INFORME DE AUDITORIA DA-17-26

21 de marzo de 2017

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

Negociado para el Fomento de Oportunidades de Trabajo

(Unidad 2275 - Auditoría 14103)

Período auditado: 1 de enero de 2013 al 31 de octubre de 2016

CONTENIDO

Página

ALCANCE Y METODOLOGÍA **2**

CONTENIDO DEL INFORME **2**

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA **3**

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA **5**

OPINIÓN Y HALLAZGO **6**

Rembolsos indebidos a un patrono de arte y cultura, y a una entidad sin fines de lucro relacionados con puestos incentivados 7

COMENTARIO ESPECIAL **16**

Ausencia de disposiciones claras y específicas en la ley y la reglamentación sobre la manera de determinar sobrantes de años anteriores del Fondo de Incentivos y la utilización de los mismos para sufragar gastos operacionales y administrativos de otros negociados y programas del Departamento 17

RECOMENDACIONES **19**

AGRADECIMIENTO **21**

ANEJO 1 - INFORMES PUBLICADOS **22**

ANEJO 2 - MIEMBROS DE LA JUNTA CONSULTIVA QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO **23**

ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO **24**

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

21 de marzo de 2017

Al Gobernador, y a los presidentes del Senado de
Puerto Rico y de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Negociado para el Fomento de Oportunidades de Trabajo (Negociado) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (Departamento) para determinar si las mismas se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Hicimos 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.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2013 al 31 de octubre de 2016. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores. 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, tales como: entrevistas a funcionarios y a empleados; exámenes y análisis de informes y documentos generados por la unidad auditada; análisis de información financiera, procedimientos de control interno y otros procesos, así como de otra información pertinente.

CONTENIDO DEL INFORME

Este es el tercer informe, y contiene un hallazgo sobre el resultado del examen que realizamos de los incentivos salariales otorgados a un patrono de arte y cultura, y a una entidad privada sin fines de lucro, y un comentario especial sobre la ausencia de disposiciones claras y específicas en la ley y reglamentación aplicables sobre la manera de determinar sobrantes del *Fondo para el Fomento de Oportunidades del Trabajo* (*Fondo de Incentivos*) y la utilización de los mismos para sufragar gastos

operacionales y administrativos de otros negociados y programas del Departamento. En el **ANEJO 1** presentamos información sobre los dos informes emitidos sobre las operaciones del Negociado. Los tres informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Negociado se creó para administrar los incentivos salariales ofrecidos por el Departamento al amparo de la *Ley Núm. 82 del 3 de junio de 1980* y la *Ley 52-1991,* según enmendadas. Estas leyes están dirigidas a fomentar la creación de nuevas oportunidades de trabajo, mantener los empleos existentes, extenderlos, modificar su compensación y subsidiar la compra de equipo, maquinaria, herramientas, instrumentos y vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre. Los incentivos son ofrecidos a patronos en Puerto Rico, mediante propuestas.

Mediante la *Ley 52-1991*[1], se creó el *Fondo de Incentivos*. Este se nutre de una contribución especial sufragada por los patronos acogidos a la *Ley Núm. 74*, equivalente al 1% de los salarios tributables pagados por el patrono. En la *Ley 52-1991* se dispone que el 90% de dichos fondos debe utilizarse para las siguientes actividades: crear y fortalecer los programas de empleo, promover empleos con demanda en el mercado actual, y promover la creación y las oportunidades de trabajo de alta productividad. El restante 10% se utiliza para gastos de administración del Negociado.

El Negociado tiene como misión administrar, supervisar y promover las actividades relacionadas con la utilización del *Fondo de Incentivos* y los programas de empleo de incentivos. Estos programas están dirigidos a crear y mantener empleos en Puerto Rico, hacer accesibles las alternativas económicas disponibles a patronos dispuestos a desarrollar programas de empleo en ocupaciones con futuro, y ayudarlos a mantener un nivel operacional que les permita desarrollarse y convertirse en empleadores

[1] Esta *Ley* enmendó la *Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.*

sólidos en el mercado actual de empleos. Además, el Negociado tiene la responsabilidad de prevaluar las propuestas recibidas y referir las mismas a la atención de una Junta Consultiva[2], organismo que evalúa y recomienda la aprobación o denegación de incentivos.

El 11 de febrero de 2013 se aprobó la *Ley 1-2013, Ley de Empleos Ahora*, según enmendada, con el propósito de contribuir a la creación de 50 mil empleos dentro de un término de 18 meses y establecer un programa de incentivos. Como parte de esos incentivos, recae en el Departamento recibir las propuestas de las empresas previamente certificadas por la Compañía de Comercio y Exportación (CCE) como Negocios Elegibles, según establecido en la *Ley*. Estas propuestas van dirigidas a competir por los incentivos salariales ofrecidos por la *Ley 52-1991*. El Secretario del Trabajo y Recursos Humanos emitió la *Orden Administrativa 2013-07* del 5 de noviembre de 2013 para establecer los procesos de orientación y consideración de las propuestas, y la concesión de los incentivos salariales al amparo de la *Ley 52-1991* a las empresas certificadas por la CCE.

