



INFORME DE INVESTIGACIÓN
OIG-QI-22-004

Departamento de Salud

10 de noviembre de 2021



TABLA DE CONTENIDO

Página

RESUMEN EJECUTIVO	3
INFORMACIÓN SOBRE LA ENTIDAD	4
BASE LEGAL	5
ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	6
HECHOS DETERMINADOS.....	6
HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
Hallazgo 1: Irregularidades en la contratación de servicios profesionales mediante una compañía de reclutamiento.....	7
Hallazgo 2: Personal contratado en compañía de empleos temporeros ejercía funciones correspondientes a la formulación e implantación de la política pública de la agencia.....	8
DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS.....	10
CONCLUSIÓN.....	13
RECOMENDACIONES.....	13
APROBACIÓN.....	14

RESUMEN EJECUTIVO

En el ejercicio de la autoridad legal, jurisdicción y competencia que le ha sido conferida por ley a la Oficina del Inspector General (OIG), se realizó una investigación en colaboración con la Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS-OIG, por sus siglas en inglés), en torno a posibles irregularidades en la otorgación del contrato 2020-DS03X, para la adquisición, implementación y adiestramiento del sistema mecanizado de nómina y registro de asistencia dentro del Departamento de Salud (en adelante, DS). Del análisis de los documentos e información recopilada durante esa investigación, se revelaron hallazgos relacionados al proceso de reclutamiento de un Gerente de Proyecto del Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños de 1 a 5 años (WIC, por sus siglas en inglés), a cargo del sistema mecanizado de nómina y registro. Se desprende de la investigación que, personal del DS utilizó a la compañía de empleos temporeros (la Compañía de Reclutamiento), para reclutarlo. Además, se detectaron irregularidades en el proceso de reclutamiento para el Gerente de Proyecto, donde personal de la Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del DS impartió instrucciones a la Compañía de Reclutamiento, sobre la selección y reclutamiento del personal, así como la asignación de salarios y otras condiciones de trabajo.

La OIG realizó un primer Informe de Investigación OIG-QI-22-002, con fecha de 3 de septiembre de 2021, y un Resumen Ejecutivo fue publicado en la página oficial www.oig.pr.gov. En la misma fecha la OIG, realizó los correspondientes referidos a las autoridades concernientes.

En este segundo informe se detallan las situaciones administrativas identificadas en el curso de la investigación, que pudieron violentar distintas normativas, respecto a los procesos establecidos en cuanto a la contratación de servicios profesionales, donde debe tomarse en consideración la capacidad y el desempeño de los candidatos, sin discrimen por ningún concepto.

Además, como resultado de la evaluación realizada, se encontraron faltas de controles internos que pudieron provocar irregularidades en el proceso que ha utilizado el DS para contratar empleados mediante una compañía privada que a su vez, otorga empleos temporeros a personas recomendadas

por personal interno del DS. La OIG es de la opinión de que el servicio público no puede ser utilizado como fuente de lucro ni como mecanismo para proporcionarle beneficios y privilegios a terceros. A tenor con ello, existen diversos preceptos legales que guían el proceso de contratación gubernamental, los cuales promueven la fiscalización del uso de fondos públicos. Se han aprobado leyes, órdenes ejecutivas, reglamentos y cartas circulares que dictan los requisitos que deben cumplir las entidades gubernamentales durante la otorgación de contratos de servicios profesionales y consultivos. En el caso objeto de investigación, el proceso de reclutamiento se llevó a cabo en contravención a la reglamentación aplicable a la contratación de servicios profesionales.

A tenor con lo antes mencionado, de la información obtenida durante el curso de la investigación sobre la otorgación del contrato 2020-DS03x, para la implementación del sistema mecanizado de nómina y registro para los empleados del DS, se presenta este Segundo Informe de manera independiente.

INFORMACIÓN SOBRE LA ENTIDAD

El DS fue creado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada y elevado a rango constitucional, en virtud de lo dispuesto en el Artículo IV, Sección 6 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta Ley establece facultades, deberes y responsabilidades del DS. Entre sus deberes ministeriales, el Secretario tiene a su cargo los asuntos relacionados al manejo administrativo de la agencia; así como la responsabilidad de nombrar a todo el personal que sea necesario para el funcionamiento adecuado del DS y asegurar que la fuerza laboral sea competente.

