

INFORME DE AUDITORÍA DA-17-05

2 de agosto de 2016

**Utilización de fondos públicos por la
Federación de Legisladores Municipales de Puerto Rico, Inc.**
(Unidad 2800 - Auditoría 14033)

Período auditado: 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015

CONTENIDO

	Página
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	2
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	4
OPINIÓN Y HALLAZGOS.....	5
1 - Incumplimiento con el envío de informes semestrales a las secretarías de los cuerpos legislativos, la OCAM y la OGP.....	5
2 - Falta de un reglamento de personal, ajustes en la jornada laboral diaria sin mediar una enmienda por escrito al contrato de empleo y deficiencias relacionadas con la acumulación de licencias.....	6
3 - Funciones conflictivas realizadas por la Asistente Administrativa.....	11
4 - Reglamentación inadecuada para regir los desembolsos por concepto de gastos de viaje	13
5 - Falta de reglamentación y otras deficiencias relacionadas con el fondo de caja menuda.....	16
6 - Ausencia de declaraciones informativas para informar estipendios mensuales otorgados al Presidente y falta de evidencia sobre el uso que este le da a los mismos.....	20
RECOMENDACIONES.....	22
AGRADECIMIENTO	24
ANEJO - MIEMBROS PRINCIPALES DE LA JUNTA DE DIRECTORES Y DIRECTORA EJECUTIVA DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	25

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

2 de agosto de 2016

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

Realizamos una auditoría del uso dado a los fondos públicos en las operaciones de la Federación de Legisladores Municipales de Puerto Rico, Inc. (Federación de Legisladores Municipales). Dichos fondos son otorgados mediante asignaciones presupuestarias en virtud de la *Ley 134-2011*. 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 2012 al 31 de diciembre de 2015. 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; inspecciones físicas; y análisis de información financiera, así como de documentos y de otra información pertinente.

**CONTENIDO DEL
 INFORME**

Este *Informe* contiene seis hallazgos sobre el resultado del examen del uso dado a los fondos públicos por la Federación de Legisladores Municipales. El mismo está disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**INFORMACIÓN SOBRE
 LA UNIDAD AUDITADA**

La Federación de Legisladores Municipales se incorporó el 9 de mayo de 1989 como una corporación sin fines de lucro en el Departamento de Estado de Puerto Rico¹. Esta se creó con el fin de promover el bienestar de todos los legisladores municipales y desarrollar un continuo programa de

¹ Incorporada con el nombre Federación de Asambleístas Municipales, Inc.

adiestramientos, así como, ofrecer asesoramiento y ayuda técnica a sus miembros para que les capacite y oriente en el desempeño eficaz y efectivo de sus funciones legislativas municipales. También para fomentar el intercambio de ideas, la confraternización entre sus miembros, y estimular la iniciativa individual y colectiva en la búsqueda de alternativas para el logro de sus objetivos, obras y servicios que beneficien a la comunidad en general.

La Federación de Legisladores Municipales está dirigida por una junta de directores (Junta) compuesta por 1 presidente, 2 vicepresidentes, 1 secretario, 1 tesorero, 1 pasado presidente, 4 miembros por acumulación y 2 coordinadores de la Federación de Legisladores Municipales por cada Junta Regional². Conforme a lo establecido en el Artículo 13.A. del *Reglamento Interno*, aprobado el 6 de junio de 2010, se establece que el Presidente es responsable, entre otras cosas, de presidir todas las reuniones y actos de la organización, representarla en los actos oficiales y recomendar a la Junta la persona para el puesto de Director Ejecutivo.

El Director Ejecutivo, nombrado por la Junta, tiene a su cargo la supervisión del funcionamiento diario de la Federación de Legisladores Municipales. En el Artículo 13.F. del *Reglamento Interno* se establecen sus deberes. Las funciones y deberes del Tesorero se establecen en el Artículo 13.E. del *Reglamento Interno*.

En el Artículo 3 del *Reglamento Interno* se dispone que podrán pertenecer a la organización todos los legisladores municipales en sus funciones, electos y certificados por la Comisión Estatal de Elecciones. Además, en el Artículo 10 del *Reglamento Interno* se establece que los miembros pagarán una cuota anual, la cual será determinada por la Junta conforme al presupuesto municipal.

En la *Ley 134-2011* se ordena a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) a consignar anualmente en el Presupuesto de Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico una partida de \$1,636,000, bajo la custodia de la Oficina del

² La Federación de Legisladores Municipales cuenta con 14 juntas regionales, las cuales se crearon y definieron en el Artículo 7 del *Reglamento Interno*. Las mismas son: Aguadilla, Arecibo, Bayamón, Caguas, Carolina, Central, Fajardo, Guayama, Humacao, Manatí, Mayagüez, Montaña, Ponce y San Juan.

Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), para ser distribuida entre cuatro entidades, según se establece en su Sección 1³. En dicha *Ley* se estipula que la Federación de Legisladores Municipales recibirá una cantidad base anual de \$100,000, más \$2,000 anuales por cada legislatura municipal miembro.

Durante los años fiscales del 2012-13 al 2014-15, la Federación de Legisladores Municipales recibió fondos públicos a través de la OCAM por \$524,000 y cuotas de sus miembros por \$179,756, para un total de \$703,756. Durante dicho período, realizó desembolsos por \$695,840, para un sobrante de \$7,916.

El **Anejo** contiene una relación de los miembros principales de la Junta de Directores y la Directora Ejecutiva de la Federación de Legisladores Municipales que actuaron durante el período auditado.

