de junio de 2007).

---

<sup>1</sup> Las normas de la Oficina prohíben el discrimen, entre otros motivos, por razón de género o sexo. Por tanto, para propósitos de este *Informe* todo término utilizado para referirse a una persona o puesto se refiere a ambos géneros.

En el tercer informe presentamos el resultado del examen que realizamos de los controles internos y administrativos referentes a las operaciones del Área de Auditoría, los vehículos de motor y el almacén de materiales de oficina (*Informe de Auditoría DA-08-19* del 17 de abril de 2008). En el cuarto informe presentamos el resultado del examen que realizamos referente a la propiedad y a los desembolsos por el suministro de combustible y lubricantes (*Informe de Auditoría DA-09-14* del 23 de diciembre de 2008).

### **INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA**

La OGP fue creada mediante la *Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980, Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto*, según enmendada, y está adscrita a la Oficina del Gobernador. La misma se creó como un organismo asesor y auxiliar para ayudar al Gobernador en el descargue de sus funciones y responsabilidades relacionadas con la dirección y la administración general. La OGP asesora al Primer Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Asamblea Legislativa) y a los organismos gubernamentales en los asuntos de índole presupuestario, programáticos y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones.

La OGP tiene la función de velar por que la ejecución y la administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzcan de acuerdo con las leyes y las resoluciones de asignaciones, con las normas de sana administración fiscal y gerencial adecuadas, y en armonía con los propósitos programáticos para los cuales se asignan o proveen los fondos públicos. Además, tiene la responsabilidad de llevar a cabo las funciones necesarias que le permitan al Gobernador remitir a la Asamblea Legislativa el *Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*, incluidas las corporaciones públicas, así como evaluar los programas y las actividades de los organismos públicos en términos de economía, eficiencia y efectividad para remitir al Gobernador informes con recomendaciones para la implantación de las mismas.

La OGP tiene, entre las facultades relacionadas con la formulación del presupuesto, la de requerir a los organismos del Gobierno que remitan informes periódicos sobre el estado de

las asignaciones que reflejen los desembolsos, las obligaciones, los balances disponibles y las proyecciones de gastos.

Mediante la *Ley Núm. 147*, se creó el *Fondo Presupuestario*. El mismo es un fondo de depósito del Gobierno, bajo la custodia del Departamento de Hacienda (Departamento), el cual se nutre anualmente por una cantidad no menor de un uno por ciento del total de las rentas netas del año fiscal anterior. El Gobernador y el Director de la OGP, por delegación de éste, podrán ordenar el ingreso en el *Fondo* de una cantidad mayor a la aquí fijada, pero no excederá del seis por ciento de los fondos asignados en la *Resolución Conjunta del Presupuesto* para el año en que se ordene el ingreso de dichos recursos al *Fondo Presupuestario*.

La OGP es dirigida por un Director nombrado por el Gobernador, quien desempeñará su cargo a voluntad de éste.

La OGP está compuesta por la Oficina del Director, y las siguientes unidades organizacionales: Legislación, Administración, Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, Sistemas de Información Internos, Seguimiento Programático, Auditoría, Presupuesto, Gerencia Gubernamental, Tecnologías de Información Gubernamentales y Representante Autorizado por el Gobernador (GAR, por sus siglas en inglés) ante la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés).

Mediante la *Ley Núm. 147*, se creó, además, el Comité del Gobernador sobre Auditoría (COGSA). El mismo está compuesto por el Director de la OGP, quien actúa como su Presidente, el Secretario de Hacienda, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico y dos miembros del interés público con experiencia en auditorías, quienes serán nombrados por el Gobernador y ejercerán su cargo a discreción de éste.

El COGSA tiene, entre otras, las siguientes funciones: adoptar y promover la ejecución de un Plan de Auditoría Anual de la Rama Ejecutiva que articule y armonice las actividades sobre auditoría interna de las agencias, y auditorías de resultados aplicables a los organismos de la Rama Ejecutiva. Además, evaluar, según lo estime conveniente y con la periodicidad necesaria, los resultados de las auditorías realizadas por los auditores internos y los externos

contratados por las agencias, a los efectos de analizar los resultados, los logros y las limitaciones en las mismas, para tomar las medidas correctivas.

