

Resultado de la investigación de una querrela relacionada
con entregas gratuitas de libros de texto escolares realizada
al público general por el

Departamento de Educación

RIQ-OQIF-21-02



CONTENIDO

	Página
RESUMEN DE HECHOS	2
CONCLUSIÓN.....	7
RECOMENDACIONES.....	8
APROBACIÓN.....	9

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

4 de diciembre de 2020

A la Gobernadora, y a los presidentes del Senado de
Puerto Rico y de la Cámara de Representantes

Realizamos una investigación sobre alegadas entregas gratuitas de libros de texto escolares¹ que hizo el Departamento de Educación (Departamento) al público general en la imprenta del Departamento. Hicimos nuestra investigación 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.

Este *Resultado* está disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

RESUMEN DE HECHOS

Investigamos una querrela sobre alegadas entregas gratuitas de libros de texto escolares² que hizo el Departamento al público general en su imprenta.

En la misma se alega lo siguiente:

El Departamento realizó entregas gratuitas e ilimitadas de libros de texto escolares de todos los grados, en su imprenta ubicada en la Calle Hoare, San Juan, Puerto Rico³. Había libros nuevos (con empaque) y usados, que ocupaban dos pisos repletos de esquina a esquina. Esta entrega fue realizada de lunes a viernes, en el horario de 8:00 a.m. a 3:00 p.m.

¹ De todos los grados (PK-12).

² De todos los grados (PK-12).

³ Cerca de la Escuela Especializada en Educación Comercial Rafael Cordero Molina.

En nuestra investigación determinamos lo siguiente:

1. En julio de 2013, el Departamento determinó reorganizar sus recursos económicos e infraestructura. Mediante la aprobación de varias cartas circulares⁴, se establecieron las normas y los procedimientos para el cierre, la operación, el rediseño y la consolidación de las escuelas en el sistema público.

En las cartas circulares se estableció que el secretario nombra un comité evaluador que es responsable de, entre otras cosas:

- Atender las propuestas de cierre, la consolidación y reestructuración de las escuelas.
- Remitir al secretario recomendaciones para la acción correspondiente.
- Coordinar con las secretarías y oficinas del Departamento las acciones a tomar para garantizar los procedimientos requeridos para el cierre, la consolidación o la reorganización de las escuelas.

La Subsecretaría para Asuntos Académicos se encargaría de transferir el equipo y los materiales de las bibliotecas, los laboratorios de computadoras y otros proyectos que requerían transferir materiales y equipos. La Secretaría Auxiliar de Finanzas se encargaría de la evaluación, el decomiso y la reubicación de los equipos y materiales. Una vez realizado el cierre, la consolidación o la reorganización de la escuela, el director regional (con el apoyo del superintendente a cargo del distrito escolar y el director de la escuela impactada) era responsable de certificar la culminación del proceso. Esto implicaba completar la *Certificación de Disposición y Traslado de Equipo bajo la Carta Circular de Cierre, Consolidación y Reorganización de Escuelas* (Certificación de Disposición de Equipos).

⁴ Cartas circulares: 2-2013-2014, *Normas y Procedimientos para el Cierre, la Consolidación y/o Reorganización de Escuelas* del 18 de julio de 2013; 25-2014-2015, *Normas y Procedimientos para el Cierre, la Consolidación o la Reorganización de Escuelas* del 6 de abril de 2015; 21-2015-2016, *Política Pública sobre las Normas y los Procedimientos para el Cierre, la Consolidación o la Reestructuración de Escuelas* del 17 de noviembre de 2015; 33-2016-2017, *Procedimiento General para el Rediseño de Escuelas del Sistema Público de Puerto Rico* del 10 de marzo de 2017; y Serie C-107: *Consolidación de Escuelas, Procedimiento y Análisis para Operación, Rediseño y Consolidación, por Necesidad, de las Escuelas del Sistema Público de Puerto Rico para Finales del Año Académico 2017-2018 del Compendio de Políticas del Departamento de Educación* del 10 de agosto de 2017; aprobadas por los entonces secretarios.