La Federación de Legisladores Municipales cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.lafederacionpr.com. Esta página provee información acerca de los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió para comentarios al Hon. Luis C. Maldonado Padilla, Presidente de la Junta de la Federación de Legisladores Municipales, y al Lcdo. Carlos M. Santini Rodríguez, Comisionado de Asuntos Municipales, mediante cartas del 21 de junio de 2016.

Mediante carta del 1 de julio, el Presidente solicitó prórroga y se le concedió hasta el 15 de julio. Este remitió sus comentarios por carta del 8 de julio, los cuales se consideraron en la redacción final de este *Informe* y algunos se incluyen en los **hallazgos**.

Mediante carta del 5 de julio, se dio seguimiento al Comisionado y este remitió sus comentarios mediante carta del 8 de julio. Sus comentarios fueron considerados en la redacción final de este *Informe*.

³ La Federación de Legisladores Municipales, la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, la Federación de Alcaldes de Puerto Rico y la Asociación de Legisladores Municipales de Puerto Rico.

OPINIÓN Y HALLAZGOS **Opinión favorable con excepciones**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que las operaciones fiscales de la Federación de Legisladores Municipales, objeto de este *Informe*, se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por los **hallazgos del 1 al 6** que se comentan a continuación.

Hallazgo 1 - Incumplimiento con el envío de informes semestrales a las secretarías de los cuerpos legislativos, la OCAM y la OGP**Situación**

- a. Durante los años fiscales del 2012-13 al 2014-15, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Asamblea Legislativa) consignó \$524,000 a la Federación de Legisladores Municipales mediante tres resoluciones conjuntas⁴. La asignación de dichos fondos fue en virtud de la *Ley 134-2011*, y su custodia y distribución estaba delegada a la OCAM. Nuestro examen reveló que, contrario a lo establecido en las resoluciones mencionadas, la Federación de Legisladores Municipales no remitió a la Secretaría de cada Cuerpo Legislativo ni a la OCAM los informes semestrales de los años fiscales del 2012-13 al 2014-15. Tampoco remitió a la OGP dichos informes para los años fiscales 2013-14 y 2014-15⁵.

Criterios

La situación comentada es contraria a lo establecido en las resoluciones conjuntas de la Asamblea Legislativa que consignaron los fondos mencionados. En las mismas se establece, entre otras cosas, que cada entidad beneficiada debe remitir a la Secretaría de cada Cuerpo Legislativo, la OCAM y la OGP un informe semestral sobre el uso de los fondos asignados.

⁴ Las resoluciones conjuntas de la Asamblea Legislativa fueron: *84-2012* del 2 de julio de 2012; *17-2013* del 30 de junio de 2013, y *46-2014* del 1 de julio de 2014.

⁵ El requerimiento de remitir los informes semestrales a la OGP fue incluido en las resoluciones conjuntas *17-2013* y *46-2014*.

Efectos

La situación comentada impidió a la Asamblea Legislativa, a la OCAM y a la OGP tener información relevante sobre el uso de los fondos indicados que les permitiera considerar la utilidad y la futura recurrencia de su asignación. Además, propicia que los fondos puedan utilizarse indebidamente sin que se puedan fijar responsabilidades.

Causa

Atribuimos la situación mencionada a que el Presidente de la Federación de Legisladores Municipales no cumplió con lo establecido en las mencionadas secciones de las resoluciones conjuntas.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

La Federación de Legisladores Municipales [...] recibe ingresos de donativos legislativos anuales y el pago de cuotas de sus miembros.

Los donativos legislativos son depositados en la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), quienes luego de orientar por escrito a la Federación, desembolsa el dinero que le corresponde a cada entidad (Federación y Asociación de Alcaldes y Legisladores Municipales). En la orientación por escrito, la OCAM le indica a la Federación los documentos que necesitan para poder pagar el dinero asignado [...]. Lamentablemente en dicha orientación escrita la OCAM no ilustró u orientó a la Federación de Legisladores correctamente, pues no indica que el informe era semestral. [sic]

Véanse las recomendaciones 2, 5, 7 y 8.

Hallazgo 2 - Falta de un reglamento de personal, ajustes en la jornada laboral diaria sin mediar una enmienda por escrito al contrato de empleo y deficiencias relacionadas con la acumulación de licencias**Situaciones**

- a. Los poderes de la Federación de Legisladores Municipales son ejercidos por una junta de directores compuesta por 38 miembros. El Presidente es electo en una Asamblea General, y en tal capacidad le corresponde, entre otras cosas, la dirección y la administración de la entidad. El Presidente tiene la potestad de contratar y delegar las tareas administrativas en una directora ejecutiva, quien es responsable de llevar la contabilidad de todos los asuntos fiscales, incluida la administración general de los recursos humanos. La Directora

Ejecutiva supervisa al personal de la oficina compuesto por una asistente administrativa y un mensajero-conductor. Esta, a su vez, es supervisada por el Presidente.

La Directora Ejecutiva, la Asistente Administrativa y el Mensajero-Conductor son empleados de la Federación de Legisladores Municipales mediante contratos de empleo. Estos contratos son suscritos entre el Presidente y cada empleado. En los mismos se establecen, entre otras cosas, las funciones del empleado y el sueldo mensual a devengar. Además, en cada uno de los contratos se incluye una cláusula en la que se establece que la jornada regular de trabajo del empleado será de 8 horas diarias y de 40 horas semanales. Además, el contrato establece que el empleado acumulará 30 días de licencia por vacaciones y 18 días de licencia por enfermedad. Para esto, la Asistente Administrativa se encarga de mantener los balances de las licencias de los empleados en el *Registro de Licencia Empleados FLMPR (Registro)*. En este *Registro*, también se incluye el tiempo compensatorio incurrido por los empleados y su balance.