También la OGP tiene adscrita la Oficina de Servicios a ex Gobernadores. La misma se creó con el propósito de proveerle a cada ex Gobernador las instalaciones y los servicios para su funcionamiento según requerido en la *Ley Núm. 2 del 26 de marzo de 1965*, según enmendada.

El **ANEJO** contiene una relación de los funcionarios principales de la OGP que actuaron durante el período auditado.

En los años fiscales del 2004-05 al 2008-09, la OGP contó con asignaciones provenientes del presupuesto por \$104,609,049 y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$103,435,380, según se indica:

AÑO FISCAL	RESOLUCIÓN CONJUNTA	ASIGNACIONES ESPECIALES	MEJORAS PERMANENTES	TOTAL	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES <sup>2</sup>	RESERVA PRESUPUESTARIA	SOBRANTE
2004-05	\$ 23,306,000	0	0	\$ 23,306,000	\$ 23,306,000	0	0
2005-06	20,906,000	\$167,000	\$3,000,000	24,073,000	24,073,000	0	0
2006-07	19,221,000	0	0	19,221,000	19,025,000	\$1,922,000	\$2,118,000
2007-08	19,221,000	0	0	19,221,000	19,193,331 <sup>3</sup>	0	27,669
2008-09	<u>18,788,049</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>18,788,049</u>	<u>17,838,049</u>	<u>0</u>	<u>950,000</u>
<b>TOTAL</b>	<u>\$101,442,049</u>	<u>\$167,000</u>	<u>\$3,000,000</u>	<u>\$104,609,049</u>	<u>\$103,435,380</u>	<u>\$1,922,000</u>	<u>\$3,095,669</u>

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

<sup>2</sup> Según información suministrada en el Presupuesto Recomendado 2007-08.

<sup>3</sup> Según información a través del Sistema de Contabilidad Central del Gobierno, *Puerto Rico Integrated Financial Accounting System (PRIFAS)*, al 30 de junio de 2008.



## **RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA**

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

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

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

## **ALCANCE Y METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2009. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que

conciernen 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, aplicables; excepto por las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 3**, clasificados como principales. Dichos **hallazgos** se comentan en la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

## INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR

Situaciones similares a las comentadas en los **hallazgos 1-a.1), 2-a.2) y 3), y 3-a.2)** fueron objeto de recomendaciones en el *Informe de Auditoría DA-01-06* del 26 de julio de 2000. Éstas no fueron atendidas.

El no atender, sin justa causa, las recomendaciones de los informes de auditoría de la Oficina del Contralor, puede constituir una violación al Artículo 3.2(b) de la *Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada. A estos efectos, el 30 de enero de 1987 el Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEGPR) emitió la *Carta Circular Núm. 86-4*,

mediante la cual exhortó a los alcaldes y funcionarios de la Rama Ejecutiva del Gobierno a cumplir con las mismas.

## RECOMENDACIONES

### AL SECRETARIO DE JUSTICIA

1. Considerar las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 1-a.4) y 5)** y en la carta que le fue referida el 9 de noviembre de 2009, y tomar las medidas que correspondan. Además, tomar cualquier otra medida que considere de lugar con respecto a los demás **hallazgos** de este *Informe*.

### A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

2. Considerar las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 1-a.4) y 5)** y en la carta que le fue referida el 9 de noviembre de 2009, y tomar las medidas que correspondan.

### A LA DIRECTORA DE LA OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

3. Tomar las medidas necesarias para que no se repita una situación como la comentada en el **Hallazgo 1-a.1).**
4. Implantar un sistema de evaluación de desempeño para el personal de carrera, según requerido por 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-a.2)**]
5. Enmendar las *Normas de Retribución para el Servicio de Carrera y el Servicio de Confianza de la OGP (Normas de Retribución)* del 5 de marzo de 2009, aprobadas por la Directora de la OGP, para que los criterios relacionados con la otorgación de aumentos de sueldo por mérito se atemperen a lo establecido en la *Ley Núm. 184*. [**Hallazgo 1-a.3)**]
6. Cumplir con la *Ley Núm. 184* en relación con la concesión de aumentos de sueldo a base de evaluaciones de desempeño del personal de carrera de los últimos 12 meses, y abstenerse de otorgar aumentos de sueldo a base de recomendaciones de los supervisores,

de manera que se corrijan y no se repitan situaciones como las comentadas en el **Hallazgo 1-a.4) y 5).**