El Negociado está adscrito a la Secretaría Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo del Departamento y está compuesto por las oficinas del Director, de Monitorías y Seguimiento, y de Asuntos Auxiliares. El Negociado es dirigido por un director ejecutivo, el cual es nombrado por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos.

Durante los años fiscales del 2012-13 al 2014-15, ingresaron al *Fondo de Incentivos* $106,646,595 por la contribución especial del 1% de los salarios tributables pagados por los patronos, por virtud de la *Ley 52-1991*, y $28,000,000 producto de dos órdenes administrativas

[2] La Junta Consultiva está compuesta por 7 miembros designados por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. De estos, 5 deben ser funcionarios o empleados del Departamento y los restantes 2 deben ser representantes del interés público. El Director Ejecutivo del Negociado es uno de los funcionarios que el Secretario designa y actúa como Secretario Ejecutivo de la Junta.

del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos[3], para un total de $134,646,595.

Los **anejos 2 y 3** contienen una relación de los miembros de la Junta Consultiva y de los funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.

El Departamento cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.trabajo.pr.gov. Esta página, entre otras cosas, provee información del Negociado y de los servicios que presta.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en el **Hallazgo** y el **Comentario Especial** de este *Informe* fueron remitidas al Hon. Vance E. Thomas Rider, ex-Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, y al Sr. Luis A. Lara Fontánez, ex Secretario Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo, y ex Director Ejecutivo Interino del Negociado, mediante cartas de nuestros auditores del 17 de noviembre de 2016. En las referidas cartas se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

El 22 de noviembre de 2016 nuestros auditores se reunieron con funcionarios del Negociado para discutir las situaciones comentadas en las cartas del 17 de noviembre. El 30 de noviembre el señor Lara Fontánez solicitó una prórroga hasta el 2 de diciembre para remitir sus comentarios y la misma le fue concedida. El ex-Secretario del Trabajo y Recursos Humanos y el señor Lara Fontánez no emitieron comentarios relacionados con las cartas de nuestros auditores.

El borrador del **Hallazgo** y del **Comentario Especial** de este *Informe* se remitió para comentarios al Hon. Carlos J. Saavedra Gutiérrez, Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, al ex-Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, a la Sra. Leónides J. Falcón Santiago, Directora Ejecutiva del

[3] Mediante las órdenes administrativas *2012-11* y *2012-12* del 12 de julio de 2012, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos autorizó, entre otras cosas, la transferencia al Negociado de $20,000,000 del Programa de Fomento de Oportunidades de Trabajo para Desempleados y de $8,000,000 mediante un préstamo del Programa de Seguro Social para Choferes y Otros Empleados. El préstamo se pagaría en cuatro años, incluidos el principal y los intereses, según indicado en la *Orden Administrativa 2012-12*.

Negociado, y al señor Lara Fontánez, para comentarios mediante cartas del 7 de febrero de 2017.

El borrador del **Comentario Especial** de este *Informe* se remitió para comentarios al Hon. Miguel A. Romero Lugo, ex-Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, para comentarios mediante carta del 7 de febrero de 2017.

El 22 de febrero la Directora Ejecutiva del Negociado solicitó una prórroga para remitir sus comentarios y la misma le fue concedida hasta el 28 de febrero.

El 23 de febrero se enviaron cartas de seguimiento al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, a los exsecretarios del Trabajo y Recursos Humanos, y al ex Secretario Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo, y ex Director Ejecutivo Interino del Negociado. Se les concedió hasta el 28 de febrero para que remitieran sus comentarios.

Mediante carta del 24 de febrero, la Directora Ejecutiva del Negociado nos indicó, entre otras cosas, que estaba de acuerdo con lo expuesto en el borrador del **Hallazgo** de este *Informe*.

Mediante carta del 7 de marzo, recibida en esta Oficina el 14 de marzo, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos remitió sus comentarios. Estos fueron considerados en la redacción final de este *Informe* y algunos de estos se incluyeron en el **Comentario Especial**.

Los exsecretarios del Trabajo y Recursos Humanos, y el ex Secretario Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo, y ex Director Ejecutivo Interino del Negociado, no contestaron.

OPINIÓN Y HALLAZGO

Opinión favorable con excepciones

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que las operaciones fiscales del Negociado, objeto de este *Informe*, se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por el **Hallazgo** que se comenta a continuación.

Rembolsos indebidos a un patrono de arte y cultura, y a una entidad sin fines de lucro relacionados con puestos incentivados

Situaciones

a. Según indicado, mediante la *Ley 52-1991*, se creó el *Fondo de Incentivos*. Este se nutre de una contribución especial sufragada por los patronos acogidos a la *Ley Núm. 74*. Los recursos del *Fondo de Incentivos* se utilizan para crear y fortalecer los programas de empleo, promover empleos con demanda en el mercado actual, y promover la creación y las oportunidades de trabajo de alta productividad. Además, parte de dichos recursos pueden utilizarse para gastos de administración del Negociado.