La evaluación de los controles internos relacionados con el área de personal reveló lo siguiente:

- 1) Al 31 de diciembre de 2015, no se había establecido un reglamento para la administración del personal que incluyera los deberes y responsabilidades de los empleados, jornada regular de trabajo, acumulación de licencias y tiempo compensatorio, entre otros asuntos.
- 2) El 4 de diciembre de 2015, el Presidente certificó a nuestros auditores, que bajo la incumbencia del Presidente anterior, el horario diario era de 9:00 a.m. a 5:00 p.m. y el período de almuerzo de 12:00 p.m. a 1:00 p.m. (7 horas diarias laborales). Al mudarse a las oficinas en Guaynabo, en mayo de 2005, el Presidente autorizó un cambio de horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., y el período de almuerzo de 12:00 p.m. a 1:00 p.m. (7 horas diarias laborales). Estos horarios aprobados constan de 35 horas semanales.

Los ajustes en la jornada y en el horario diario de trabajo de los empleados se realizaron verbalmente. No se realizaron enmiendas a los contratos de trabajo formalizados ni constan estos ajustes en los expedientes de los empleados. El Presidente indicó que se ordenó el cambio de horario verbalmente por entender que era el proceso correcto, ya que era uno de administración interna que no afectaba a terceros y que beneficiaba a sus empleados. Tampoco se realizó un ajuste al salario recibido.

- 3) Nuestro examen del *Registro* reveló que:
 - a) Los balances presentados eran incorrectos. La Asistente Administrativa registraba, al inicio de cada año natural, el total de días de las licencias por vacaciones y enfermedad que le correspondía al empleado acumular durante todo el año. Esto, en lugar de acumular los mismos una vez finalizado el mes.
 - b) Los empleados acumulaban tiempo compensatorio, sin haberse establecido por reglamento o en el contrato de empleo, el procedimiento para su acumulación y el pago del mismo. La Federación de Legisladores Municipales no tenía evidencia de la autorización para trabajar horas extras y que de haberlas, estas excedieran las 8 horas diarias o las 40 horas semanales, según lo estipulado en el contrato, conforme a la reducción en el horario de trabajo indicada en el **apartado a.2)**. Al 31 de diciembre de 2015, los empleados tenían acumuladas de 32 a 80 horas de tiempo compensatorio.

Criterios

Como norma de sana administración y de control interno, la Federación de Legisladores Municipales debe adoptar la reglamentación pertinente para la administración del personal contratado. Además, toda acción que conlleve el que se añada, modifique o elimine alguna cláusula de un contrato formalizado, debe efectuarse mediante una enmienda al contrato original o un documento escrito en el que se establezca el cambio y los pormenores del mismo. **[Apartado a. del 1) al 3)]**

En la Cláusula Tercera de los contratos se establece que la jornada regular de trabajo del empleado será de 8 horas diarias y 40 horas semanales. No empeece a lo anterior, se le podrá requerir trabajar horas extras. Será responsabilidad del empleado registrar sus horas de trabajo en la hoja de asistencia que será provista por el patrono. El patrono sólo pagará las horas registradas en las hojas de asistencia y que están certificadas por una persona autorizada. **[Apartado a.3)b]**

Efectos

La ausencia de un reglamento de personal impide mantener una administración adecuada del personal. Además, puede tener consecuencias adversas e impide tener un control adecuado del cumplimiento con la jornada de trabajo por parte de sus empleados, y la acumulación y el pago de horas extras. También propicia el que la entidad no esté adecuadamente protegida en caso de reclamaciones fraudulentas o ilegales.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que el Presidente y la Junta de Directores no protegieron adecuadamente los fondos públicos al no establecer la reglamentación necesaria para la administración del personal de dicha entidad y al aprobar verbalmente cambios en la jornada laboral de sus empleados sin documentarlos por escrito.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Aun cuando los contratos de empleo de la Federación tienen claramente establecidos los deberes, funciones y responsabilidades de cada empleado, tanto el Presidente de la Junta de Directores como la Directora Ejecutiva habían solicitado de nuestro asesor legal que preparara un reglamento de Personal para la aprobación de nuestra Junta de Directores. *[sic]*

Anejamos copia del borrador del Reglamento de Personal de la Federación de Legisladores Municipales de Puerto, Inc. [...]. Este será llevado a la consideración de la Junta de Directores próximamente para su aprobación. *[sic]* **[Apartado a.1]**

Entendemos menester destacar que el cambio de horario fue sugerido por el Presidente para beneficio y seguridad de la empleomanía. Ello fue discutido con los empleados. En ambas

jornadas (la anterior y la enmendada) la totalidad de horas trabajadas es la misma, siete (7) horas. Entendemos que el ajuste en la hora de entrada y salida no afecta el salario devengado. [sic]

Se procederá a realizar enmiendas a los contratos de los empleados, con el cambio sugerido por el distinguido auditor. [sic]
[Apartado a.2)]

En este punto discrepamos del distinguido auditor. La acumulación de días por enfermedad y vacaciones no varía, pues siempre es la misma año tras año. Nuestra Asistente Administrativa, en el afán de cumplir en documento fehaciente con el derecho a acumulación de licencias de nuestros empleados, plasmó el descuento mensual a cada empleado partiendo de lo acumulado. No obstante, hemos dado instrucciones a nuestra Asistente Administrativa para que mes a mes refleje únicamente lo acumulado hasta ese entonces por los empleados; y de ahí restarle lo utilizado en el mes. [sic]
[Apartado a.3)a)]