De otra parte, el Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños de 1 a 5 años, (en adelante Programa WIC), surge al amparo del *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infant and Children*, Sección 17 del *Child Nutrition Act* del 1966, 42 U.S.C., Sección 1786, según enmendada, y la reglamentación federal correspondiente denominada *Special Supplemental Nutrition Program For Women, Infants And Children*. 7 C.F.R. sec. 246. En Puerto Rico, el Programa WIC es administrado por el DS. Cónsono con lo anterior, el Secretario del DS

tiene la facultad de establecer la política pública, las normas y los procedimientos que regirán la administración del Programa.

La Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos y Relaciones Laborales es responsable de los asuntos administrativos del personal del DS. Se compone de las áreas de Asuntos de Personal, de Desarrollo Organizacional, de Relaciones Laborales; y del Programa de Detección de Sustancias Controladas y las oficinas regionales. El Área de Asuntos de Personal incluye las divisiones de: Nombramientos y Cambios, Clasificación y Retribución, Asistencia, y Reclutamiento y Selección. Mientras que la Oficina de Contratos (adscrita a la Secretaría Auxiliar de Administración), es la responsable de proveer a la agencia un mecanismo alternativo para que ésta pueda garantizar la prestación de servicios que no puedan rendirse mediante puestos.

BASE LEGAL

La OIG tiene la responsabilidad de coordinar y ampliar los esfuerzos gubernamentales para promover la integridad, detectar y prevenir fraude, malversación y abuso en el uso de los fondos públicos estatales y federales. De la misma manera, detecta e investiga posibles fuentes de corrupción y toma acciones proactivas para prevenir situaciones de esta naturaleza y así, fomentar una sana administración gubernamental.

El presente informe se emite en virtud de los Artículos 7, 8 y 9, 11, 16 y 17 de la Ley Núm. 15-2017, y otros, según enmendada, mejor conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*. De igual forma, a tenor con las disposiciones contenidas en el *Manual de Normas y Procedimientos para las Investigaciones de la Oficina del Inspector General*.

ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación cubrió el periodo del 14 de septiembre de 2015 al 11 de mayo de 2020. En algunos aspectos evaluamos transacciones, documentos y operaciones de fechas anteriores y posteriores, según fue necesario. La metodología utilizada fue la siguiente:

1. Examen y análisis de las leyes y reglamentaciones aplicables.
2. Análisis y evaluación de documentos e información suministrada por la Administración de Servicios Generales (ASG) y el DS, según les fue requerida.
3. Análisis y evaluación de información suministrada por la compañía de servicios de empleos temporeros, la Compañía de Reclutamiento, según les fue requerida por el DS y suministrada a la OIG.

HECHOS DETERMINADOS

En el ejercicio de la autoridad legal, jurisdicción y competencia que le ha sido conferida por ley a la Oficina del Inspector General (OIG), el 18 de diciembre de 2019, el Área de Querellas e Investigaciones de la OIG comenzó una investigación *motu proprio* en el DS y en colaboración con la Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS-OIG, por sus siglas en inglés), para atender unas alegaciones entre empleados y funcionarios adscritos al DS con un contratista, para que éste resultara favorecido en el proceso de la subasta **19-DS-03x**, dirigida a la adquisición, implementación y adiestramiento del sistema mecanizado de nómina y el registro de asistencia para los empleados del DS.

En este segundo informe se detallan las situaciones administrativas identificadas en el curso de la investigación, que pudieron violentar distintas normativas, respecto a los procesos establecidos en cuanto a la contratación de servicios profesionales, donde debe tomarse en consideración la capacidad y el desempeño de los candidatos, sin discrimen por ningún concepto.

Además, como resultado de la evaluación realizada, se encontraron faltas de controles internos que pudieron provocar irregularidades en el proceso que ha utilizado el DS para contratar empleados

mediante una compañía privada que, a su vez, otorga empleos temporeros a personas recomendadas por personal interno del DS.

De la evaluación y examen de los documentos e información recopilada durante esa investigación, se revelaron los siguientes hallazgos:

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, detallamos los hallazgos relacionados a situaciones detectadas durante el transcurso de la investigación.

Hallazgo 1: Irregularidades en la contratación de servicios profesionales mediante una compañía de reclutamiento.