   La aprobación para la concesión de incentivos salariales del *Fondo de Incentivos* se perfecciona mediante el otorgamiento de contratos, los cuales son firmados por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos (Secretario) o su representante autorizado, y el patrono.

   El Área de Comprobantes de Pago de la Oficina de Finanzas del Departamento tiene a su cargo, entre otras cosas, procesar los rembolsos de los incentivos salariales otorgados a los patronos por el Negociado. La misma es dirigida por una Supervisora. Esta le responde a la Directora de la Oficina de Finanzas del Departamento, y esta, a su vez, al Secretario Auxiliar de Asuntos Gerenciales.

   Una vez en el Negociado se aprueba una propuesta y se formaliza el contrato con el patrono, se envía el contrato original y una copia al Área de Comprobantes de Pago. Posteriormente, el contrato original es enviado al Departamento de Hacienda con los documentos justificantes para procesar el pago del primer rembolso o anticipo.

   En el Área de Comprobantes de Pago se prepara un expediente para cada patrono que incluye la copia del contrato. Además, se incluyen todos los documentos que se generen o se soliciten relacionados con el desembolso de los incentivos aprobados. El personal de dicha Área utiliza el modelo *OF-06-B, Fondos Otorgados y Recomendados*, para mantener un control de los incentivos aprobados, los desembolsos y el

balance pendiente. Esto, para asegurarse de que los desembolsos no excedan los incentivos salariales aprobados en el contrato. Además, se mantiene una hoja para el control de los pagos realizados a los participantes que ocupan los puestos incentivados, según el contrato.

El patrono debe entregar a la Oficina de Finanzas el formulario *FT-019-04, Informe de Participantes*, que incluye la información[4] de los participantes que ocupan los puestos incentivados y que cumplen con los requisitos establecidos por el Negociado para los empleados de nueva creación o de mantenimiento[5]. Un requisito para los empleos de nueva creación es que la persona esté desempleada al momento de su nombramiento y, como evidencia de esto, se debe entregar al Negociado copia de la tarjeta de identificación emitida por el Servicio de Empleo (*Modelo PRES 506*). Además, debe formalizarse un contrato con el patrono que incluya los acuerdos sobre el puesto, el salario y el horario, y una cláusula que establezca que, durante la vigencia del mismo, el puesto del participante será subvencionado, en todo o en parte, con fondos del incentivo aprobado, entre otra información.

Para reclamar el rembolso de los fondos incentivados, el patrono entrega el formulario *FT-027-04, Petición de Fondos*, al Área de Comprobantes de Pago. Además, entrega el formulario *FT-025-04, Formulario de Verificación de Horas Trabajadas.* En este formulario se incluye, entre otras cosas, el nombre y el número de seguro social del participante, el total de salarios pagados y la firma. Para evidenciar los salarios pagados a los participantes, el patrono entrega copia de los cheques cancelados, estados de cuenta y cualquier otro documento que evidencie los gastos efectuados para su rembolso.

---

[4] En este formulario se indica, entre otras cosas, el nombre y los apellidos del participante, el número de seguro social, la edad, el sexo, la fecha de nombramiento, el puesto ocupado y el sueldo. Además, provee un encasillado para que se marque si el puesto ocupado es de nueva creación o de mantenimiento.

[5] Los empleos de nueva creación son puestos que no existían o no estaban ocupados antes de la aprobación de la propuesta, y que se van a ocupar con una persona que estaba registrada en el Negociado de Seguridad de Empleo. Los empleos de mantenimiento son cualquier puesto de empleo que, al momento de firmar el contrato, esté ocupado por un empleado incentivado por el Negociado.

También se incluye un espacio para que el patrono indique el nombre y los apellidos del participante, si por alguna razón, este fuera sustituido por otro. En estos casos, el patrono debe entregar el formulario *FT-018-04, Formulario de Cambios en el Informe de Participantes*, a la Oficina de Finanzas, donde se incluye la información del participante a ser sustituido y del nuevo participante.

Conforme a lo establecido en la reglamentación, antes de que la Oficina de Finanzas procese un rembolso, es requisito que la División de Monitorías y Seguimiento del Negociado[6] realice una monitoría y emita su informe[7].

El examen de dos[8] contratos por $294,521, formalizados el 30 de septiembre y 7 de noviembre de 2013, con un patrono de arte y cultura, y con una entidad privada sin fines de lucro, reveló que:

1) El 30 de septiembre de 2013 el Negociado otorgó un contrato por $95,100 a una entidad de arte y cultura (Entidad A) dedicada a la presentación de obras de teatro, espectáculos de variedades, organización de festivales, conciertos y espectáculos artísticos. La vigencia del contrato era del 30 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014. En este contrato se le otorgó el incentivo para 85 empleos de mantenimiento en 4 obras de teatro. A estos, se les pagaría de $100 hasta $500 por función y de $350 hasta $6,000 por contrato, según la obra y el puesto ocupado.