Es correcta la apreciación del auditor. No obstante, tanto el Presidente de la Junta de Directores como la Directora Ejecutiva habían solicitado de nuestro asesor legal que preparara un reglamento de Personal para la aprobación de nuestra Junta de Directores. En el reglamento se incluyen el derecho a acumulación y pago del tiempo de Operaciones. No podemos estar de acuerdo con la alegación de falta de control en el cálculo del tiempo compensatorio. Nuestra Asistente Administrativa lleva una hoja de control de cálculo del T.C. El tiempo acumulado por los empleados es por razón de excederse en su jornada laboral regular. Ello es corroborable con sus hojas de asistencia. Como acción correctiva, tenemos el Reglamento de Personal próximo a aprobarse, que contiene disposiciones de pago de tiempo compensatorio. [sic]
[Apartado a.3)b)]

Consideramos las alegaciones del Presidente con respecto a las situaciones comentadas en el **apartado a.3)a) y b)** del **Hallazgo**, pero determinamos que las mismas prevalecen. Como norma general, la acumulación de licencias de vacaciones y de enfermedad debe darse al final del mes trabajado y no por anticipación. De esta manera, constituye un beneficio por el servicio que el empleado ya rindió. Asimismo, este mecanismo facilita la liquidación de estas licencias en el caso en que un empleado cese sus funciones antes de cumplirse el año fiscal. Cabe destacar que el borrador del *Reglamento de Personal* de la Federación de Legisladores Municipales establece en su Sección 4.3 que todo empleado tendrá derecho a acumular licencia de vacaciones a razón de dos días y medio por cada mes de servicio. Esto último implica que el empleado debe haber rendido el servicio para

entonces acumular el tiempo de licencia. **[Apartado a.3)a]** Con relación a lo comentado en el **apartado a.3)b)**, se comenta la ausencia de evidencia de la autorización para que los empleados trabajen horas extras, no el cálculo realizado para determinar el tiempo compensatorio a ser pagado.

Véanse recomendaciones 2, 5, 7, y de la 9 a la 11.

Hallazgo 3 - Funciones conflictivas realizadas por la Asistente Administrativa

Situación

- a. La Federación de Legisladores Municipales tiene una cuenta bancaria en un banco comercial en donde se depositan los fondos públicos que recibe de las asignaciones presupuestarias otorgadas en virtud de la *Ley 134-2011*. La Asistente Administrativa, supervisada por la Directora Ejecutiva, realiza las conciliaciones bancarias de dicha cuenta. El Tesorero de la Junta verifica las mismas.

En el Artículo 13.E. del 1. al 3. del *Reglamento Interno*, se establece que el Tesorero de la Junta tendrá a su cargo los libros de cuentas, la custodia y la responsabilidad de todos los fondos de la entidad. Además, este tiene, entre otras tareas, la responsabilidad de establecer un sistema de control interno y de velar por su cumplimiento y de supervisar las operaciones fiscales de la entidad. Además, en el Artículo 13.F.10. del *Reglamento Interno* se establece que el Director Ejecutivo llevará la contabilidad de todos los asuntos fiscales.

Examinamos las conciliaciones bancarias de enero de 2012 a diciembre de 2014 preparadas por la Asistente Administrativa y verificadas por el Tesorero. Nuestro examen reveló que la Asistente Administrativa realiza funciones que son conflictivas. Esta prepara las conciliaciones bancarias, trabaja con la contabilidad, prepara los cheques y recibe la correspondencia de la entidad, entre esta, los estados bancarios.

Criterios

La situación comentada es contraria a lo establecido en el los artículos 13.E. y 13.F.10 del *Reglamento Interno*.

Además, las normas de control interno y de sana administración requieren que en los procesos fiscales exista una debida separación de funciones y responsabilidades que impida o dificulte la comisión de irregularidades.

Efectos

La situación comentada impide a la Federación de Legisladores Municipales mantener un control efectivo sobre los fondos y determinar la veracidad y la corrección de sus registros de contabilidad. Además, propicia la comisión de irregularidades.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que la Directora Ejecutiva y el Tesorero de la Junta no establecieron un sistema de control interno para evitar las funciones conflictivas.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Nuestra Asistente Administrativa no realiza funciones que representen conflictos de interés [...] Aunque en efecto transcribe la información contenida en las conciliaciones bancarias como parte de sus funciones, siguen siendo clericales ("data entry"). No toma decisiones sobre que pagos hacer ni qué información colocar o suprimir en los informes y conciliaciones. Tampoco expide cheques, pues su firma no está autorizada para ello en el banco. Quien expide cheques es la Directora Ejecutiva y el Presidente, no la asistente administrativa. Por lo tanto, es el Tesorero quien revisa la contabilidad y aprueba la misma con su firma. [sic]

Consideramos las alegaciones del Presidente, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Esto, debido a que, de las entrevistas realizadas a la Directora Ejecutiva el 1 de julio de 2015, y a la Asistente Administrativa el 4 de agosto de 2015, se determinó que esta última realizaba las tareas de contabilidad de la Federación de Legisladores Municipales, preparaba las conciliaciones bancarias, preparaba los cheques y recibía la correspondencia de la entidad, entre esta, los estados bancarios. Igualmente, se determinó mediante entrevistas y el examen de los contratos otorgados que los servicios de contabilidad no se rendían por un contratista independiente,

aunque sí contaban con un asesor en contabilidad que colaboraba en la preparación de algunos informes. En su respuesta, el Presidente no identificó en quién delegó la responsabilidad, de ser así, de llevar la contabilidad.

Véanse las recomendaciones 2, 3, 7 y 12.