7. Promulgar procedimientos escritos para la solicitud, la evaluación, la recomendación y la aprobación de diferenciales en sueldo. **[Hallazgo 2-a.1]**
8. Impartir instrucciones escritas a la Directora Asociada de Recursos Humanos para que ésta evalúe los diferenciales otorgados comentados y se asegure de que éstos y los nuevos que se concedan estén debidamente justificados y documentados en sus respectivos expedientes, según se establece en la *Ley Núm. 184*. **[Hallazgo 2-a.2) y 3)]**
9. Asegurarse de que al momento de conceder salarios mayores al sueldo básico establecido en la escala de retribución, se mantenga evidencia de las situaciones que los justifican y que la misma esté de acuerdo con la reglamentación aplicable. **[Hallazgo 3]**

### **CARTAS A LA GERENCIA**

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** incluidos en la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**, se informaron a la CPA María Sánchez Brás, Directora de la OGP (Directora), mediante cartas de nuestros auditores del 24 de septiembre y 30 de octubre de 2009.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió a la Directora y a los ex directores de la OGP, Sr. Armando A. Valdés Prieto, CPA José G. Dávila Matos e Ing. Ileana I. Fas Pacheco, para comentarios, en cartas del 16 de abril de 2010. En carta del 3 de mayo de 2010, se concedió una prórroga solicitada por la Directora, la cual vencía el 10 de mayo de 2010. En cartas del 4 de mayo de 2010, nos comunicamos nuevamente con los ex directores para que nos remitieran sus comentarios sobre el borrador de los **hallazgos** del *Informe* que les fue remitido.

## COMENTARIOS DE LA GERENCIA

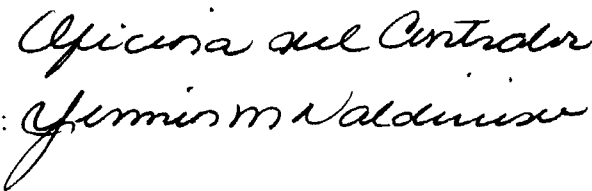
En cartas del 29 de septiembre y 18 de noviembre de 2009, la Directora remitió sus comentarios a los **hallazgos** incluidos en las cartas de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados en la redacción del borrador de este *Informe*.

La Directora contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 10 de mayo de 2010. En los **hallazgos** se incluyen algunos de sus comentarios.

Los ex directores no contestaron el borrador de los **hallazgos** del *Informe* que les fue remitido.

## AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de la OGP, 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, 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 ex funcionarios 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 LA OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO**, 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 OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Los **hallazgos del 1 al 3** se clasifican como principales.

**Hallazgo 1 - Tardanza en la aprobación de un reglamento para la administración de los recursos humanos, ausencia de un sistema de evaluación de desempeño del personal de carrera, aprobación de normas de retribución con disposiciones contrarias a lo establecido en la Ley Núm. 184, y desviaciones de ley y de reglamentación aplicables en el otorgamiento de aumentos de sueldo por méritos**

a. La OGP constituye un Administrador Individual para fines de la administración de sus recursos humanos. En los años fiscales del 2005-06 al 2008-09, la OGP efectuó desembolsos para el pago de sueldos, incluido el bono de Navidad y costos relacionados por \$16,600,954, \$14,926,917, \$14,374,729 y \$15,829,663, respectivamente. Al 30 de junio de 2009, la OGP contaba con 281 puestos ocupados. Las operaciones relacionadas con el proceso de selección, reclutamiento, nombramiento y otras funciones relacionadas con la administración de los recursos humanos eran responsabilidad del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional. Dicha Área era dirigida por una Directora, quien era supervisada por la Directora Asociada del Área de Administración. Ésta, a su vez, le respondía al Director de la OGP. El examen relacionado con estas operaciones reveló lo siguiente:

- 1) Al 20 de octubre de 2008, la OGP no había aprobado un reglamento para la administración de sus recursos humanos, según requerido por ley. No fue hasta el 21 de octubre de 2008, que se aprobó el *Reglamento para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio de Carrera de la Oficina de Gerencia y Presupuesto*; esto, con una tardanza de 1,540 días consecutivos luego de la aprobación de la *Ley Núm. 184*.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior *DA-01-06* del 26 de julio de 2000.