De la información recopilada surge que, el 16 de noviembre de 2016, la entonces Supervisora de Recursos Humanos del Programa WIC, actualizó el *resumé* del candidato que ella misma reclutaría como Gerente de Proyecto a cargo de la subasta para instalación del sistema mecanizado de nómina y registro de asistencia dentro del DS. Ante la falta de experiencia y preparación académica del candidato para encargarse del proyecto, la entonces supervisora revisó y corrigió el *resumé* del candidato, previo a esta lo remitiera a la Compañía de Reclutamiento para su contratación.¹

Por otra parte, la Compañía de Reclutamiento es una corporación que rinde servicios de empleo temporero en Puerto Rico, a tenor con la Ley Núm. 26 de 22 de julio de 1992, según enmendada, mejor conocida como *Ley de Compañías de Servicios Temporeros*, 29 L.P.R.A. sec. 575et seq. Desde el año 2011 la Compañía de Reclutamiento mantiene contrato de servicios de empleos temporeros con el Programa WIC; y el contrato vigente, ha sido enmendado en varias ocasiones. Del contrato se desprende que, la Compañía de Reclutamiento se obligó a proveer el personal enumerado en su Propuesta, la cual incluía un listado de las posiciones que la Compañía de Reclutamiento debía suplir al DS. Específicamente la compañía se obligó a prestar los servicios que estipulaba en el listado. Desglosaba, además, que la Compañía de Reclutamiento, prestaría,

¹ Estos hechos se incluyeron como parte del Informe de Investigación OIG-QI-22-002

sin limitarse, los siguientes servicios: entrevistar, reclutar, contratar a los recursos humanos que se identifican en el listado. Como parte del contrato, las partes certifican que, los servicios serán prestados con prontitud, esmero y eficiencia en estricto cumplimiento con las normas aceptadas. La Compañía de Reclutamiento es responsable de proveer el personal que cumpla con las calificaciones profesionales requeridas bajo el Contrato; además se estipula que, la Compañía de Reclutamiento utilizará personal identificado, empleado y supervisado por su propia compañía.

Sin embargo, de la investigación surge que, en el caso del candidato, hubo intervención directa de personal del DS para promover su reclutamiento e impartir instrucciones precisas sobre salario y demás condiciones laborales. Además, la entonces Supervisora de Recursos Humanos del Programa WIC y a su vez, Ayudante Especial del Secretario de Salud gestionó la contratación de los servicios de Gerente de Proyecto a través de la compañía de reclutamiento, a pesar de que, la agencia contaba con la Oficina de Informática y Avances Tecnológicos del DS Oficina de Tecnología; y que dicho puesto no estaba incluido dentro de la propuesta de la Compañía de Reclutamiento.

A tenor con lo antes expuesto, surge que, el DS pagó aproximadamente doscientos veinticinco mil dólares (\$225,000), a la Compañía de Reclutamiento por la labor realizada por candidato una vez fue reclutado. Además, el DS pagó a la Compañía de Reclutamiento un cargo del 1.48% adicional, correspondiente a costos administrativos.

Hallazgo 2: Personal contratado en compañía de empleos temporeros ejercía funciones correspondientes a la formulación e implantación de la política pública de la agencia

De la investigación surge que, la Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del DS tenía como objetivo lograr la unificación de los sistemas de nóminas y recursos humanos para todos los empleados adscritos al DS mediante un sistema mecanizado. Durante el mes de septiembre de 2015, la gerencia del DS inició la planificación de un proyecto que incluía la utilización de fondos federales dirigido a implementar el sistema mecanizado. Para enero de 2017, la gerencia del DS comenzó el procedimiento de implementación y planificación dirigido a

programar la subasta para la instalación del sistema mecanizado de nómina y registro de asistencia, para lo cual contrató mediante la Compañía de Reclutamiento los servicios de un Gerente de Proyecto. Con estas actuaciones, el DS se alejó de promover una sana administración al incumplir con las disposiciones legales que rigen la contratación de servicios profesionales en el Gobierno; y permitir que, el Gerente de Proyectos ejecutara política pública cuando éste no era empleado ni contratista de la agencia, sino que tenía un contrato de empleo temporero con la Compañía de Reclutamiento.

Ante las faltas de controles internos, previo a la contratación del Gerente de Proyectos, no se certificó si existía dentro del DS una persona que pudiera hacer las funciones que se interesaba contratar. Tampoco se verificó si tales funciones se enmarcaban en un puesto ni la compensación dentro de las escalas correspondientes. No surge de la documentación provista justificación para la contratación del Gerente de Proyectos, entendiéndose información relacionada a porque era necesaria su contratación, cómo éste ayudaría en el mejoramiento de los servicios a ofrecerse, o las cualificaciones que lo posicionaban como idóneo para la prestación de servicios. Tampoco se auscultó la alternativa de crear un puesto según el Plan de Clasificación del DS.