Hallazgo 4 - Reglamentación inadecuada para regir los desembolsos por concepto de gastos de viaje

Situaciones

- a. El 9 de septiembre de 2006 la Junta aprobó el *Reglamento de Gastos de Viaje Pagaderos a los Empleados y Funcionarios que Realicen Gestiones Oficiales Dentro y Fuera de los Límites Jurisdiccionales de Puerto Rico*. En el mismo, se establecen las normas y los procedimientos que rigen los gastos de viaje, dietas, transportación, alojamiento y representación de los empleados y funcionarios de la Federación de Legisladores Municipales, dentro y fuera de Puerto Rico⁶. También el 6 de junio de 2010, la Junta aprobó en Asamblea General el *Reglamento Interno* y en su Artículo 25, se disponen las normas generales para establecer las obvenciones, reembolsos y estipendio de transportación, aplicables al Presidente y a los miembros, funcionarios o delegados de este. Además, se establece la norma para el reembolso de gastos imprevistos en que incurra el Presidente⁷.

De marzo de 2012 a noviembre de 2014, la Federación de Legisladores Municipales desembolsó fondos públicos por \$36,558 para el pago de ocho viajes fuera de Puerto Rico realizados por el Presidente, los tesoreros de la Junta, varios legisladores municipales federados y un asesor.

Nuestra evaluación del *Reglamento de Viajes* y de los ocho viajes mencionados reveló que dicho *Reglamento*:

⁶ En el Artículo IV del *Reglamento de Viajes*, se establece que aplica al Presidente, a miembros de la Junta de Directores, a miembros federados y a todos los funcionarios, empleados y contratistas autorizados por la Federación de Legisladores Municipales. Incluye, además, a personas particulares que prestan algún servicio a la entidad o que fuesen designadas para realizar cualquier misión oficial fuera de Puerto Rico y que estén autorizados por el Presidente, la Directora Ejecutiva o cualquier funcionario designado por el Presidente.

⁷ El *Reglamento Interno* no sustituyó ni derogó el *Reglamento de Viajes*.

- 1) No contiene normas y procedimientos para la petición formal de fondos para viajes al exterior que permita a la Junta evaluar el propósito y los beneficios potenciales, el costo estimado, el detalle de los gastos a incurrir y aprobar el mismo. Tampoco incluye procedimientos para anticipar y liquidar los fondos que se otorgan para dichos viajes.
- 2) No contiene el diseño y aprobación de un formulario oficial de liquidación de fondos. El mismo debe proveer la información relevante que permita la corrección y la propiedad de los gastos incurridos y pagados.
- 3) Los informes de los ocho viajes realizados carecían de información importante para validar y justificar los mismos y el gasto incurrido. Estos carecían, entre otras cosas de: detalles de los gastos anticipados e incurridos por dietas, transportación, alojamiento, entre otros gastos; los justificantes de todos los gastos; los beneficios obtenidos de la actividad a la que se asistió; y las certificaciones sobre la corrección y veracidad de los informes.

Criterios

La situación comentada es contraria al Artículo 13.E. del *Reglamento Interno*. Cónsono con esto, y como norma de sana administración y de control interno, la reglamentación de gastos de viaje debe incluir las normas y procedimientos necesarios para que se mantenga un control efectivo sobre dichos gastos y se reduzca el riesgo de mal uso de los fondos públicos.

Efectos

Las situaciones comentadas impiden a la Federación de Legisladores Municipales mantener un control efectivo sobre los gastos de viaje. Además, impidió a nuestros auditores verificar, en todos sus detalles, la corrección y la propiedad de los gastos por \$36,558 incurridos y pagados en los ocho viajes examinados. También dichas situaciones pueden propiciar el uso indebido de los fondos públicos en momentos donde los recursos del Gobierno son limitados.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que el Tesorero de la Junta en funciones no cumplió con el *Reglamento Interno* en lo relacionado a establecer un sistema de control interno para evitar que estas situaciones ocurrieran. Además, la Junta no ejerció una supervisión adecuada del proceso de autorización de los viajes al exterior y del manejo de los fondos públicos relacionados a los gastos de viajes ni protegió adecuadamente los fondos públicos consignados a la Federación de Legisladores Municipales.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] Nuestro reglamento tiene límites en cuanto a dietas y estipendios que se dan a personas designadas para viajar. En todas las ocasiones nuestros funcionarios han traído sus recibos y evidencias, y se les han cuadrado sus recibos con lo pagado. [sic]

En cuanto a la opinión del auditor de que la Junta de Directores apruebe el viaje y fondos antes de efectuar el mismo y procedimientos para agilizar los desembolsos para viaje, anejamos borrador de enmienda al reglamento donde provee para que la Junta de Directores pase juicio sobre cada viaje. Incluimos además copia de una minuta donde se discutió el asunto. [sic] [**Apartado a.1)**]

La Federación de Legisladores Municipales, Inc., no es una agencia ni instrumentalidad del gobierno. Es una entidad privada sin fines de lucro que se rige por reglamentos internos. En nuestro reglamento de gastos de viajes y representación no se dispone que el Presidente tenga que llenar formularios de liquidación de fondos. La Federación sí supervisa los viajes y gastos, contenidos todos en las carpetas revisadas por el auditor. [sic] [**Apartado a.2)**]

Nosotros en la Federación de Legisladores Municipales de P.R. hemos sido celosos en cuanto a solicitar los comprobantes y recibos de gastos de viajes. En las carpetas de cada viaje, que fueron revisadas por auditores del Contralor, se encuentra una gran cantidad de documentos tales como: recibos de abordaje de avión (boarding pass); gastos de transportación y alquiler de vehículo, estadías de hotel, dietas y fotografías de los legisladores municipales asistentes a los seminarios. [sic] [**Apartado a.3)**]