En la Sección 5.4.1 de la *Ley Núm. 184* se dispone lo siguiente:

Todos los Administradores Individuales, cubiertos o no por la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, 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 la esta Ley. Además, en cuanto al personal excluido de la sindicación, el reglamento debe incluir todas aquellas áreas de personal que aún cuando no sean esenciales al principio de mérito, son necesarias para lograr que el Sistema de Administración de los Recursos Humanos creado en virtud de esta ley sea uno moderno y equitativo, que facilite la aplicación del principio de mérito.

En el Artículo 2(b) de la *Ley Núm. 147* se establece que la Oficina se considerará un Administrador Individual a los efectos de la administración de su personal, conforme a las disposiciones de la *Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico*, según enmendada.

La situación comentada en el **apartado a.1)** le impidió a la OGP mantener unos procedimientos actualizados en el área de recursos humanos que le sirvieran de guía para realizar sus funciones de forma efectiva. Además, no le permitió a la Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional 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.

- 2) Al 30 de junio de 2009, la OGP no había implantado un sistema de evaluación de desempeño para el personal de carrera. Mediante la *Orden Administrativa 104-2006*, aprobada el 9 de septiembre de 2005 por la Directora de la OGP, se determinó suspender oficialmente el uso del Sistema de Evaluación de Desempeño debido a que el mismo se estaba actualizando para adaptarlo al nuevo Plan de Clasificación aprobado el 16 de mayo de 2004.



En la Sección 6.6.2. de la *Ley Núm. 184* se dispone que:

Las agencias podrán determinar, y vendrán obligadas a establecer, el sistema de evaluación de desempeño, productividad, ejecutorias y cumplimiento eficaz con los criterios establecidos para los empleados más adecuado a sus necesidades operacionales. Estos sistemas de evaluación serán revisados y aprobados por la autoridad nominadora de cada agencia.

La situación comentada en el **apartado a.2)** le impide a la OGP contar con información relevante sobre el desempeño del personal de carrera. Esto es importante, entre otras cosas, para tomar decisiones en asuntos relacionados con los ascensos, las destrezas, las habilidades y el potencial del personal. Además, la ausencia de evaluaciones periódicas del desempeño de los empleados dificulta identificar las necesidades de adiestramiento, desarrollo y capacitación del mismo.

- 3) El 5 de marzo de 2009, la OGP aprobó las *Normas de Retribución*. En dichas *Normas* se establecían, entre otras cosas, los procedimientos a seguir para establecer los salarios, los aumentos, los ascensos, los descensos y los traslados del personal. En el Artículo XI de dichas *Normas de Retribución* se establece que, de no haber un sistema de evaluación vigente, la Autoridad Nominadora podrá conceder aumentos por servicios meritorios siempre que medie una justificación por parte del supervisor inmediato del empleado en la cual se haga constar que el mismo reúne los requisitos establecidos para ser acreedor de éste.

Determinamos que las disposiciones contempladas en el Artículo XI de las *Normas de Retribución* sobre la concesión de aumentos de sueldo basado en recomendaciones de los supervisores son contrarias a las disposiciones de la *Ley Núm. 184*.

- 4) Del 16 de julio de 2007 al 1 de septiembre de 2008, la OGP otorgó a 115 empleados aumentos de sueldo por méritos, por importes que fluctuaron de \$80 a \$564, sin que se les hubiera efectuado a éstos una evaluación de desempeño durante los últimos

12 meses anteriores a la fecha de la otorgación de los mismos. Para justificar el otorgamiento de los mismos, se utilizó la Sección 8.3 de la *Ley Núm. 184*, la cual establece que cada autoridad nominadora podrá desarrollar e incorporar a su reglamento métodos de retribución conforme a su capacidad presupuestaria, que reconozcan la productividad, la eficacia y la calidad de los trabajos realizados por los empleados.

- 5) El 6 de marzo de 2009, la OGP otorgó a 41 empleados aumentos de sueldo por méritos, por importes que fluctuaron de \$120 a \$569, a base de unos memorandos de recomendaciones preparadas por los supervisores de dichos empleados. Esto, a pesar de que los aumentos de sueldo a base de recomendaciones son contrarios a las disposiciones establecidas en la *Ley Núm. 184*, según comentamos en el **apartado a.3)**. Los memorandos de recomendación fueron preparados del 20 de febrero al 5 de marzo de 2009, y establecían que los empleados habían sobresalido en sus ejecutorias y merecían el aumento de sueldo por mérito<sup>4</sup>.