De la investigación surge que, el Gerente de Proyectos dentro del Programa del WIC, se encontraba ejerciendo funciones como chofer confidencial de la Directora Ejecutiva. Esas funciones corresponden a un puesto existente dentro del DS. Específicamente en el *Plan de Clasificación de Puestos y Retribución para el Servicio de Confianza del Departamento de Salud* contempla el puesto Conductor(a) de Vehículos Confidencial, dentro de la Escala Salarial 1, con retribución de \$1,400 a \$2,030 dólares mensuales. Por lo tanto, el Gerente de Proyectos, como empleado de la Compañía de Reclutamiento no estaba autorizado para ejercer funciones asignadas a las clases de puestos del DS, y a un costo mayor a la Escala Salarial correspondiente a la función.

La reglamentación gubernamental en procesos de contratación busca promover la sana administración y el buen uso de fondos públicos; así como promover una fiscalización adecuada. En cuanto al área de personal, en relación al empleado en el servicio de carrera es esencial respetar el Principio de Mérito. Mientras que, el empleado en el servicio de confianza es aquel que

interviene o colabora sustancialmente en la formulación de política pública, cuyo nombramiento es de libre selección y remoción.

Sin embargo, la integración del candidato al DS, no se da en el marco de empleado de carrera o de confianza, ni como contratista de servicios profesionales. El candidato era empleado de la Compañía de Reclutamiento mediante contrato de empleo temporal, ejerciendo funciones inherentes a la formulación de política pública. Con el título de Gerente de Proyecto, la Compañía de Reclutamiento contrató al Gerente de Proyectos el 19 de enero de 2017, utilizando un puesto que no formaba parte de la propuesta de la Compañía de Reclutamiento con el DS. Al percatarse de ello, a partir del 1 de febrero de 2017, la Compañía de Reclutamiento lo contrató utilizando el título de *Professional Staff*.

POSIBLES DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS

La Oficina del Inspector General, refirió las posibles violaciones legales de naturaleza civil o criminal a las autoridades correspondientes mediante un primer Informe de Investigación, con fecha de 3 de septiembre de 2021. En este informe se detallan posibles violaciones administrativas que deberán ser atendidas por el Departamento de Salud mediante un Plan de Acción Correctiva. Conforme a las facultades conferidas en el Artículo 17 de la Ley Núm. 15-2017, antes citada y el Reglamento Núm. 9135, conocido como *Reglamento de Asuntos Programáticos de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico* y otras normativas aplicables, el incumplimiento con las recomendaciones de la OIG, podrían estar sujetas a la aplicación de sanciones y penalidades.

El Departamento de Salud deberá velar por el cumplimiento con las siguientes disposiciones legales:

El Artículo 2 de la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales*, indica que:

“La contratación de servicios profesionales o consultivos se perfeccionará excepcionalmente y se utilizará únicamente cuando la entidad gubernamental no cuente o no pueda utilizar los recursos internos a ser contratados, o cuando

el “expertise” destreza o experiencia del contratista sea necesario para la consecución de los fines para lo cual es contratado. En todo proceso de contratación que sea otorgado entre una entidad gubernamental y un contratista, se tomará en cuenta la necesidad real de los servicios a contratarse, la situación económica y el presupuesto de la entidad gubernamental contratante.”

El Memorando Especial Núm. 2-2016, *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen Puestos o Contratos de Servicios Profesionales o Consultivos*, emitido por la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborables y de Administración de Recursos Humanos, establece que es política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que las funciones permanentes de los organismos gubernamentales se realicen mediante la creación y ocupación de puestos. Sobre el particular, menciona que:

“La práctica de contratar personas para prestar servicios que componen un puesto desvirtúa el Principio de Mérito, porque no permite el proceso de libre competencia en la consecución de empleos públicos a toda persona cualificada. Es por ello que, antes de efectuar cualquier contrato de servicios profesionales y consultivos, las respectivas Oficinas de Recursos Humanos de los organismos gubernamentales deben realizar el análisis correspondiente para determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto. Resulta preciso puntualizar que la contratación de servicios profesionales o consultivos será un recurso de medida excepcional, a ser utilizado por las agencias gubernamentales cuando no cuenten con el personal para prestar servicios especializados e indispensables.”