Consideramos las alegaciones del Presidente, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. La Federación de Legisladores Municipales es una entidad privada sin fines de lucro que está subvencionada con fondos públicos asignados mediante resoluciones conjuntas de la Asamblea Legislativa. Como tal, asumen una responsabilidad fiduciaria ante el pueblo

de Puerto Rico que requiere que se adopten los controles internos necesarios que garanticen la transparencia y propiedad de sus operaciones financieras. Con relación a lo comentado por el Presidente:

- El *Reglamento de Viaje* establece la cantidad a devengarse por concepto de dietas y el máximo diario por concepto de transportación, entre otras cosas. Sin embargo, no incluye los controles necesarios mencionados en el **apartado a.1**). Además, el Presidente no presentó como evidencia copia del borrador de la enmienda al *Reglamento* donde alega que se provee para que la Junta de Directores pase juicio sobre cada viaje. En su lugar, presentó copia de la minuta de una reunión de la Junta celebrada el 21 de septiembre de 2013 en la que, entre otras cosas, el Presidente informaba que estaría participando de una actividad en la ciudad de Seattle, Washington, y que proveía información para aquellos legisladores municipales que interesaran participar. En dicha minuta no se consideró dicho viaje como una actividad sujeta a aprobación por parte de la Junta.
- La creación y uso de formularios para anticipar y liquidar fondos relacionados a gastos para viajes constituye un mecanismo de control efectivo aplicable a cualquier entidad pública o privada. Este mecanismo de control se vuelve más importante cuando se utilizan fondos públicos. [**Apartado a.2**]
- En los expedientes provistos y examinados por nuestros auditores, para los ocho viajes mencionados, no se encontró la evidencia indicada por la Gerencia. [**Apartado a.3**].

Véanse las recomendaciones de la 2 a la 4, 7 y 13.

Hallazgo 5 - Falta de reglamentación y otras deficiencias relacionadas con el fondo de caja menuda

Situaciones

- a. La Federación de Legisladores Municipales cuenta con un fondo de caja menuda el cual fue utilizado durante el período de auditoría, entre otras cosas, para la compra de gasolina; el pago de

Peajes, multas, inspecciones y marbetes del vehículo oficial; y el pago de asuntos relacionados a actividades o adiestramientos⁸. Este fondo está a cargo de la Asistente Administrativa.

Del 1 de abril de 2012 al 16 de septiembre de 2015, la Asistente Administrativa recibió 53 cheques por \$11,172 de la cuenta bancaria de la Federación de Legisladores Municipales para ser utilizados en el fondo de caja menuda.

Examinamos 10 desembolsos y sus documentos justificantes por \$4,322, efectuados del 4 de enero de 2012 al 16 de enero de 2015, y este reveló que:

- 1) No se había promulgado reglamentación o procedimientos internos que regularan el manejo del fondo de caja menuda donde se estableciera, entre otras cosas, la cuantía del mismo, el proceso para solicitar los fondos, los gastos permitidos, y los deberes y responsabilidades de la persona encargada del fondo de caja menuda. Tampoco se habían adoptado formularios que documentaran por escrito la solicitud de fondos por parte de la Asistente Administrativa, la entrega y devolución de efectivo a empleados, y la liquidación y cuadro de dicho fondo.
- 2) Los 10 cheques por \$4,322 recibidos por la Asistente Administrativa para el fondo de caja menuda se expidieron al portador (*Cash*) en lugar de expedirse a nombre de esta.
- 3) No se justificaron gastos por \$471 relacionados a ocho desembolsos. Los mismos no contaban con recibos ni evidencia de que el efectivo no utilizado fuera reingresado al fondo de caja menuda. De estos, \$200 corresponden al alquiler de un auto para el cual se desembolsaron \$521 el 3 de octubre de 2013. La factura de la compañía de alquiler era por \$321.

Una situación similar se incluyó en el *Informe de Auditoría DB-05-10* del 17 de diciembre de 2004.

⁸ El fondo de caja menuda no tenía una cantidad fija asignada.

- 4) El fondo de caja menuda no se liquidaba ni se cuadraba mensualmente.

Criterios

Estas situaciones con contrarias a lo establecido en los artículos 13.E. del 1. al 3. y 13.F. del *Reglamento Interno*. Cónsono con esto, y como normas de sana administración pública y de control interno, el fondo de caja menuda requiere que:

- Sus operaciones estén reglamentadas por escrito y que, entre otras cosas, se determine la cantidad asignada al fondo, los gastos permitidos contra este y los deberes de la persona a cargo del mismo.
- Los cheques para el fondo de caja menuda se expidan a nombre de la persona a cargo del mismo.
- Se documente mediante formularios la solicitud de fondos, la entrega, el recibo y la devolución del efectivo, y el cuadro o liquidación del fondo de caja menuda.
- En todo momento, la cantidad del efectivo disponible en la caja menuda y la cuantía de los recibos justificantes deben totalizar la cantidad determinada para el fondo de caja menuda. Para esto, dicho fondo se debe cuadrar mensualmente.