   Para una de las mencionadas obras de teatro (**Obra A)**, se otorgó a la Entidad A un incentivo de $20,200 para 19 puestos de

[6] El objetivo de esta División es fiscalizar el uso que hacen los patronos, públicos y privados, de los incentivos salariales otorgados para asegurarse de que estos utilicen los mismos conforme a las condiciones y los acuerdos establecidos en los contratos. Esto, con el propósito de prevenir el fraude y el mal uso de fondos públicos. En el *Informe de Auditoría DA-15-34* del 28 de abril de 2015, se comentó un hallazgo sobre la ausencia de monitorías efectivas de los incentivos salariales otorgados a las entidades públicas y privadas, y otras deficiencias relacionadas.

[7] Esto es un requisito solamente para los incentivos salariales otorgados a las entidades de arte y cultura.

[8] En el *Informe de Auditoría DA-16-33* del 19 de abril de 2016, se comentó el resultado parcial del examen que realizamos de una muestra de 19 expedientes de incentivos salariales, por $4,384,283, otorgados a patronos privados y de arte y cultura, del 1 de julio de 2012 al 30 de junio de 2014. Estos dos contratos eran parte de la muestra de los expedientes de incentivos salariales examinados en la auditoría anterior.

mantenimiento. A otra obra (**Obra B)**, se le otorgó un incentivo de $23,300, para 22 puestos de mantenimiento.

El examen realizado reveló que:

a) El 26 de septiembre de 2013 el Instituto de Cultura Puertorriqueña (Instituto) formalizó con la Entidad A un contrato por $40,000 para el auspicio de siete funciones de la **Obra A**. Dichas funciones serían del 10 al 20 de octubre de 2013 en el Centro de Bellas Artes, Luis A. Ferré. El contrato estaría vigente desde su otorgamiento hasta el 20 de diciembre de 2013.

   Como parte del acuerdo, el Instituto desembolsaría a la Entidad A el auspicio en dos pagos. El primero de $32,000, al otorgarse el contrato, y el segundo por $8,000, una vez presentada la obra y que la Entidad A entregara al Instituto la evidencia de los gastos realizados. El primer pago por $32,000 se emitió el 2 de octubre de 2013.

   El 4 de febrero de 2014 la Entidad A remitió al Instituto, entre otros documentos, copia de 84 cheques por $46,703 como evidencia de los gastos realizados en las presentaciones de la **Obra A**. Además, remitió 34 certificaciones de pago[9] para igual número de cheques para evidenciar la entrega de estos a los participantes. El 20 de febrero de 2014 el Instituto realizó el segundo pago por $8,000.

   Por otro lado, el 14 de marzo de 2014, la Entidad A entregó a la Oficina de Finanzas el *Informe de Participantes* con la información de los participantes que ocuparían 64 de los 85 puestos de mantenimiento que fueron incentivados. En esa misma fecha, la Entidad A remitió a la Oficina de Finanzas una *Petición de Fondos* por $20,800 para solicitar el

[9] La certificación de pago incluye el nombre de la persona a quien se le hace el cheque, el número de cheque y la cantidad, la razón del pago, la firma de la persona y su número de seguro social, entre otra información.

rembolso de los pagos relacionados con 3 funciones presentadas de la **Obra A**, del 16 al 18 de octubre de 2013. Con la *Petición*, la Entidad A incluyó una *Relación del Proyecto Incentivado*[10], el *Formulario Verificación de Horas Trabajadas*[11], y las copias de 48 cheques por $30,639, como evidencia de los gastos en la **Obra A**. Además, la Entidad A remitió los contratos otorgados a 20 participantes que ocuparon 19 puestos incentivados en dicha obra y 48 certificaciones de pago de los cheques pagados a estos. El 15 de abril de 2014 la Oficina de Finanzas autorizó el rembolso por $20,200.

La evidencia recopilada durante nuestra auditoría reveló que las copias de los cheques entregados en el Negociado por la Entidad A para reclamar el rembolso de los salarios pagados a los participantes de la **Obra A**, fueron los mismos que presentó al Instituto para reclamar el pago final del auspicio por dicha obra, en febrero de 2014. Esto, dio lugar a que se realizara un rembolso indebido de $20,200 a la Entidad A por los 19 puestos incentivados por el Negociado para la **Obra A**.

b) El 14 de marzo de 2014 la Entidad A remitió a la Oficina de Finanzas una *Petición de Fondos* por $19,950 para solicitar el rembolso de los pagos relacionados con 5 funciones presentadas de la **Obra B**, del 22 al 25 de octubre de 2013. Con la *Petición*, la Entidad incluyó una *Relación del Proyecto Incentivado*, el *Formulario Verificación de Horas Trabajadas* y copias de 28 cheques por $22,945, como evidencia de los gastos de dicha obra.