La Carta Circular Núm. 1300-35-07, *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen Puestos o Contratos de Servicios Profesionales o Consultivos*, emitido por el Departamento de Hacienda, establece disposiciones similares. Menciona que los jefes de agencia son responsables de la contratación de los servicios profesionales y consultivos en sus respectivos organismos. No obstante, antes de efectuar este tipo de contrato, las Oficinas de Recursos Humanos de las agencias deben realizar un estudio con miras a determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto. Sostiene que, si del estudio se

concluye que los servicios a prestarse constituyen un puesto, el mismo no puede cubrirse a través de un contrato de servicio profesional o consultivo.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones sobre responsabilidad fiscal, la Ley Núm. 3-2017, según enmendada, conocida como la “*Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*”, se adoptó a los fines de tomar medidas temporeras de emergencia necesarias para lograr que el Gobierno de Puerto Rico siga operando y ofreciendo servicios esenciales a la ciudadanía. El Art. 18 de la Ley Núm. 3, *supra*, establece lo siguiente:

**Artículo 18. - Prohibiciones respecto a la contratación de servicios, entre otros.
(3 L.P.R.A. § 9408)**

Se prohíbe la contratación de servicios profesionales o comprados en Entidades de la Rama Ejecutiva en exceso de diez mil (10,000.00) dólares en un mismo Año Fiscal, sin autorización previa escrita del Gobernador, o la persona que éste delegue. Cualquier contrato otorgado en incumplimiento de este requerimiento será nulo. Este requisito de autorización es en adición a, y no sustituye, cualquier otra normativa aplicable, incluyendo normativa del Gobernador, o la persona que éste delegue al amparo de Órdenes Ejecutivas de control de gasto, o normativa de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Además, la Secretaría de la Gobernación y la Oficina de Gerencia y Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico, en adelante OGP, emitieron el Memorando Núm. 2017-001 y la Carta Circular Núm. 141-17, donde se establecen las normas para autorización previa de contratos de servicios profesionales o comprados en exceso de \$10,000.00. Al utilizar la Compañía de Reclutamiento para la contratación del Gerente de Proyectos, el DS obvió el cumplimiento de la Ley Núm. 3-2017, *supra*, así como la reglamentación promulgada en virtud de la Ley.

CONCLUSIÓN

Los procedimientos para llevar a cabo contratación de servicios gubernamentales tienen que fomentar la buena administración, transparencia y la utilización eficiente de los recursos de las agencias, así como cumplir con las normativas requeridas.

La evaluación realizada a los documentos, y la información recopilada durante nuestra investigación, es relevante, significativa y suficiente para fundamentar que el Departamento de Salud incumplió con normativas y procesos internos adecuados para la contratación de recursos a través de una compañía privada.

Conforme a lo anterior, el Departamento de Salud deberá corregir las deficiencias identificadas en el presente informe.

RECOMENDACIONES

Al Secretario del Departamento de Salud:

1. Implemente, actualice y mantenga procedimientos que velen que no se repitan situaciones como las comentadas en este Informe y se asegure de ejercer una fiscalización adecuada sobre los contratos y la erogación de fondos públicos, de manera que se protejan adecuadamente los intereses del DS.
2. Revise los contratos vigentes con compañías de empleo temporero, específicamente su cumplimiento con las leyes y reglamentación aplicable.
3. Asegurarse de que, los funcionarios encargados de solicitar, tramitar y otorgar contratos posean el conocimiento necesario sobre la reglamentación aplicable a la contratación de servicios profesionales y consultivos, velando por los mejores intereses de DS.
4. Solicitar la creación de puestos, o la otorgación de contratos de servicios profesionales, ante la necesidad de llevar a cabo funciones que conlleven la ejecución de política pública.

5. Asegurarse que, antes de otorgar un contrato de servicios profesionales, la Oficina de Recursos Humanos certifique que, los servicios a ser prestados no constituyen un puesto y que no están incluidos en el Plan de Clasificación del DS.
6. Evalúe la necesidad de mantener contratos con compañías privadas para procesos de reclutamiento, cuando las funciones de reclutamiento las realiza personal del DS.
7. Asegurar que, las compañías de empleo temporero tengan independencia de criterio para ejecutar las funciones para las cuales se le contrató.
8. Evalúe si aplican acciones disciplinarias, identifique a los responsables y aplique las medidas que correspondan.
9. A tenor con el Reglamento Núm. 9229 aprobado el 13 de noviembre de 2020, conocido como *Reglamento para la Administración del Plan de Acción Correctiva de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico*, se le requiere al DS preparar y remitir a la OIG un Plan de Acción Correctiva (en adelante, PAC); donde atienda las recomendaciones contenidas en el informe OIG-QI-22-002 y las que resulten de este informe. En este Plan se especificarán las medidas correctivas que ha adoptado o adoptará para cumplir con tales recomendaciones.

APROBACIÓN

El presente informe es aprobado en virtud de los poderes conferidos por la Ley Núm. 15-2017, según enmendada.



Ivelisse Torres Rivera
Inspectora General