Efectos

Las situaciones comentadas impidieron a la Federación de Legisladores Municipales mantener un control adecuado de las operaciones relacionadas con el fondo de caja menuda. Además, aumentan el riesgo de pérdida o uso indebido de los mismos y dificultan fijar responsabilidades en cualquier situación irregular que ocurra con la administración de los fondos públicos asignados.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que el Tesorero de la Junta no había promulgado ni remitido a la Junta, para su aprobación, reglamentación o procedimientos internos que regularan el manejo del fondo de caja menuda. Además, el Tesorero ni el Director Ejecutivo ejercieron una supervisión adecuada sobre las operaciones de dicho fondo.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Entendemos meritorio mencionar que el "petty cash" se utiliza solo en casos de necesidad meritoria y que la Federación de Legisladores Municipales utiliza el Reglamento para la Administración Municipal, Capítulo 4 Sección 26 como referencia para el manejo y administración de su fondo de caja menuda. Hemos solicitado a nuestro asesor legal la redacción de un borrador de reglamento interno para consideración de la Junta de Directores. [sic] **[Apartado a.1)]**

No entendemos razonable establecer que el cheque emitido para generar un dinero en efectivo "petty cash" debe hacerse a nombre de alguna empleada, pues ello pudiera representar problemas de índole contributivo por tratarse de un "ingreso". Entendemos que con el diseño de un formulario con firma autorizando la transacción, y guardar copia del cheque "cash" emitido, se supera la situación. [sic] **[Apartado a.2)]**

El auditor concluye que hubo gastos que no contaban con recibos ni evidencia de reingreso en la caja. Todo sobrante del fondo de caja menuda no utilizado se encuentra en la caja fuerte, disponible para ser auditado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico. [...] [sic] **[Apartado a.3)]**

Nuestra Directora Ejecutiva dio instrucciones para que el tesorero liquidara y cuadrara el fondo de caja menuda mensualmente. Este deberá informar de sus gestiones al terminar cada gestión. [sic] **[Apartado a.4)]**

Consideramos las alegaciones del Presidente respecto a lo comentado en el **apartado a.2) y 3) del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. Esto, debido a que la emisión de cheques a nombre de empleados no debe representar problemas de índole contributivo para estos si dicha transacción está debidamente registrada en el sistema de contabilidad. Además, la emisión de cheques al portador constituye una seria deficiencia de control en cualquier sistema de contabilidad, sea a nivel privado o público. Adquiere más importancia la situación al tratarse de fondos públicos. **[Apartado a.2)]** Con respecto al **apartado a.3)**, la evidencia incluida no está relacionada a la muestra examinada por nuestros auditores y tampoco se presenta prueba para justificar lo mencionado.

Véanse las recomendaciones 2, 3, 7 y 12.

Hallazgo 6 - Ausencia de declaraciones informativas para informar estipendios mensuales otorgados al Presidente y falta de evidencia sobre el uso que este le da a los mismos

Situaciones

- a. El 14 de enero de 1995 la Junta aprobó otorgarle al Presidente un estipendio de \$500 mensuales por dieta. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2006, la Junta aumentó dicha cuantía a \$800 mensuales. En reunión del 12 de septiembre de 2009, la Junta le asignó, además, un estipendio de transportación al Presidente de \$900 mensuales. En total el Presidente recibía entre ambos estipendios \$1,700 mensuales. Durante el período del 1 de enero de 2012 al 1 de julio de 2015, la Federación de Legisladores Municipales expidió 83 cheques por \$70,100 por el estipendio de dietas y transportación al Presidente.

Nuestro examen sobre estas compensaciones reveló que:

- 1) No se preparó ni remitió al Departamento de Hacienda las declaraciones informativas requeridas por ley para notificar el pago realizado al Presidente por los estipendios de dietas y transportación.
- 2) El Presidente no suministró la evidencia de los gastos incurridos mensualmente por los estipendios de dietas y transportación.

Situaciones similares se comentaron en el *Informe de Auditoría DB-05-10*.

Criterios

En la *Ley 1-2011, Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*, según enmendada, se establece, entre otras cosas, la obligación de rendir declaraciones informativas en caso de que cualquier persona (corporación, sociedad o individuo) efectúe determinados pagos durante el año contributivo que constituyan ingreso tributable para el receptor de los mismos. **[Apartado a.1]**

En el Artículo 13.E. del *Reglamento Interno*, se establece que el Tesorero de la Junta tendrá a su cargo los libros de cuentas, la custodia y la responsabilidad de todos los fondos de la entidad. Además, este

tiene, entre otras tareas, la responsabilidad de establecer un sistema de control interno y de velar por su cumplimiento y de supervisar las operaciones fiscales de la Federación de Legisladores Municipales.

[Apartado a.2)]

Efectos

La situación comentada en el **apartado a.1)** privó al Departamento de Hacienda de información esencial para verificar las mencionadas compensaciones y pudo propiciar la evasión contributiva, lo cual priva al Departamento de Hacienda de recibir en su momento recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

La situación comentada en el **apartado a.2)** propició que el Presidente recibiera una compensación de \$70,100 sin que la misma esté justificada con evidencia de los gastos incurridos por concepto de dieta y estipendio de transportación durante el ejercicio de sus funciones.

Causas

Las situaciones mencionadas son indicativas de que la Directora Ejecutiva y el Tesorero no cumplieron con las disposiciones mencionadas.

Comentarios de la Gerencia

En la carta del Presidente, este indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

El distinguido auditor señaló que no se prepararon declaraciones informativas del pago de dietas al Presidente y por no retenerle el por ciento de contribuciones a dicho pago. Cita para ello la Ley Núm. 1 de 2011, "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico". Respetuosamente entendemos que se equivoca el auditor en su análisis. La Ley Núm. 46 de 6 de junio de 2007 enmendó la sección 1022 (b) del Código de Rentas Internas, para aclarar que todos los pagos por concepto de dietas a Legisladores Municipales son exentos del pago de contribuciones. Solicitamos pues, muy respetuosamente se elimine el hallazgo según mencionado. [*sic*]

En cuanto a las declaraciones informativas, entendíamos que por las dietas y los gastos de vehículo ser un pago exento de contribuciones, no tenían que prepararse ninguna declaración. En lo sucesivo haremos la correspondiente declaración. [*sic*] **Apartado a.1)]**