[10] En este formulario se indica el nombre del empleado, el puesto incentivado (ocupación), el salario pagado a los participantes, el salario aprobado por el Negociado y el balance.

[11] En este formulario se indica el nombre del participante, el número de seguro social, el salario pagado y la firma del participante. Mediante la firma, el participante certifica haber trabajado las horas señaladas y haber recibido el salario indicado. El formulario es firmado por el representante de la entidad.

Incluyó, además, los contratos otorgados a 23[12] participantes que ocuparon 22 puestos incentivados en la obra y las 28 certificaciones de pago de los cheques entregados a estos. El 15 de abril de 2014 la Oficina de Finanzas autorizó el rembolso por $19,660[13].

La evidencia recopilada durante nuestra auditoría reveló que las copias de 15 de los indicados cheques por $9,565, relacionados con el rembolso de los salarios de 10 participantes de la **Obra B**, eran los mismos que la Entidad A presentó al Instituto para reclamar el auspicio por la **Obra A**, en febrero de 2014. Además, las certificaciones de pago correspondientes a 6 de los 15 cheques por $1,800, pertenecientes a 4 de los 10 participantes, eran incompatibles entre sí. Dichas certificaciones fueron emitidas para la misma fecha, con los mismos números de cheques y cantidad, y para las mismas personas; pero las obras de teatro eran diferentes. Esto es, las certificaciones remitidas al Instituto fueron para la **Obra A**, y las remitidas al Negociado fueron para la **Obra B**. Esto dio a lugar a que se realizara un rembolso indebido de $9,565 a la Entidad A por los 10 puestos incentivados por el Negociado para la **Obra B**.

2) El 7 de noviembre de 2013 el Negociado otorgó un contrato por $199,421 a una entidad privada sin fines de lucro (Entidad B) dedicada, entre otras cosas, a educar a jóvenes de comunidades marginadas. La vigencia del contrato era desde su otorgamiento hasta el 30 de junio de 2014. El incentivo otorgado sería para la creación de 42 nuevos empleos para ofrecer talleres a los jóvenes. A las personas que ocuparan dichos puestos, se les pagaría de $500 hasta $2,000 mensuales, según el puesto

[12] La entidad incluyó en la petición un participante adicional en un puesto no incentivado.

[13] La Oficina de Finanzas redujo $290 al incentivo aprobado debido a un error en el formulario *Verificación de Horas Trabajadas* de un participante.

ocupado. El 30 de mayo de 2014 el contrato fue enmendado para incrementar los empleos a 181 por la misma cantidad del incentivo. Esto, para cubrir las necesidades de un Campamento de Verano en junio de 2014.

El examen realizado reveló que:

a) El 27 de enero de 2014 la Entidad B remitió al Negociado el *Informe de Participantes*, con la información de 48 personas que ocuparían puestos incentivados. Esto, a pesar de que los puestos incentivados aprobados a dicha fecha eran 42.

   El 1 de mayo de 2014 la Entidad B remitió a la Oficina de Finanzas una *Petición de Fondos* (Petición 1) para solicitar el rembolso de $99,509 por los pagos que efectuó a los participantes del 1 de diciembre de 2013 al 8 de enero de 2014. En esta *Petición* la entidad solicitó el rembolso de $32,875 por gastos de nómina y $66,634 de gastos de la aportación al seguro social federal. Incluyó, además, el *Formulario de Verificación de Horas Trabajadas*, con la información de los 42 participantes que ocuparían los puestos de nueva creación, las copias de las tarjetas de identificación emitidas por el Servicio de Empleo (*Modelo PRES 506*), y las copias de los cheques emitidos a los participantes como evidencia de pago. La Oficina de Finanzas realizó ajustes por $93,844[14] a la *Petición*, y le rembolsó $5,263 a la Entidad B por los gastos de nómina reclamados y $402 por los gastos de la aportación al seguro social federal, para un total de $5,665. El pago se efectuó el 27 de mayo de 2014.

[14] La Oficina de Finanzas realizó ajustes por puestos reclamados no incentivados y por ajustes de salarios por días de trabajo reclamados, mayores al período solicitado en la petición. El rembolso del gasto de seguro social corresponde al 7.65% del rembolso de salarios.