Esta Oficina refirió al Secretario de Justicia y a la Directora Ejecutiva de la OEGPR, mediante cartas del 9 de noviembre de 2009, los hechos mencionados en el **apartado a.4) y 5)** para las acciones correspondientes.

En la *Ley Núm. 184* se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Aumento de Sueldo por Mérito - Un incremento en la retribución directa que se concederá a un empleado en virtud de una evaluación de sus ejecutorias durante los doce meses anteriores a la fecha de la evaluación.  
**[Artículo 3.(7)]**

Aumentos por servicios meritorios - compensación que forma parte del sueldo y se concede para reconocer el desempeño sobresaliente del empleado. Este aumento será de uno, dos o tres tipos retributivos en la escala en la cual está asignado el puesto del empleado. Para ser acreedor a este aumento el empleado deberá haber desempeñado las funciones del

---

<sup>4</sup> Las fechas de los memorandos son del mismo día o previo a que se aprobaran las *Normas de Retribución*.

puesto por doce (12) meses consecutivos en el servicio previo a la fecha de concesión del mismo y sus evaluaciones deberán ser cónsonas con la cantidad del aumento a otorgarse. Cualquier lapso de tiempo trabajado por el empleado mediante nombramiento transitorio en un puesto de igual clasificación, podrá ser acreditado para completar el período establecido para la elegibilidad.

Como norma general los mismos no excederán de un siete (7) por ciento del salario del empleado. En casos excepcionales en los que se evidencie la aportación directa del empleado a la consecución de las metas y objetivos de la agencia, se podrá conceder hasta un doce (12) por ciento de aumento. [...] [**Artículo 8, Sección 8.3.4**]

En el Artículo 2-e. de la *Ley Núm. 230 del 24 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece que cada dependencia o entidad corporativa deberá mantener el control previo de todas sus operaciones para que sirva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa cuya dirección se la ha encomendado. Tal control interno funcionará en forma independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de Gobierno. En consonancia con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la OGP debe realizar evaluaciones de desempeño a su personal de carrera para así poder sustentar cualquier transacción relacionada con una compensación adicional por mérito o ejecutorias.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.3) al 5)** no permiten a la OGP mantener un control adecuado sobre las operaciones relacionadas con la otorgación de aumentos por mérito, y pueden propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no puedan ser detectadas a tiempo para fijar responsabilidades.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 5)** son indicativas de que los ex directores de la OGP concernientes no cumplieron con las disposiciones de ley citadas ni protegieron adecuadamente los mejores intereses de la OGP.

En la carta de la Directora, ésta nos informó lo siguiente:

En la Ley 184 no se dispone de un período de tiempo para probar dicha reglamentación. Desde el 3 de agosto de 2004 hasta el 20 de octubre de 2008, el Reglamento que utilizó la pasada administración fue el vigente en aquel momento, que fue aprobado el 1 de julio de 1999. [sic] **[Apartado a.1]**

La Ley 184 de 3 de agosto de 2004, no dispone de un período de tiempo para aprobar dicho Sistema de Evaluación. Normalmente el preparar e implementar un Sistema de Evaluación Científico y que de verdad sea funcional toma mucho tiempo y recursos económicos. Por otro lado, la Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009 “Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para salvar el Crédito de Puerto Rico”, deja sin efecto toda ley, reglamento, carta normativa, etc. referente a, entre otras cosas, los aumentos de sueldo por mérito. Además, estableció en su Artículo 37 la Fase II, un Plan de Cesantía para aquellas agencias del gobierno cuyo presupuesto es sufragado en todo o en parte por el Fondo General. Esto ha traído como consecuencia que nuestra agencia haya sido afectada en varias de sus áreas por lo que establecer un sistema de evaluación en estos momentos no sería cónsono con lo establecido en la Ley Núm. 7, *supra*. [sic] **[Apartado a.2]**

La Agencia con la autoridad de pasar juicio sobre normas de personal es ORHELA. La Ley 184 otorga amplias facultades a las autoridades nominadoras para reglamentar lo concerniente a la retribución. Véase lo dispuesto en la Sección 8.2 y 8.3 de dicha ley. El aseverar que por el solo hecho de que no hay un Sistema de Evaluación implementado, todas las transacciones de personal sobre retribución ipso facto son ilegales, es algo totalmente fuera de la realidad. En ausencia de un Sistema de Evaluación se utilizan las Normas de Retribución de la Ley 184, las cartas normativas emitidas por ORHELA y toda Norma de Retribución que la Autoridad Nominadora apruebe. **[Apartado a.3]**

Los aumentos concedidos durante el período del 16 de junio de 2007 al 1 de septiembre de 2008, fueron efectuados bajo la pasada administración por lo que desconocemos los argumentos y justificaciones que dieron margen a los mismos y si se realizaron las evaluaciones correspondientes. **[Apartado a.4]**

La Sección 8.3 de la Ley Núm. 184 no dispone que mientras no se tenga un Sistema de Evaluación no se puede hacer transacciones de retribución en las agencias. Dicha Sección establece que “Cada autoridad nominadora, con el consentimiento de la Oficina, **podrá**, desarrollar e incorporar a su reglamento de retribución conforme a su capacidad presupuestaria, según certificada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, que reconozcan la productividad, eficacia y calidad de los trabajos realizados por los empleados. El Gobierno tiene que funcionar y mientras no se tenga dicho sistema en operación, se usa el sistema anterior, en este caso las evaluaciones individualizadas realizadas por los supervisores. [Apartado a.5]

Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Esto, debido a que aunque es cierto que la *Ley Núm. 184* no establece la fecha en que se debe aprobar la reglamentación, se dejó pasar un tiempo irrazonable sin promulgar la misma.

**Hallazgo 2 - Ausencia de procedimientos para la solicitud, la evaluación, la recomendación y la aprobación de diferenciales en sueldo, y concesión de éstos en contra de lo dispuesto en la ley**

- a. Cuando el Gerente o el Director Asociado de un Área entendía meritorio la concesión de un diferencial en sueldo (diferencial) para algún o algunos de sus empleados, solicitaba el mismo. Dicha solicitud se realizaba mediante correo electrónico y se enviaba a la Directora del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional. Ésta se la refería a un Analista de Recursos Humanos para que evaluara y recomendara la aprobación o la denegación de la misma. Luego de realizado el análisis, el Analista de Recursos Humanos le enviaba el mismo a la Directora del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional mediante correo electrónico. La Directora preparaba un informe y se lo enviaba a la Directora Asociada del Área de Administración para que certificara si existían fondos disponibles para el pago del diferencial. Finalmente, la Directora de la OGP aprobaba la concesión del diferencial al empleado.

Del 1 de julio de 2004 al 30 de junio de 2008, el Director de la OGP otorgó diferenciales a 82 empleados por importes que fluctuaron de \$80 a \$800. Estos diferenciales se otorgaron por condiciones extraordinarias de trabajo, la asignación de nuevas tareas, la dificultad

extraordinaria en la retención e interinato. Evaluamos el proceso de otorgamiento y la permanencia de 32 diferenciales, otorgados del 16 de mayo de 2004 al 1 de junio de 2008, por importes que fluctuaron de \$100 a \$800 para determinar si los mismos estaban justificados. El examen realizado reveló lo siguiente:

- 1) Al 30 de junio de 2009, la OGP no había promulgado procedimientos escritos para regular las operaciones relacionadas con la solicitud, la evaluación, la recomendación y la aprobación de los diferenciales.

En la Sección 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 1998*, 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*. Además, en cuanto al personal excluido de la sindicación, el reglamento debe incluir todas aquellas áreas de personal que aún cuando no sean esenciales al principio de mérito, son necesarias para lograr que el Sistema de Administración de los Recursos Humanos creado en virtud de esta *Ley* sea uno moderno y equitativo, que facilite la aplicación del principio de mérito.

En el Artículo 2(b) de la *Ley Núm. 147* se establece que la Oficina se considerará un Administrador Individual a los efectos de la administración de su personal, conforme a las disposiciones de la *Ley Núm. 5*.

Esta situación le impide a los empleados de la Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional contar con procedimientos escritos que le sirvan de guía para llevar a cabo las funciones relacionadas con la solicitud, la evaluación, la recomendación y la otorgación de diferenciales.

Los funcionarios que se desempeñaron como Director de la OGP durante el período auditado no cumplieron con las disposiciones de las leyes citadas para proteger los mejores intereses de la OGP.