En cuanto a la falta de evidencias de los gastos de dieta y millaje, tampoco estamos de acuerdo. La Federación de Legisladores Municipales, Inc., no es una agencia ni instrumentalidad del gobierno. Es una entidad privada sin fines de lucro que se rige por reglamentos internos. En nuestro reglamento de gastos de viajes y representación no se dispone que el Presidente tenga que

suministrar copia de recibos o evidencia de lo que hizo con la dieta y "car allowance" aprobado por la Junta de Directores, por lo que entendemos que debe borrarse el presente hallazgo. [sic] [Apartado a.2)]

Consideramos las alegaciones del Presidente, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Las disposiciones mencionadas por el Presidente son aplicables a sus funciones como Legislador Municipal. El estipendio comentado en el **Hallazgo** es el que recibe el Presidente en su función de Presidente de la Federación de Legisladores Municipales. Esta es una entidad privada que recibe fondos públicos que están sujetos a lo que se establece en el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por tal razón, la entidad debe establecer los controles necesarios para justificar todo uso que se dé a dichos fondos. Además, las alegaciones del Presidente confirman lo comentado en el **Hallazgo 4-a.1)** sobre la carencia de controles efectivos en la reglamentación sobre los gastos de viaje.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 6, 7 y 14.

RECOMENDACIONES

Al Secretario de Hacienda

1. Considerar la situación que se comenta en el **Hallazgo 6-a.1)** y tomar las medidas que correspondan.

A la Junta de Directores de la Federación de Legisladores Municipales de Puerto Rico

2. Instruir y asegurarse de que el Presidente tome las medidas administrativas correspondientes para que las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 6** se corrijan y no se repitan.
3. Instruir y asegurarse de que el Tesorero de la Junta cumpla con las **recomendaciones 12 y 13. [Hallazgos del 3 al 5]**
4. Supervisar el proceso de autorización de los viajes al exterior y del manejo de los fondos públicos relacionados a los gastos de viajes, a fin de evitar que se repitan las situaciones comentadas en el **Hallazgo 4.**
5. Ver que el Presidente de la Federación cumpla con las **recomendaciones de la 7 a la 11. [Hallazgos 1 y 2]**

6. Requerir al Presidente de la Federación que suministre la evidencia de los gastos incurridos mensualmente por concepto de dietas y estipendio de transportación. **[Hallazgo 6-a.2)]**

Al Presidente de la Federación de Legisladores Municipales de Puerto Rico

7. Informar a la Junta las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 6**, de modo que se tomen las medidas correctivas que procedan, y se establezca un plan de seguimiento para ver que esas situaciones se atiendan y se corrijan prontamente.
8. Remitir el informe semestral sobre el uso de los fondos asignados a la Secretaría de cada Cuerpo Legislativo, la OCAM y la OGP. **[Hallazgo 1]**
9. Promulgar las normas y los procedimientos necesarios para la administración del personal que incluya las normas aplicables al registro y acumulación de licencias, y al tiempo compensatorio y a la autorización de horas extras. **[Hallazgo 2-a.1) y 3)b)]**
10. Enmendar los contratos de trabajo de los empleados para que los mismos estén cónsonos con los ajustes en la jornada laboral diaria. **[Hallazgo 2-a.2)]**
11. Ejercer una supervisión eficaz sobre las funciones de la Directora Ejecutiva para asegurarse de que corrija las deficiencias relacionadas con el *Registro de Licencias Empleados FLMPR*. **[Hallazgo 2-a.3)]**

Al Tesorero de la Junta de Directores de la Federación de Legisladores Municipales

12. Establecer, mediante reglamentación y procedimientos, los controles internos para regir las operaciones relacionadas con la contabilidad y el fondo de caja menuda. Además, segregar las tareas conflictivas realizadas por la Asistente Administrativa y evitar que se repitan las situaciones comentadas. **[Hallazgos 3 y 5]**
13. Con relación al **Hallazgo 4:**
 - a. Proponer enmiendas al Reglamento de Viajes con el propósito de incluir los controles necesarios para evitar que se repitan las situaciones comentadas en el **apartado a.1)**.

- b. Crear los formularios necesarios para documentar en detalle el proceso de solicitar anticipos para viajes al exterior, así como para liquidar los mismos. [Apartado a.2)]
14. Preparar y remitir las declaraciones informativas al Departamento de Hacienda. [Hallazgo 6-a.1)]

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de la Federación de Legisladores Municipales, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor
Por: *Germán Maldonado*

ANEJO

**FEDERACIÓN DE LEGISLADORES MUNICIPALES DE PUERTO RICO
MIEMBROS PRINCIPALES DE LA JUNTA DE DIRECTORES Y DIRECTORA EJECUTIVA
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Luis C. Maldonado Padilla	Presidente	1 ene. 12	31 dic. 15
Hon. Antonio Meléndez Vargas	Vicepresidente ⁹	1 jun. 13	31 dic. 15
Hon. Ignacio Suárez Acevedo	”	1 ene. 12	31dic. 12
Hon. Sylvia Maisonet Díaz	Vicepresidenta	1 ene. 12	31 dic. 15
Hon. Javier Capestany Figueroa	Tesorero ¹⁰	1 jun. 13	31 dic. 15
Hon. Héctor Torres Cintrón	”	1 ene. 12	31dic. 12
Hon. Israel Burgos Vélez	Secretario	1 ene. 12	31 dic. 15
Sra. María de L. Rodríguez Montalvo	Directora Ejecutiva	1 ene. 12	31 dic. 15

⁹ Puesto vacante del 1 de enero al 31 de mayo de 2013.

¹⁰ Puesto vacante del 1 de enero al 31 de mayo de 2013.

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

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069