El 15 de diciembre de 2014 la Entidad B remitió a la Oficina de Finanzas *Informe de Participantes*, con la información de 224 personas que ocuparían los puestos incentivados conforme al contrato, según enmendado, aunque los puestos incentivados aprobados fueron 181. En esa misma fecha, la Entidad B remitió a la Oficina de Finanzas una *Petición de Fondos* para solicitar el rembolso de los pagos efectuados a los participantes del 1 al 30 de junio de 2014. En esta *Petición* la Entidad B solicitó el rembolso de $232,375 por gastos de nómina. La Oficina de Finanzas, por decisión administrativa, dividió los documentos remitidos en dos peticiones para procesar el pago. La primera por $90,266 (Petición 2) y la segunda por $142,109 (Petición 3). La información de estas peticiones fue:

(1) En la Petición 2 se incluyó la *Verificación de Horas Trabajadas*, con la información de 103 participantes en puestos de nueva creación, las copias de las tarjetas de identificación emitidas por el Servicio de Empleo, y las copias de los cheques emitidos a los participantes como evidencia de pago. La Oficina de Finanzas realizó ajustes a la Petición 2 por $56,616[15], y le rembolsó a la Entidad B $33,650. El pago se efectuó el 12 de marzo de 2015.

(2) En la Petición 3 se incluyó la *Verificación de Horas Trabajadas* con la información de 121 participantes en puestos de nueva creación, las copias de las tarjetas de identificación emitidas por el Servicio de Empleo, y las copias de los cheques emitidos a los participantes como evidencia de pago. La Oficina de Finanzas

[15] La Oficina de Finanzas realizó ajustes por puestos reclamados no incentivados.

realizó ajustes a la Petición 3 por $54,159[16], y le rembolsó a la Entidad B $87,950. El pago se efectuó el 21 de enero de 2015.

La evidencia recopilada durante nuestra auditoría reveló que la Entidad B recibió un rembolso indebido de $39,885 por concepto de los salarios pagados a 43 de los mencionados participantes que ocuparon puestos de nueva creación. Esto, debido a que a pesar de que la Entidad B remitió copias de las tarjetas de identificación emitidas por el Servicio de Empleo de los indicados participantes, estos eran empleados activos del Departamento de Educación al momento en que la Entidad B los contrató, según se indica:

Petición de Fondos	Participantes	Rembolso
1	3	$485
2	15	14,400
3	25	25,000
Total	43	$39,885

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1)** son contrarias a lo establecido en la octava cláusula del contrato, en la que se indica, entre otras cosas, que la entidad podrá parear los fondos otorgados con otros fondos federales o estatales, pero de recibir incentivos salariales adicionales y de otras fuentes para sufragar la jornada laboral de algún participante, mantendrá registros separados, de modo que pueda proveerle al Departamento toda la información que este le requiera para identificar separadamente los incentivos otorgados por el Negociado de cualquier otro que la entidad utilice.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2)** son contrarias a lo establecido en la cuarta cláusula del contrato, en la que se indica, entre

[16] La Oficina de Finanzas realizó ajustes por puestos reclamados no incentivados.

otras cosas, que toda persona a ser empleada en uno de los puestos de nueva creación desglosados en la propuesta tiene que estar desempleada y registrada en el Servicio de Empleo del Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento al momento de ser nombrada como participante del programa. El incumplimiento con este requisito ocasionará que se ajuste el incentivo aprobado, o que se elimine o determine inelegible al participante que no demuestre que está debidamente registrado en el Servicio de Empleo.

Efectos

Las situaciones comentadas ocasionaron rembolsos indebidos por $69,650, según se indica:

- $29,765 ($20,200 + $9,565) a la Entidad A por el rembolso de incentivos salariales de 63 cheques pagados a participantes que ya habían sido sufragados con el auspicio otorgado por el Instituto. **[Apartado a.1)]**
- $39,885 a la Entidad B por el rembolso de incentivos salariales de 43 participantes que ocuparon puestos incentivados de nueva creación que no cumplían con los requisitos para ello. **[Apartado a.2)]**

Causas

Atribuimos las situaciones comentadas a que la División de Monitorías y Seguimiento del Negociado no realizó monitorías efectivas de los incentivos salariales otorgados para identificar las situaciones comentadas previas a autorizar los rembolsos. Tampoco los directores ejecutivos del Negociado ni los supervisores de la mencionada División, ejercieron una supervisión eficaz sobre dicho proceso previo a efectuar los mencionados rembolsos.

Véanse las recomendaciones de la 3 a la 6.

COMENTARIO ESPECIAL

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente implican violaciones de leyes y de reglamentos, pero que son significativas para las operaciones de la entidad auditada. También se incluyen situaciones que

no están directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de leyes o de reglamentos, que afectan al erario.

Ausencia de disposiciones claras y específicas en la ley y la reglamentación sobre la manera de determinar sobrantes de años anteriores del Fondo de Incentivos y la utilización de los mismos para sufragar gastos operacionales y administrativos de otros negociados y programas del Departamento

Situación

a. Mediante la *Ley 52-1991*, se creó el *Fondo de Incentivos* que se nutre de una contribución especial sufragada por los patronos acogidos a la *Ley Núm. 74*, equivalente al 1% de los salarios tributables pagados por el patrono.

   En la *Ley 52-1991* se dispone, entre otras cosas, que el 90%[17] de dichos fondos deben utilizarse para crear y fortalecer los programas de empleo, promover empleos con demanda en el mercado actual, y promover la creación y las oportunidades de trabajo de alta productividad. El restante 10% es para cubrir los gastos de administración del Negociado.