El 2 de octubre de 2019 la Oficina de Auditoría Interna del Departamento nos remitió la reglamentación relacionada con la transferencia, el decomiso y la disposición de los libros escolares. La misma fue la siguiente:

- Memorando del 22 de mayo de 2018, *Protocolo durante el proceso de consolidación de escuelas para las bibliotecas escolares*
- *Procedimiento para la Notificación de Propiedad Damnificada, Desaparecida o Apropriadamente Ilegalmente del Departamento de Educación y Designación del Oficial Enlace Requerido por la Ley Núm. 96 del 3 de mayo de 2019*
- Memorando del 10 de septiembre de 2018, *Comunicaciones relacionadas a: proceso de disposición de libros en las escuelas, recibo de libros de texto en las escuelas y procesos de mantenimiento, uso y monitoreo de textos nuevos*

En el Memorando del 10 de septiembre de 2018, la entonces subsecretaria de la Subsecretaría para Asuntos Académicos del Departamento indicó que, para el proceso de disposición de libros de texto en las escuelas, se debía:

- Realizar un inventario de los libros de texto que había en la escuela y clasificarlos en dos grupos: aptos para uso y los que debían ser recogidos.
 - Los libros con fecha de publicación de diez años o más, no se atemperaban a las necesidades de los estudiantes de Puerto Rico. Por tal razón, estos debían retirarse de los salones y las bibliotecas. La recomendación era conservar todo libro que tuviera fecha de publicación de diez años o menos, siempre que estuviera en buena condición y fuera relevante para la educación.
2. El 16 de agosto de 2019 visitamos la imprenta del Departamento. En la entrada había un registro de visitantes, pero no había personal del Departamento que controlara el acceso de las personas al edificio; por lo que era fácil ingresar al mismo sin registrarse. Los libros se encontraban ubicados en el primer y segundo piso, y estaban clasificados por materias. Observamos que los libros estaban en buenas condiciones; algunos tenían su empaque original, y otros tenían fecha de publicación del 2013.

3. El 19 de agosto de 2019 la subsecretaria de la Subsecretaría para Asuntos Académicos del Departamento notificó⁵ que el 24 de agosto de 2019 se llevaría a cabo una Casa Abierta en la imprenta del Departamento, en la cual tendrían libros que fueron recopilados de las escuelas cerradas.

Luego de dicha Casa Abierta, la imprenta continuaría abierta para el personal del Departamento, así como para padres, madres o encargados que ofrecen educación en el hogar (*homeschooling*) o deseen reforzar destrezas con el uso de libros.

4. El 21 de enero de 2020 la directora interina de la División de Servicios de Imprenta nos certificó que, durante el cierre de escuelas públicas, dicha División recibía diariamente camiones con libros y otros materiales de las escuelas cerradas. Por cada camión se completaba una certificación que indicaba las cantidades entregadas en paletas.

Estas entregas fueron supervisadas y firmadas por personal asignado por el Departamento. Aunque no se pudo cuantificar la cantidad de libros recibidos, hubo un registro de recibos de las entregas por camión. Se identificó el material que estaba en buen estado; y el que estaba inservible, se decomisó.

La directora interina de la División de Servicios de Imprenta nos entregó 109 formularios identificados como *Inventario de Equipos Escuelas Cerradas*, entregados por los camioneros entre el 13 de julio de 2017 y el 26 de agosto de 2018.

5. La *Ley 85-2018, Ley de Reforma Educativa en Puerto Rico*⁶, según enmendada, fija la nueva política pública del Gobierno de Puerto Rico en el área de educación y no lo exime de cumplir con las disposiciones y reglamentación de la Administración de Servicios Generales (ASG).
6. El *Reglamento para la Propiedad Excedente Estatal*⁷ de la ASG establece el procedimiento a seguir cuando las agencias tienen propiedad que se declaró como excedente. Se considera propiedad excedente aquellos bienes muebles que puedan ser sometidos a cualquiera de los procedimientos establecidos en este *Reglamento* para asegurar su

⁵ Al subsecretario asociado; subsecretario de Administración; secretario asociado de Educación Especial; secretarios auxiliares; directores de divisiones, institutos y oficinas; gerentes y subgerentes; directores ejecutivos; directores de áreas y programas; superintendentes regionales; ayudantes especiales a cargo de los distritos escolares; superintendentes de escuelas; superintendentes auxiliares; facilitadores docentes; directores de escuela; y maestros.

⁶ 3 LPRA §§ 9801-9816c

⁷ *Reglamento Núm. 5064, Reglamento de Propiedad Excedente Estatal*, aprobado el 2 de mayo de 1994 por el Departamento de Estado. Este fue derogado por el *Reglamento de Propiedad Excedente Estatal* del 4 de febrero de 2020. Sin embargo, se utilizó el reglamento vigente al momento de los hechos.

máximo aprovechamiento del Gobierno⁸. Podrán declararse propiedad excedente todos aquellos bienes muebles⁹ que estén dentro de una o más de las siguientes clasificaciones:

- Bienes en Desuso - Aquellos que no tienen utilidad para el fin para el que se adquirieron o no se les da ningún uso por aquella agencia a la cual están asignados, o que se haya descontinuado su uso por dicha agencia o por el Gobierno en general.
- Bienes sobrantes - Aquellos bienes adquiridos contra una partida o asignación específica para un fin específico, tal como una obra de construcción, la impresión de un libro y otros, y que al finalizar estos trabajos los bienes hayan sobrado.

Los libros sobrantes del Departamento se pueden clasificar en cualquiera de esas dos clasificaciones.

7. En el Artículo 12 del *Reglamento para la Propiedad Excedente Estatal*, se establece el procedimiento a seguir para la disposición de estos. Cuando una unidad peticionaria en la agencia interese retirar de uso un bien asignado a ella, lo comunicará al encargado de la propiedad bajo quien esté dicha unidad. El encargado de la propiedad de la agencia inspeccionará la propiedad y llevará a cabo las gestiones internas para determinar si el bien es de utilidad para cualquier otra unidad. De no haber ninguna unidad dentro de cualquier dependencia en su agencia interesada en el bien, lo notificará al encargado de la propiedad excedente en la Administración. Una vez la propiedad es declarada excedente, el *Reglamento* establece cómo se puede disponer de la misma. En el Artículo 17 del *Reglamento* se establece que una de las formas de disposición es la venta. Las ventas se pueden hacer a:

- Organismos gubernamentales - A las agencias, departamentos, instrumentalidades, organismos gubernamentales o municipios que no estén obligados por ley a disponer de la propiedad con la intervención de la Administración¹⁰, se le venderá a un valor nominal más los gastos de mantenimiento, almacenaje y reparación.
- Agricultores bona fide - Los bienes de utilidad agrícola se venderán a precio que se determinará por el justo valor en el mercado.

⁸ Artículo 9 del *Reglamento de Propiedad Excedente Estatal*.

⁹ El *Reglamento* define propiedad mueble de la siguiente manera: aquellos bienes de relativa permanencia y valor que se pueden transferir de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieran adheridos y que pudieran ser de utilidad sin quebrantamiento de la materia, o deterioro del objeto al que estuvieran adheridos, incluyendo entre otros, materiales, suministros, piezas, provisiones, documentos, medios de transportación, divisiones de oficinas, alfombras y cualquier otro bien definido como mueble en Código Civil [...]

¹⁰ La *Ley 149-1999, Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico*, eximía al Departamento de las disposiciones de la ASG. La *Ley 85-2018, Ley de Reforma Educativa en Puerto Rico* (actual), no lo exime.

- Instituciones bona fide - Cuando ningún organismo o persona en las categorías mencionadas anteriormente estén disponibles a un bien a un precio razonable que se entenderá valor nominal más los gastos de mantenimiento, almacenaje y reparación.
- Público - Cuando la propiedad excedente no hubiera sido solicitada por ningún organismo de los mencionadas, se venderá mediante subasta formal conforme al procedimiento establecido en el *Reglamento de Subastas de la Administración*.

CONCLUSIÓN

Luego de evaluar las alegaciones de la querrela, así como la información y documentación obtenida en el proceso de investigación, determinamos lo siguiente:

1. El Departamento no estaba facultado para disponer de los libros excedentes de la manera en que lo hizo. La *Ley 85-2018* establece la nueva política pública del Gobierno de Puerto Rico en el área de educación y no lo exime de cumplir con las disposiciones y reglamentación de la ASG. El Departamento debió declarar los libros como propiedad excedente y seguir el procedimiento establecido en la reglamentación de la ASG.

Aunque entendemos el noble fin y las razones que tuvo el Departamento para disponer de los libros, este actuó contrario a lo establecido en el *Reglamento de la Propiedad Excedente Estatal* de la ASG al realizar una actividad de Casa Abierta para disponer de los libros de texto escolares de forma gratuita al público.

Esta situación puede propiciar la comisión de irregularidades en dichos procesos. De estas ocurrir, evita que las mismas se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Estas irregularidades también pudieron ocasionar que el Departamento dejara de recibir ingresos de la venta de los libros de texto o que una institución bona fide tuviera la oportunidad de utilizar los mismos.

Esta situación se atribuye a que la Secretaría para Asuntos Académicos del Departamento y el encargado de la propiedad no se aseguraron de seguir con el procedimiento establecido por el *Reglamento de Propiedad Excedente Estatal* de la ASG.

2. Hubo deficiencias en el contenido del formulario utilizado para la entrega de los libros a la imprenta, pues la información requerida en el mismo (nombre de la escuela, región, cantidad, descripción de los libros, firma y fecha) no era precisa. Este formulario no provee para especificar la forma en que estos libros fueron contabilizados en las escuelas¹¹. Por tal razón, no pudimos determinar la cantidad total de libros de texto escolares recibidos en la imprenta durante el proceso que realizó el Departamento *para el cierre, la consolidación y la reorganización de escuelas*.

¹¹ Por ejemplo, unas escuelas contabilizaron paletas, y otras cajas de libros.

Por otro lado, en el formulario se requiere una firma y la fecha. Sin embargo, no se solicita especificar el puesto y tampoco se puede determinar si la fecha corresponde al recogido de los libros en la escuela o a la entrega de los mismos en la imprenta.

En el Artículo 2(b) de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se dispone que la contabilidad del Gobierno de Puerto Rico debe reflejar claramente los resultados de sus operaciones financieras, proveer la información financiera necesaria para la administración de las operaciones gubernamentales, y para la preparación y ejecución del presupuesto; y constituir un control efectivo sobre los ingresos, los desembolsos, los fondos, la propiedad y otros activos del Gobierno. Como norma de sana administración y de control interno, el Departamento debe establecer las medidas y los mecanismos necesarios que permitan mantener la uniformidad en los procesos contables. En este caso específico, se deben cumplimentar de forma clara, precisa y uniforme los formularios correspondientes al proceso de inventario de los libros de texto escolares a decomisar.

La situación comentada nos impidió verificar al detalle el proceso de disposición de los libros de texto escolares distribuidos gratuitamente por el Departamento. Además, le impidió al Departamento mantener un control adecuado sobre la cantidad de libros recibidos en la imprenta y la materia de los mismos.

RECOMENDACIONES

Al secretario de Educación

1. Velar por que la Subsecretaría para Asuntos Académicos del Departamento, el encargado de la propiedad, y los directores regionales y escolares cumplan con la reglamentación de la ASG establecida para la disposición de libros excedentes.

A los directores regionales y escolares del Departamento

2. En futuras ocasiones, asignar a un empleado o funcionario de la Región para que, junto al director escolar, prepare un inventario de los libros que serán transferidos a las escuelas receptoras y a la imprenta; y de aquellos que permanecerán en las escuelas cerradas. Al preparar el inventario, se debe utilizar un formulario que permita identificar la escuela, los libros entregados o destruidos contabilizados¹², el nombre y puesto de la persona que dispuso de los mismos y la fecha de disposición.

¹² Especificación debe permitir identificar las unidades de medidas.

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados del Departamento de Educación, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por: *Fernando Medina*

MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

QUERELLAS

En los resultados de investigación de querellas se incluyen las conclusiones de nuestro proceso investigativo. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichas conclusiones.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los resultados es mediante la página en Internet de la Oficina. También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley.

Las personas interesadas pueden comunicarse con el administrador de documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

CONTACTO



1-877-771-3133
(787) 754-3030,
Ext. 2805
querellas@ocpr.gov.pr



PO Box 366069 San Juan, PR 00936-6069



105 Avenida Ponce de León Hato Rey,
Puerto Rico 00917-1136



(787) 754-3030



(787) 751-6768



ocpr@ocpr.gov.pr



www.ocpr.gov.pr