- 2) En 26 de los expedientes examinados (81 por ciento), no encontramos evidencia suficiente que justificara los diferenciales otorgados. En 20 de los expedientes, encontramos documentos que indicaban que los diferenciales se otorgaron por condiciones extraordinarias y éstas no se detallaban en los mismos. En los restantes 6 expedientes, encontramos documentos que indicaban que los diferenciales se otorgaron por la asignación de nuevas tareas, el esfuerzo y el trabajo a realizar, y tampoco se detallaban en los mismos<sup>5</sup>.
- 3) En 4 expedientes examinados (13 por ciento), no encontramos documentos que sustentaran la otorgación de los diferenciales.

Situaciones similares se comentaron en nuestro informe de auditoría anterior *DA-01-06*.

En la Sección 8.2. de la *Ley Núm. 184* se dispone, entre otras cosas, que las agencias podrán utilizar otros métodos de compensación para retener, motivar, y reconocer al personal. Entre éstos están los diferenciales. Éstos se definen como una compensación temporera especial, adicional y separada del sueldo regular del empleado, que se concede para mitigar circunstancias extraordinarias que de otro modo podrían considerarse onerosas para el empleado. Se dispone, además, que éstos se podrán conceder por condiciones extraordinarias o por interinato. Define condiciones extraordinarias como situaciones de trabajo temporeras que requieren mayor esfuerzo o riesgo para el empleado, mientras realiza las funciones de su puesto.

En el *Reglamento Núm. 4284, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuenta y Operaciones Fiscales* del 19 de julio de 1990, según enmendado, aprobado por el Administrador de Servicios Generales, se dispone, entre otras cosas, que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas, facilitar la información a la Rama Legislativa y a las otras dependencias

---

<sup>5</sup> Dieciséis de estos diferenciales fueron cancelados del 16 de julio de 2006 al 16 de enero de 2009.

autorizadas sobre la manera en que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno, y para proteger los derechos fiscales, los legales y otros. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del Gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Las decisiones y los hechos importantes deben incluirse en un documento.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2) y 3)** impiden a la OGP mantener un control adecuado sobre la otorgación de los diferenciales. Además, la aprobación de éstos sin una evaluación que justifique la concesión de los mismos puede propiciar el uso indebido de este mecanismo de retribución para beneficiar a determinados empleados.

Atribuimos estas situaciones a que los ex directores de la OGP y las ex directoras de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional no cumplieron con sus responsabilidades.

En la carta de la Directora, ésta nos informó lo siguiente:

Se alega que a junio de 2009 no había reglamentación para otorgar diferenciales, lo que es incorrecto porque al 21 de octubre de 2008 se aprobó el Reglamento de Personal de OGP, el cual establece las normas sobre la otorgación de diferenciales. Además, existe la Carta Normativa 1-2008 de 2 de junio de 2008, emitida por ORHELA, aplicable a todos los administradores individuales del sistema de administración de recursos humanos del servicio público. **[Apartado a.1)]**

En cuanto a los diferenciales otorgados por la pasada administración, la OGP tomó Acción Correctiva y los mismos fueron eliminados efectivo el 16 de enero de 2009. Al presente hay casos radicados ante CASARH por dicha acción. **[Apartado a.2) y 3)]**

Consideramos las alegaciones de la gerencia con respecto a la situación mencionada en el **apartado a.1)**, pero determinamos que el mismo prevalece. A pesar de que el *Reglamento de Personal* de la OGP y la *Carta Normativa 1-2008* del 2 de junio de 2008, establecen las



normas y los criterios para la otorgación de diferenciales, los mismos no establecen los procedimientos escritos que la OGP debe seguir para la solicitud, la evaluación, la recomendación y la aprobación de los diferenciales.

### **Hallazgo 3 - Concesión de salarios mayores al sueldo básico establecido en la escala de retribución de la Oficina de Gerencia y Presupuesto**

a. Evaluamos los nombramientos de 10 empleados, efectuados en la OGP del 1 de septiembre de 2004 al 16 de abril de 2008, para determinar si al momento de efectuar los mismos se concedió el sueldo básico de la escala que le correspondía al empleado. Los sueldos fluctuaron de \$2,080 a \$3,580. El examen realizado reveló que se concedieron sueldos mayores a lo establecido sin justificación, según se indica:

- 1) Para 5 de los 10 nombramientos (50 por ciento), con sueldos de \$2,315 a \$3,580, la evidencia incluida en el expediente no demostraba que existían situaciones excepcionales para concederle un sueldo superior al mínimo de la escala. Los sueldos concedidos debieron ser de \$1,515 a \$3,200; esto representó sueldos en exceso que fluctuaron de \$380 a \$800.
- 2) Para 3 de los 10 nombramientos (30 por ciento), con sueldos de \$2,315 a \$3,200, la evidencia que se utilizó para dicha acción no estaba de acuerdo con la reglamentación aplicable. Los sueldos concedidos debieron ser de \$1,515 a \$2,080; esto representó sueldos en exceso que fluctuaron de \$800 a \$1,120.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior *DA-01-06*.

En la Sección 8.2.6. de la *Ley Núm. 184* se dispone, como regla general, que toda persona que se nombre en el servicio de carrera, recibirá como sueldo el tipo mínimo de la escala salarial correspondiente a la clase de puesto que vaya a ocupar.

En la Sección V, Inciso A de la *Carta Normativa Núm. 1-2005*, aprobada el 25 de enero de 2005 por la Directora de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se dispone, entre otras cosas, como regla general, que toda persona que se nombre en el servicio de carrera recibirá como sueldo el tipo mínimo de la escala salarial

correspondiente a la clase de puesto que vaya a ocupar. Las agencias establecerán en sus reglamentos situaciones excepcionales en las cuales se pueda conceder un sueldo superior al mínimo de la escala para reclutar personal, así como la cuantía a conceder.

Las situaciones comentadas no permiten mantener un control adecuado de las operaciones de personal, y desvirtúan los propósitos de la ley y la reglamentación de retribución uniforme de proveer un trato justo y equitativo a los empleados en la fijación de sus sueldos.

Atribuimos estas situaciones a que los funcionarios que actuaron como directores de la OGP y como directores asociados de la Oficina de Recursos Humanos no cumplieron con sus responsabilidades y se apartaron de las disposiciones de ley y de reglamentación indicadas.

**ANEJO**

**OFICINA DEL GOBERNADOR  
OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO  
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES  
QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
CPA María Sánchez Brás	Directora	2 en. 09	30 jun. 09
Sr. Armando A. Valdés Prieto	Director	2 en. 08	31 dic. 08
CPA José G. Dávila Matos	”	28 ag. 06	31 dic. 07
Sra. Esperanza Ruiz Ríos	Directora Interina	1 jul. 06	27 ag. 06
Ing. Ileana I. Fas Pacheco	Directora	4 en. 05	30 jun. 06
Lcda. Melba Acosta Febo, CPA	”	2 en. 01	10 dic. 04
CPA Jorge E. Aponte Hernández	Director	1 jul. 99	31 dic. 00
Sra. Maritza Garay Morales	Directora Asociada del Área de Administración <sup>6</sup>	2 en. 09	30 jun. 09
Sr. José A. Delgado Ortiz	Director Asociado del Área de Administración Interino	1 ag. 07	31 dic. 08
Sra. Elisa M. Hernández Negrón	Directora Asociada del Área de Administración	2 en. 05	31 jul. 07
Sra. Brenda Vázquez Rodríguez	» <sup>7</sup>	22 en. 01	31 ag. 04
Sr. Samuel V. Figueroa Pereira	Director Asociado de Servicios Administrativos	1 jul. 99	31 dic. 00
Sra. Iris M. García Sánchez	Directora de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional	8 en. 09	30 jun. 09

<sup>6</sup> Puesto vacante del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2004.

<sup>7</sup> Puesto cambió de nombre el 1 de enero de 2001.

## Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sra. Nilsa Figueroa Martínez	Directora de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional Interina	16 en. 07	31 dic. 08
Sra. Elisa M. Hernández Negrón	Directora de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional <sup>8</sup>	16 feb. 05	15 en. 07
Sra. Nilsa Figueroa Martínez	”	1 sep. 02	31 dic. 04
Sra. Anavys Freytes Oquendo	” <sup>9</sup>	8 en. 01	31 jul. 02
Sra. Iris M. García Sánchez	Directora de Recursos Humanos	1 jul. 99	15 dic. 00

---

<sup>8</sup> Puesto vacante del 1 al 31 de agosto de 2002 y del 1 de enero al 15 de febrero de 2005.

<sup>9</sup> Puesto cambió de nombre el 1 de enero de 2001.