   Además de los incentivos salariales otorgados mediante contrato a los patronos y de los recursos del *Fondo de Incentivos* utilizados para gastos de administración del Negociado, los secretarios han emitido órdenes administrativas para utilizar recursos del *Fondo de Incentivos* para gastos de otros programas o unidades del Departamento.

   Del 29 de septiembre de 2010 al 31 de diciembre de 2013, los secretarios del Trabajo y Recursos Humanos en funciones emitieron 9 órdenes administrativas para autorizar la transferencia de $24,593,237 del *Fondo de Incentivos* para el pago de nómina y de

[17] El 28 de septiembre de 1994 se aprobó la *Ley 115-1994* para disponer que el dinero del *Fondo de Incentivos* pueda ser utilizado para el fortalecimiento y mejoramiento de los programas que administra el *Negociado de Seguridad de Empleo*, y otros gastos necesarios asociados a la administración de dicho *Fondo*. Además, para crear una partida de costos indirectos y sufragar el costo de los servicios de apoyo ofrecidos al Negociado, por los distintos componentes administrativos del Departamento. Actualmente, del 90% de la contribución especial que pagan los patronos se retiene un 7% para cubrir dichos gastos.

gastos operacionales[18] de otros programas o unidades del Departamento, tales como: el Negociado de Estadísticas del Trabajo, el Negociado de Seguridad de Empleo y el Centro de Cuido del Departamento, entre otros. En dichas órdenes administrativas se establecieron las cantidades de las transferencias y el uso que se daría a los recursos[19].

Los fondos transferidos mediante dichas órdenes administrativas provenían de sobrantes del *Fondo de Incentivos* acumulados durante varios años fiscales. Estos sobrantes eran determinados de dos maneras: la cantidad recaudada en exceso a la cantidad estimada de contribución, o la cantidad de los incentivos otorgados mediante contratos que no son reclamadas o utilizadas por los patronos para cada año fiscal. Esto, según entrevista efectuada el 11 de marzo de 2016 al Director de la Oficina de Presupuesto y a la Directora de la Oficina de Finanzas del Departamento.

Las razones principales establecidas por los secretarios del Trabajo y Recursos Humanos en las órdenes administrativas para autorizar las transferencias de los recursos del *Fondo de Incentivos* fueron la reducción en las asignaciones presupuestarias del Fondo General del Gobierno de Puerto Rico, y los recortes presupuestarios de las asignaciones federales al Departamento.

Nuestro examen reveló que en la *Ley Núm. 74* y en el *Reglamento Núm. 52, Reglamento para la Administración y Utilización del Fondo para el Fomento de Oportunidades de Trabajo*, aprobado el 21 de febrero de 2012[20] por el Secretario, no se establecen disposiciones claras y específicas sobre la forma para determinar los sobrantes de años anteriores del *Fondo de Incentivos* y el uso de los mismos para sufragar gastos operacionales y administrativos de otros programas o

[18] Los gastos operacionales estaban relacionados con el pago por servicios públicos, servicios comprados, compra de materiales y equipo, entre otros.

[19] En el *Informe de Auditoría DA-15-34* del 28 de abril de 2015, se comentaron deficiencias relacionadas con la contabilidad de las transferencias del *Fondo de Incentivos* mediante órdenes administrativas.

[20] El 12 de marzo de 2014 se aprobó un nuevo *Reglamento* y derogó el que estaba vigente.

unidades del Departamento. Dichas transacciones se realizan a juicio del Secretario cuando este determina que las mismas son necesarias para cumplir con los propósitos de la *Ley Núm. 74* que administra.

Efecto

La ausencia de disposiciones claras y específicas en la *Ley Núm. 74* y en el *Reglamento Núm. 52* respecto a la manera para determinar los sobrantes de años anteriores del *Fondo de Incentivos* y el uso de los mismos no promueve que dichas transacciones se realicen de manera uniforme, y puede ocasionar que se objeten las cantidades transferidas y la utilización de dichos recursos económicos.

Comentarios de la Gerencia

El Secretario del Trabajo y Recursos Humanos indicó en su carta, entre otras cosas, que:

> El pasado 1 de febrero de 2017 se creó la nueva Junta Consultiva. Dicha Junta revisará su Reglamento para la Administración y Utilización de Fondos para el Fomento del Trabajo. En el proceso de revisión se creará un nuevo artículo donde se establecerán procedimientos para determinar el manejo de los sobrantes si alguno, del fondo de incentivos y la utilización de los mismos para sufragar gastos operacionales y administrativos de otros negociados y programas del Departamento.
>
> Esta enmienda al Reglamento permitirá armonizar aquellas órdenes administrativas emitidas relacionadas a la asignación de los fondos bajo Ley #52, estableciendo indicadores mediante Orden Administrativa. [*sic*]

Véanse las recomendaciones 1 y 2.

RECOMENDACIONES

Al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico

1. Promover legislación para enmendar la *Ley Núm. 74* con el propósito de que se incluyan disposiciones claras y específicas sobre la manera para determinar los sobrantes de años anteriores del *Fondo de Incentivos* y el uso de los mismos para sufragar gastos operacionales y administrativos de otros Programas o Negociados del Departamento del Trabajo. **[Comentario Especial]**

Al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos

2. Considerar la situación del **Comentario Especial**, y tomar las medidas que correspondan.

3. Ver que la Secretaria Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo cumpla con la **Recomendación 5** de este *Informe*.

4. Ver que el Secretario Auxiliar de Asuntos Gerenciales cumpla con la **Recomendación 6** de este *Informe*.

A la Secretaria Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo

5. Instruir a la Directora Ejecutiva del Negociado para que ejerza una supervisión eficaz sobre las tareas de la Supervisora de la División de Monitorías y Seguimiento para que esta se asegure de que los monitores:

    a. Realicen un proceso de monitoría efectivo para determinar que las entidades cumplen con la ley y la reglamentación aplicables en el otorgamiento de los incentivos salariales. **[Hallazgo]**

    b. Verifiquen y se aseguren de que las entidades no reciban rembolsos de incentivos salariales por conceptos que ya han sido sufragados mediante otros auspicios o incentivos gubernamentales. **[Apartado a.1)]**

    c. Verifiquen y se aseguren de que las entidades no reciban rembolsos de incentivos salariales por puestos de nueva creación que no cumplen con los requisitos para ello. **[Apartado a.2)]**

Al Secretario Auxiliar de Asuntos Gerenciales

6. Instruir a la Directora de Finanzas para que:

    a. Recobre los $29,765 rembolsados a la Entidad A por gastos que habían sido sufragados con el auspicio otorgado por el Instituto. **[Apartado a.l)]**

    b. Recobre los $39,885 pagados a la Entidad B por el rembolso de salarios a participantes que ocuparon puestos de nueva creación que no cumplían con los requisitos para ello. **[Apartado a.2)]**

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados del Negociado y del Departamento, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor

Por: Yesmín M. Valdivieso

ANEJO 1

DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
NEGOCIADO PARA EL FOMENTO DE OPORTUNIDADES DE TRABAJO

INFORMES PUBLICADOS

INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
DA-15-34	28 abr. 15	Resultado de la evaluación de los controles administrativos e internos relacionados con la contabilidad de las transacciones del *Fondo para el Fomento de Oportunidades de Trabajo*, el proceso de monitorías, y el sistema de archivo de expedientes de los patronos que recibieron incentivos salariales
DA-16-33	19 abr. 16	Resultado de la evaluación parcial del examen que realizamos de los incentivos salariales a patronos públicos y privados

ANEJO 2

DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
NEGOCIADO PARA EL FOMENTO DE OPORTUNIDADES DE TRABAJO
MIEMBROS DE LA JUNTA CONSULTIVA QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Carlos Sánchez Castro	Presidente	7 feb. 13	31 oct. 16
Sr. José Sánchez Ojeda	Vicepresidente	7 feb. 13	31 oct. 16
Sr. Luis A. Lara Fontánez	Secretario Ejecutivo	16 sep. 13	31 oct. 16
Sra. Blanca Torres Marrero	Secretaria Ejecutiva	7 feb. 13	13 sep. 13
Sra. Nilma Maldonado Colón	Representante del Departamento	5 jun. 14	31 oct. 16
Sr. Renée Orta Añes	”	7 feb. 13	31 oct. 16
Sra. Clarissa Muñiz Muñiz	”	7 feb. 13	4 jun. 14
Sra. María M. Crespo González	Representante del Interés Público	9 jun. 15	31 oct. 16
Sra. María R. Iturregui	”	9 jun. 15	31 oct. 16
Sr. Manuel Cidre Miranda	”	7 feb. 13	8 jun. 15
Sra. Carmen Villanueva Castro	”	7 feb. 13	8 jun. 15

ANEJO 3

DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
NEGOCIADO PARA EL FOMENTO DE OPORTUNIDADES DE TRABAJO
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Vance E. Thomas Rider	Secretario del Trabajo y Recursos Humanos	2 ene. 13	31 oct. 16
Sr. Luis A. Lara Fontánez	Secretario Auxiliar de Adiestramiento y Promoción de Empleo	10 ene. 13	31 oct. 16
”	Director Ejecutivo Interino del Negociado	16 sep. 13	31 oct. 16
Sra. Blanca Torres Marrero	Directora Ejecutiva Interina del Negociado	14 ene. 13	15 sep. 13

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.

PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-08-32* del 27 de junio de 2008, disponible en nuestra página en Internet.

QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensión 2805, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico Querellas@ocpr.gov.pr o mediante la página en Internet de la Oficina.

INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos y el tipo de opinión del informe.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes 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.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Dirección física:

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr