

Gobierno de Puerto Rico
PANEL SOBRE EL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE
P. O. Box 9023351, San Juan, Puerto Rico 00902-3351
Edif. Mercantil Plaza, Ave. Ponce de León, Ofic. 1000
Hato Rey, PR 00918
Tels. (787) 722-1035 o (787) 722-1037

IN RE:

CARMEN YULÍN CRUZ
EXALCALDESA
MUNICIPIO DE SAN JUAN

CASO NÚM.:

NA FEI-2022-0005

SOBRE:

ARCHIVO DE INVESTIGACIÓN

RESOLUCIÓN

Con fecha de 20 de diciembre de 2021, el Hon. Domingo Emanuelli Hernández, Secretario del Departamento de Justicia de Puerto Rico (DJPR), luego del trámite requerido por la Ley 2-1988, según enmendada, conocida como Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (PFEI), nos remitió un informe de investigación preliminar sobre alegaciones presentadas por el Hon. Miguel A. Romero Lugo, Alcalde del Municipio de San Juan, contra la exalcaldesa de ese municipio, Carmen Yulín Cruz Soto. Las alegaciones están relacionadas con la Administración de los Programas *Head Start* y *Early Head Start* del municipio de San Juan bajo la administración de la exalcaldesa Cruz Soto.

En su misiva, el alcalde Romero Lugo expresó, en síntesis, que la negligencia crasa de la exalcaldesa Cruz Soto y de otras dos funcionarias del municipio¹, ocasionaron la pérdida de millones de dólares en fondos federales para el funcionamiento de los centros *Head Start* y *Early Head Start*, lo cual ocasionó el cierre de éstos, con la consiguiente pérdida de empleos y prestación de servicios para los residentes de San Juan.

La querella fue referida a la División de Integridad Pública y Asuntos del Contralor (DIPAC) el 9 de junio de 2021, para la investigación preliminar y recomendación pertinente. Luego de su investigación, en el informe remitido,

¹ Una de las funcionarias era la entonces Directora de los Programas *Head Start* y *Early Head Start*, Sra. Myrna Hernández Serrano y la otra era la entonces Presidenta de la Junta de Gobierno de estos programas, la Sra. Yvette del Valle Soto.

al cual hemos hecho referencia, el Secretario de Justicia acogió la recomendación de la DIPAC, y concluyó que no existe causa suficiente para creer que la exalcaldesa Cruz Soto y las dos funcionarias mencionadas hayan incurrido en conducta delictiva. En vista de ello, no recomienda la designación de un Fiscal Especial Independiente.²

En el referido informe de investigación preliminar se indica que, el propósito de la comunicación presentada por el alcalde Romero Lugo fue notificar formalmente sobre la posible comisión de delitos por parte de la exalcaldesa y exfuncionarias del municipio en cuanto a la administración y manejo de los referidos programas en años previos a su incumbencia, la cual comenzó en enero de 2021. A juicio suyo, las acciones u omisiones desembocaron en tornar al municipio inelegible para recibir de forma automática los fondos que por décadas recibió. Identificó a la Administración de Niños y Familias (ACF por sus siglas en inglés) del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (DHHS por sus siglas en inglés) como la entidad a cargo de dirigir y monitorear las operaciones de los referidos programas. Sobre ello, el alcalde Romero Lugo señaló que la ACF realizó una visita a varios centros de los mencionados programas *Head Start* entre los días 4 al 8 de abril de 2016. Los hallazgos hechos por la ACF en esta visita, la cual estuvo enfocada en aspectos de seguridad y salud ambiental (Environmental Health and Safety, o EnvHS), fueron notificados al municipio el 9 de mayo de 2016.

El alcalde Romero Lugo reprodujo los hallazgos detallados en la referida comunicación de la ACF al municipio, como resultado de su monitoría en abril de 2016, consistente en el señalamiento de dos deficiencias. La primera, por

² El 24 de diciembre de 2021, el alcalde Romero Lugo envió una segunda comunicación sobre este asunto al Secretario de Justicia en respuesta a su comunicación de fecha 20 de diciembre de 2021. El Secretario Emanuelli Hernández remitió la misiva al PFEI por considerar que carecía de jurisdicción en esta etapa de los procedimientos, habiendo ya presentado ante nosotros el informe de investigación preliminar. En su comunicación, entre otras cosas el alcalde expuso lo siguiente:

"Procede señalar que, las gestiones investigativa descritas parecen enfocarse principalmente en la evaluación de documentos. La reglamentación aplicable es sumamente técnica y las determinaciones existentes, en gran parte, descansan en el historial particular de cumplimiento de los Programas de *Head Start* del Municipio."

hechos en contravención a lo dispuesto en el *Code of Federal Regulations*³, la cual disponía que ningún niño sería dejado a solas o sin supervisión alguna, mientras estuviese bajo cuidado de una de las instituciones o centros bajo el Programa de *Head Start*. Sobre este particular, se identificaron dos casos específicos, uno en el 2015 y otro en el 2016. Ante esto, la ACF concedió al municipio de San Juan un término de 30 días para la implementación de medidas correctivas.

La segunda deficiencia señalada por la ACF estuvo relacionada con el incumplimiento de otro aspecto pertinente al trato de los menores en los centros, tipificada en el *Code of Federal Regulations*, *supra*, disponiendo lo siguiente:

They will use positive methods of child guidance and will not engage in corporal punishment, emotional or physical abuse, or humiliation. In addition, they will not employ methods of discipline that involve isolation, the use of food as punishment or reward, or the denial of basic needs.⁴

Esta segunda deficiencia fue fundamentada en siete incidentes ocurridos en diversos centros *Head Start* y *Early Head Start* entre los años 2015 y 2016. Al igual que con la primera deficiencia señalada, la ACF concedió al municipio de San Juan un término de 30 días para implementar medidas correctivas.

Según el alcalde Romero Lugo, el resumen de los hallazgos suscrito por la ACF fue notificado a la exalcaldesa Cruz Soto en su rol de CEO (Directora Ejecutiva del Programa *Head Start*), a la directora de estos programas, señora Hernández Serrano, y, por último, a la Presidenta de la Junta de Gobierno (Board Chairperson) de dichos programas, Del Valle Soto. Además, el alcalde Romero Lugo detalló lo ocurrido a partir del 14 de agosto de 2020, fecha en la cual se recibió una notificación por parte de la ACF, relacionada con el periodo de vigencia de la subvención a los Programas *Head Start* del municipio de San

³ 45 CFR §1304.52(i)(1)(iii) La referida disposición fue objeto de enmiendas y, al presente, el texto homólogo a esta reglamentación está codificado en 45 CFR §1302.90 (c) (1)(v), donde se establece que como parte de los estándares de conducta de los centros *Head Start*, en estos se tiene que "[e]nsure no child is left alone or unsupervised by staff, consultants, contractors, or volunteers while under their care".

⁴ Esta sección de la reglamentación fue revisada y se encuentra codificada actualmente en el 45 CFR § 1302.9(c)(1).

Juan, identificada con el número 02CH3117, expuesta a continuación:

This letter informs you that Municipality of San Juan, San Juan, PR, **meets one or more of the criteria listed in the Head Start Program Performance Standards 45 CFR Part 1304 requiring an open competition** provides information on how the determination was made, and explains the competitive process. This regulation is currently under review. If there are changes in the competition criteria that impact your grant the Office of Head Start (OHS) will notify you.

Conforme a lo expresado, las entidades federales determinaron que la subvención al programa de *Head Start* del municipio era inelegible para una renovación automática. La implicación inmediata para el municipio fue que tuvo que someter una nueva propuesta y competir, junto a otras entidades, para recibir fondos que permitieran la continuidad en la operación de los Programas *Head Start* del municipio de San Juan. La inelegibilidad del municipio se debió a las deficiencias señaladas en la monitoría municipal de San Juan realizada en abril de 2016, notificada mediante el Resumen de Hallazgos. Asimismo, el alcalde Romero Lugo expuso que la referida notificación informó sobre el proceso de revisión al que estaba sujeto la norma federal, la cual disponía que todo programa que tuviese **una o más deficiencias señaladas** durante el periodo de subvención corriente, tendría que participar de un proceso de competencia abierta para futuras ayudas económicas a los programas *Head Start*.

Posteriormente, el 4 de septiembre de 2020, el municipio de San Juan recibió otra comunicación escrita por parte de la ACF, mediante la cual se le notificó la actualización en la reglamentación del programa *Head Start* en lo pertinente a las condiciones para determinar si una subvención de fondos estaría sujeta al proceso de competencia abierta. No obstante, esta notificación también informó al municipio que, a pesar de los cambios en la reglamentación, la subvención correspondiente al programa de *Head Start* del municipio de San Juan permanecería sujeta al proceso de libre competencia, **toda vez que este tuvo dos o más deficiencias**, según señaladas en el

Resumen de Hallazgos de la revisión hecha al programa *Head Start* del municipio en abril de 2016.

A base de estos hechos, el alcalde Romero Lugo concluyó que debido a la “negligencia crasa en la administración del programa *Head Start*”, fue que el municipio de San Juan tuvo que ir a un proceso de competencia abierta, al determinarse finalmente su estatus de inelegibilidad para la renovación de las subvenciones federales para los programas *Head Start* a partir de enero de 2021. A su juicio, hay posibles violaciones a la Ley Núm. 107-2020, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, en cuanto establece las facultades, deberes y funciones generales del alcalde. Este recalcó la obligación impuesta al alcalde por dicha ley, a los efectos de informar a las autoridades pertinentes cualquier irregularidad, deficiencia o infracción a las leyes y el ordenamiento aplicable.⁵ También puntualizó sobre los deberes de la Junta de Gobierno respecto a los programas *Head Start*, en cuanto estos deben “[a]segurar el cumplimiento con las leyes y reglamentos federales, estatales y locales”.⁶ Además, hizo referencia a dos delitos, según tipificados en el Código Penal de Puerto Rico de 2012, a saber, el Art. 262 por Incumplimiento del deber⁷; y el Art. 263 por Negligencia en el cumplimiento del deber⁸, como posibles violaciones de ley que surgen de los hechos expuestos.

Finalmente, el alcalde Romero Lugo señaló directamente a las alegadas funcionarias responsables por la pérdida de los fondos de los programas *Head Start* en San Juan:

La exalcaldesa Carmen Yulín Cruz se desempeñó como directora ejecutiva de los Programas *Head Start* del Municipio durante su administración. La Sra. Myrna Hernández ocupó el cargo de directora de los Programas *Head Start* del Municipio y la Sra. Del Valle Soto fue presidenta de la Junta de Gobierno de los Programas *Head Start* del Municipio. Todas fueron debidamente notificadas en el 2016 sobre las Deficiencias en las operaciones

⁵ Véase, Ley 107-2020, Art. 1.018 (1), 21 L.P.R.A. § 7028

⁶ Véase, además, Orden Ejecutiva Núm. JS-034 Serie 2001-2001, *Para adoptar el reglamento de la junta de Gobierno del Programa “Head Start” del Municipio de San Juan* (21 de febrero de 2002), <<https://legislaturasanjuan.pr/biblioteca/ordenes-ejecutivas/2001-2002/2/3004-oe2001-0234/file>>

⁷ 33 L.P.R.A. § 5353

⁸ 33 L.P.R.A. § 5354

de los Programas *Head Start* del Municipio y se les informó el término correspondiente para apelar la determinación o presentar un plan de mejoramiento de calidad (*Quality Improvement Plan*). Por más de cuatro (4) años no se tomó acción para subsanar los señalamientos en la revisión EnvHS de la ACF. Como consecuencia directa de esa negligencia crasa y del incumplimiento con los deberes correspondientes, el Municipio ha perdido millones de dólares en subsidios federales para los Programas que implican la pérdida de un número considerable de empleos, el cierre de centros de los Programas y la reducción de servicios para miles de familias de San Juan.

Para su investigación, la DIPAC llevó a cabo dos entrevistas y se tomaron declaraciones juradas. El 22 de julio de 2021, compareció ante ellos la Dra. Evelyn Lafontaine Medina⁹, Directora del Sistema Educativo del Municipio de San Juan y, posteriormente, compareció para prestar declaración jurada.

Para la fecha en que prestó su declaración jurada, esta se desempeñaba interinamente como Directora del Sistema Educativo Municipal Integrado (en adelante SEMI) de San Juan. No obstante, el alcalde Romero Lugo le extendió recientemente dicho nombramiento en propiedad, el cual al momento de la entrevista estaba en proceso de evaluación por la Legislatura Municipal. Ha trabajado en el Municipio de San Juan desde el 2 de febrero de 2011, como Directora de la Oficina de Desarrollo Infantil. También, se desempeñó como directora de los programas de *Head Start* del municipio bajo la administración del exalcalde Jorge Santini y por ocho meses, de forma interina, durante la administración de la exalcaldesa Cruz Soto. De ahí, regresó a la dirección de la Oficina de Desarrollo Infantil, luego fue directora del Sistema Educativo Municipal (en adelante SEM) y, finalmente, directora del SEMI. Destacó que, bajo esta última posición, supervisa las funciones de los programas *Head Start*, escuelas, bibliotecas y colegios universitarios.

La testigo expuso que los programas *Head Start* del municipio datan de tiempos en que la alcaldesa era doña Felisa Rincón de Gautier y, desde entonces, esta era la primera vez que los programas habían tenido que

⁹ La doctora Lafontaine Medina tiene un bachillerato en educación, con una concentración en educación preescolar, así como un grado de maestría en administración y supervisión, una especialidad graduada en educación preescolar y un doctorado en administración educativa

competir por los fondos *Head Start*. Relató que al comenzar la administración de la exalcaldesa Cruz Soto, fue designada interinamente como directora de la Oficina de Desarrollo Infantil, toda vez que el municipio estaba próximo a recibir una monitoría de las autoridades federales a los referidos programas. Manifestó, que los resultados de esa monitoría fueron excelentes pero que, posteriormente, en julio de 2013, la exalcaldesa Cruz Soto nombró a la directora Hernández Serrano como la nueva directora de la Oficina de desarrollo Infantil, por lo que regresó a su puesto de carrera como directora de los programas *Head Start*. La doctora Lafontaine Medina indicó que entre los meses de octubre y noviembre tuvo una serie de situaciones con la directora de la Oficina de Desarrollo Infantil, Hernández Serrano. Le comunicó la situación a la exalcaldesa Cruz Soto, quien entonces procedió a nombrarla a la posición de directora del SEM en diciembre de 2013. Explicó, que la exalcaldesa Cruz Soto suscribió, cercano a este periodo, una Orden Ejecutiva, mediante la cual transfirió la Oficina de Desarrollo Infantil —la cual estaba afiliada al SEM— al Departamento para el Desarrollo Comunitario.¹⁰

En cuanto a las funciones inherentes al puesto de Director Ejecutivo de los mencionados programas, señaló que tiene a su cargo la administración y la toma de decisiones en asuntos principalmente fiscales, ello en conjunto con la Junta de Gobierno de los referidos programas. Por su parte, la Junta de Gobierno también toma determinaciones relacionadas con las propuestas, las solicitudes de subvenciones adicionales y recibe las notificaciones del Gobierno Federal sobre el cumplimiento de normas, monitorías y asuntos relevantes al programa. Asimismo, el Consejo de Política Normativa (en adelante, CPN) de los programas es un comité constituido por padres de niños participantes de estos programas y miembros de la comunidad. Las funciones del CPN van

¹⁰ Orden Ejecutiva Núm. MSJ-085, Serie 2013-2014, *Para transferir la Oficina para el Desarrollo Infantil actualmente afiliada al Sistema Educativo del Municipio de San Juan, al Departamento para el Desarrollo Social Comunitario; Disponer para la consolidación de recursos, materiales y personal, todo ello de forma experimental y tomando en consideración las necesidades del servicio; y para otros fines.* (5 de noviembre de 2013).

dirigidas a la toma de decisiones desde el punto de vista operacional, distinto a los asuntos que atiende la Junta de Gobierno. A modo de ejemplo, señaló que el CPN aprueba el personal que es nombrado para trabajar en los programas, tales como conserjes y maestros. También presentan iniciativas dirigidas a las necesidades particulares de los padres de los niños participantes.

A preguntas sobre la supervisión de los programas *Head Start* por parte del Gobierno Federal esta indicó que cada programa tiene un analista de área programática y un especialista en el área fiscal asignados por el Gobierno Federal. Su función es darle apoyo al director del programa en el día a día. Estos también designan un personal para adiestramientos. En cuanto a las monitorías a los programas *Head Start*, hay que rendir informes fiscales, (*Program Information Report*), informes de matrícula y de asistencia de niños, así como monitorías cada tres (3) años. Estas monitorías son para velar por el cumplimiento con las regulaciones federales, aunque pueden estar enfocadas en diversos aspectos. El personal contratado para ello reporta directamente a la ACF. Las monitorías pueden ser completas, donde se observa el cumplimiento con todas las regulaciones en todos los sistemas, pero en ocasiones pueden estar enfocadas en un solo sistema, por ejemplo, salud y seguridad. Lo importante es que dentro de un término de cinco (5) años que dura una subvención a los programas, se evalúen todos los sistemas, los cuales son salud y seguridad, el área fiscal y elegibilidad.

La testigo declaró que el rol del director de los programas en el proceso de monitorías federales consiste en la planificación y facilitación de información que sea requerida. Manifestó, que el proceso de preparación comienza mucho antes de que la auditoría inicie, toda vez que se avisa previamente la fecha en que comenzará la misma. En cuanto a la evaluación en el área de la salud y la seguridad, dijo que está relacionada con las regulaciones de los permisos únicos, tales como, el que los centros tengan sus licencias o aprobaciones del departamento de bomberos y otros, así como los

protocolos de salud y seguridad, siendo este tipo de monitoría el que se llevó a cabo en el municipio en el 2016.

Se le cuestionó a la doctora Lafontaine Medina si en alguna ocasión, durante los años que se desempeñó como directora de los programas *Head Start*, fue advertida de posibles señalamientos durante la visita de los funcionarios federales. Esta respondió que “siempre”. Añadió, que el personal a cargo de las monitorías discute sus hallazgos con el director de modo que, si este tiene información adicional con relación a un posible señalamiento, el director pueda ofrecer información y/o evidencia adicional para tratar de resolver o aclarar la situación traída a su atención y que “se busque la verdad, que no haya duda”.

Respecto a la monitoría de 2016, señaló que hubo dos deficiencias relacionadas con el área de supervisión y maltrato a los menores. Afirmó desconocer qué opciones fueron presentadas a los programas ante esta situación, toda vez que no participó del proceso, más allá del término de 30 días concedido al municipio para la implementación de las medidas correctivas. Manifestó, que ella no hubiera aceptado el señalamiento relacionado con las incidencias de maltrato ya que, al momento de la monitoría, estas consistían en alegaciones de maltrato que no habían sido investigadas ni validadas por el Departamento de la Familia, que es la entidad designada para llevar el proceso de investigación y adjudicación de estos casos. A juicio suyo, el problema fue que se reportaran a los auditores del gobierno federal casos de alegado maltrato en esa monitoría, la cual no cubría ese aspecto. Añadió, que tampoco se le informó posteriormente a las autoridades federales el resultado de las investigaciones en los casos reportados de alegado maltrato a los menores. Aclaró, que el momento para objetar dichos señalamientos era precisamente durante la auditoría, para evitar que se hiciera por escrito un señalamiento de deficiencia, con todas las consecuencias que ello implica para los programas.

Al preguntarle sobre la respuesta de los programas a las dos deficiencias señaladas por la ACF, esta indicó que establecieron un plan que incluyó adiestramientos, imposición de medidas disciplinarias y enmiendas a los procedimientos. Al mostrarle a la testigo una serie de documentos, reconoció y validó la notificación de deficiencias enviadas por la ACF a los programas, así como la notificación de la ACF en la cual se aceptó el plan de acción correctiva que presentó el municipio.

Expresó, que no tuvo conocimiento de los resultados de esta monitoría, sino hasta el 2019, cuando se recibió una notificación, primero verbal, por conducto de la directora Hernández Serrano, informando que subsiguientemente llegaría una notificación relacionada con la competencia del programa. Ésta fue incluida en la cadena de comunicaciones electrónicas entre la exalcaldesa Cruz Soto y la directora Hernández Serrano. Manifestó, que durante este periodo, se enmendó la Ordenanza Municipal Núm. 12¹¹. La testigo fue entonces nombrada a dirigir el SEMI, mientras que la directora Hernández Serrano fue trasladada a Casa Cuna, donde estuvo por dos meses para luego ser trasladada a la Oficina para el desarrollo Social en calidad de asesora. Explicó que, mediante la referida enmienda a la Ordenanza Municipal Núm. 12, se integraron los programas *Head Start* al SEMI, junto a las bibliotecas y el Colegio Universitario.

Posterior a su nombramiento como directora del SEMI, el 8 de septiembre de 2020, la testigo dirigió una comunicación escrita a las autoridades federales.¹² Su propósito fue tratar de remediar la situación del señalamiento realizado por la ACF a los programas en la monitoría del 2016. Manifestó estar convencida de que la deficiencia relacionada con el maltrato de

¹¹ La Ordenanza Municipal Núm. 12. Serie 2003-2004, conocida como Código del Sistema de Educación del Municipio de San Juan, fue enmendada por la Ordenanza Núm. 32. Serie 2018-2019, del Municipio Autónomo de San Juan de 10 de junio de 2019. Esta última dispone en su primera sección para la creación del SEMI como una unidad administrativa de la Rama Ejecutiva Municipal. Además, dispuso que este sistema estaría compuesto por la Oficina de Desarrollo Infantil y Preescolar (antes conocida como la Oficina de Desarrollo Infantil), la Oficina de Escuelas Municipales (previamente conocida como el Sistema Educativo Municipal), la Oficina de Bibliotecas, Bibliotecas Electrónicas y el Colegio Universitario de San Juan.

¹² Esta carta fue autenticada por la doctora Lafontaine Medina y anejada a su declaración jurada.

los menores no se validaba. Esto de acuerdo con los resultados de las investigaciones realizadas por el Departamento de la Familia, lo cual expresó en su carta. Esta gestión fue motivada por el hecho de que la regla federal sobre la competencia por los fondos del programa había cambiado de modo que, si el municipio lograba que una de las dos deficiencias fuese eliminada, estaría en cumplimiento con la nueva norma y no tendría que competir abiertamente por los fondos con otras entidades. No obstante, el 16 de septiembre de 2020, recibió una contestación de la directora de los programas *Head Start*, en la cual se le notificó que su solicitud de reconsideración había sido denegada.

La doctora Lafontaine Medina declaró, que la implicación principal de tener que competir por los fondos para los programas, es la posible pérdida de los fondos federales. Explicó, que mientras no vayan al proceso de competencia, las ayudas son renovadas automáticamente por términos de cinco (5) años. Ofreció como ejemplo el caso del propio municipio de San Juan para el cual estas ayudas habían sido provistas ininterrumpidamente por 56 años, período durante el cual las asignaciones fueron aumentando progresivamente debido al incremento en el costo de vida y otras áreas. Al tener que ir al proceso de competencia nuevamente, el programa empezaría desde cero. Manifestó, que no sólo es el riesgo de perder las ayudas, sino que, aun habiendo presentado la mejor propuesta, se pierde el valor añadido acumulado en la propuesta original a través de los años.

Ante la situación de tener que competir por los fondos para los programas *Head Start*, el municipio contrató a un profesional para la redacción de la propuesta, junto al equipo municipal. La propuesta fue presentada oportunamente el 5 de enero de 2021. La testigo expuso que afortunadamente se obtuvo subvención federal, **pero fue objeto de una reducción equivalente al 55%. Es decir, de una asignación previa de 31 millones de dólares, el Gobierno Federal concedió al municipio la cantidad de 14 millones de**

dólares. Como resultado de la reducción de fondos, **el municipio tuvo que cesantar a 262 empleados transitorios.** También, se **cerraron 13 locales privados que se arrendaban y el municipio tuvo que absorber a varios empleados regulares que trabajaban en el programa, lo cual fue el equivalente a dos (2) millones de dólares en gastos de nómina que previamente eran costeados con fondos federales.** Declaró, además, que el municipio contaba con un total de **74 centros de Head Start y por la reducción de las asignaciones se quedaron con 31 lo cual significó que 43 centros fueron cerrados,** los que pasaron a ser administrados por otras entidades, a saber: el *Boys and Girls Club*, el Centro Sor Isolina Ferrer y la Red de Derechos a los Niños y la Juventud.

Otro de los testigos entrevistados fue el Sr. Carlos Edmanuel Ávila Pacheco, quien compareció a la DIPAC el 20 de septiembre de 2021.

El señor Ávila Pacheco declaró, bajo juramento, que en el momento de ser entrevistado trabajaba como gerente administrativo en la Administración de Servicios Médicos. No obstante, desde el 2012 hasta el 2020, se desempeñó como Legislador Municipal del municipio de San Juan. Posterior a su primera elección, fue nombrado vicepresidente de la Junta de Gobierno de los programas *Head Start* del municipio de San Juan, puesto que ocupó por alrededor de seis o siete años. Sus funciones como vicepresidente de dicha junta consistían en participar de las reuniones periódicas del organismo, recibir los informes de la directora Hernández Serrano de los programas *Head Start*, hacer recomendaciones y presentar las opiniones sobre los referidos informes. Por último, este sustituía a la presidenta Del Valle Soto en la Junta de Gobierno, cuando no se encontraba disponible.

Explicó, que como resultado de la monitoría federal de abril de 2016 a los programas *Head Start* y los señalamientos relacionados con las situaciones encontradas de maltrato institucional, inmediatamente la directora de los programas convocó a la Junta de Gobierno y le informó sobre el particular.

También ésta les dejó saber que se estaría trabajando en unos reglamentos y adiestramientos para atender los señalamientos, ya que el Gobierno Federal había dado un término de tiempo limitado para atender el asunto. Posteriormente, hubo una reunión donde estuvo la directora Hernández Serrano, la Junta de Gobierno y el CPN de los programas del municipio. En dicha reunión se presentaron unos nuevos reglamentos para su aprobación. Los mismos iban dirigidos a reforzar la calidad de la supervisión del personal adscrito a los programas. Ello, en cuanto a la atención de los niños dentro y fuera del salón cuando se hacían actividades externas, lo cual sería reforzado mediante adiestramientos al personal. Los reglamentos presentados fueron discutidos y aprobados por ambos organismos ese día. Además, se aprobaron reglamentos para atender situaciones de maltrato institucional e intrafamiliar. Destacó, que el personal señalado en los distintos incidentes objeto de los señalamientos, fue referido al Departamento de la Familia para la investigación correspondiente y a la Región 2, que regula estos programas *Head Start*.

Indicó que, posteriormente, la directora de dichos programas informó a la Junta de Gobierno que se estaba cumpliendo con el ofrecimiento de los adiestramientos a todo el personal. No recordó en qué fecha se le informó sobre el recibo de una notificación del ente regulador de los referidos programas, en la cual se expuso que los señalamientos habían sido atendidos satisfactoriamente, por lo que se procedería al cierre de estos. De este modo, no se afectó en ese momento la continuidad de los fondos asignados y del programa.

Al inquirirse sobre su percepción de la ejecutoria de la directora de los programas, Hernández Serrano, ante los señalamientos realizados por el Gobierno Federal, declaró que su desempeño fue ágil tanto al notificar la situación, como al implementar un plan de trabajo para atenderla. Siempre hubo un ambiente de premura y atención total a lo que estaba ocurriendo, por lo que lograron ser efectivos ante la entidad reguladora y haber obtenido la

carta [notificando el cierre de los señalamientos], para alegría de todos los involucrados y por el bienestar de los niños de San Juan. Sobre el involucramiento o participación de la exalcaldesa Cruz Soto en este proceso, manifestó que ésta, como autoridad nominadora, delegó en la directora Hernández Serrano el manejo del proceso.

Por último, destacó que para el 2021 no formaba parte de la Junta de Gobierno, y que por la prensa advino en conocimiento de que los programas habían ido a competencia y obtenido una suma inferior a la subvención anterior. También, se enteró de que los centros afectados por la reducción de los fondos al municipio de San Juan, pasaron a ser manejados administrativamente por otras instituciones.

Surge del informe que la DIPAC hizo un *Requerimiento de Información* a la alta gerencia de la Oficina de *Head Start* (OHS) en Washington, D.C. Esta comunicación fue dirigida a la Sra. Carolyn Baker, Gerente Regional del Programa *Head Start* para la Región II, a la cual pertenecen los programas de Puerto Rico. La Sra. Carolyn Baker contestó el requerimiento y certificó que toda la documentación entregada era copia fiel y exacta de los documentos originales que obran en la OHS. A tales efectos, se les hizo entrega del Reporte al Congreso sobre Monitores de *Head Start* del 2016 y el correspondiente al 2017.

Se expone como trasfondo que consideramos pertinente, que los programas *Head Start* se crearon en el año 1965 con la aprobación del *Head Start Act*.¹³ Estos programas proveen servicios comprensivos en el desarrollo de la niñez, primordialmente a niños entre las edades de 0 a 5 años que provienen de familias de bajos recursos económicos. Dichos programas promueven la preparación escolar con un enfoque para mejorar el desarrollo físico, social y cognitivo de los niños, por conducto de la educación, los servicios de salud, nutricionales y sociales, entre otros. Además, reconocen la

¹³ 42 U.S.C. § 9801, *et seq.*

importancia del rol de los padres y de su participación en las actividades y las experiencias, de modo que fomenten el desarrollo y el aprendizaje de sus hijos. Asimismo, la ley requiere que los programas se nutran de la participación de los padres en el desarrollo, la conducción y la gobernanza de los programas locales a través de comités.

La administración de los referidos programas está a cargo de la OHS que opera dentro de la ACF, entidad que forma parte del DHHS. La ACF otorga las subvenciones directamente a las agencias públicas locales, las organizaciones privadas, las tribus indígenas y los sistemas escolares con el propósito de operar dichos programas en las diversas comunidades. Desde sus inicios, las subvenciones se otorgaban a los beneficiarios por un periodo infinito, es decir, sin una fecha establecida de cese a las subvenciones económicas. En el año 2007, cuando la *Ley de Head Start, supra*, fue objeto de enmiendas, esto cambió. Así pues, se instituyó la norma de que las designaciones otorgadas a todos los concesionarios beneficiarios para operar programas *Head Start* o *Early Head Start*, sería por periodos de cinco (5) años. Al cabo de cada período, el beneficiario tendrá que demostrar que su programa ofrece servicios integrados y de alta calidad o, de lo contrario, tendrá que ir al proceso de competencia por la futura subvención. Este proceso se conoce de acuerdo con la Ley Federal como el Sistema de Renovación de Designación (*Designation Renewal System*).

Respecto al proceso de las monitorías a los concesionarios de los programas, se emplea un enfoque riguroso, fundamentado en la evidencia que sea recopilada, para así confirmar que las entidades beneficiadas de estos fondos están en cumplimiento con los requisitos de los programas, los reglamentos y la legislación federal aplicable. Para ello, el Sistema de Monitoreo o *Aligned Monitoring System* (AMS por sus siglas en inglés) está diseñado de modo que la Oficina de Washington DC, pueda obtener toda la información pertinente para el cuarto año del término de cinco años de la

subvención. La información recopilada será objeto de evaluación para determinar si el programa beneficiario deberá ir a competencia abierta para mantener la subvención. A tales efectos, en estas monitorías se aumentó el enfoque en la medición de la calidad y cumplimiento. También, se enfatizó en lograr una interacción más frecuente con los beneficiarios para el ofrecimiento de información que respalde el mejoramiento en las áreas de desempeño centrales identificadas: Salud Ambiental y Seguridad (EnvHS); Liderazgo, Gobernanza y Sistemas de Manejo (LGMS); Integridad Fiscal y Elegibilidad, Reclutamiento, Selección, Matrícula y Asistencia (ERSEA); Servicios Comprensivos y Preparación para la Escuela (CSSR); e Interacciones entre Maestros y Niños.

La OHS diseñó el Sistema de Monitorías para que se pudieran realizar dos tipos de revisión diferentes basados en el historial del beneficiario: el Proceso de Monitoreo Integral y el Proceso de Monitoreo Diferencial. El proceso de monitoreo a emplearse dependerá de, si el beneficiario cumple o no con una serie de criterios establecidos y un protocolo que exige que el personal deberá supervisar a los niños activamente y en todo momento y se emplearán métodos positivos con los niños en respuesta a los problemas de comportamiento.

En lo que concierne al municipio de San Juan, la OHS hizo entrega de copia de la notificación de los hallazgos realizados durante la monitoría de abril de 2016 a los programas del municipio, documento al que hizo referencia el alcalde Romero Lugo en la comunicación que envió al Departamento de Justicia. Este informe de auditoría, suscrito por la Dra. Blanca Enríquez, funcionaria del DHHS, detalló dos señalamientos. El primer hallazgo o deficiencia está en contravención con lo dispuesto en los estándares de rendimiento del Programa *Head Start (Head Start Program Performance Standards)*, específicamente con lo dispuesto en la entonces Sección 1304.52(i)(1)(iii). En lo pertinente, la referida sección establece:

1304.52 Human Resources Management

(i) Standards of Conduct

(1) Grantee and delegate agencies must ensure that all staff, consultants, and volunteers abide by the program's standards of conduct. These standards must specify that:

(iii) **No child will be left alone or unsupervised while under their care [...]**

(Énfasis nuestro)

En cuanto a este señalamiento, el informe menciona dos incidencias; en la primera, se reportó que, el 18 de noviembre de 2015, una menor de cuatro años fue desatendida durante una actividad en el Centro *Head Start* de Vista Hermosa. Como consecuencia de esto, la menor salió de las facilidades **y fue posteriormente encontrada, fuera del Centro, por la madre cuando llegó a recogerla.** El segundo incidente reportado ocurrió el 29 de marzo de 2016, en el cual **un menor de tres años fue encontrado solo en el área de la recepción de un Centro Head Start.** Ambos incidentes fueron reportados a los funcionarios de la ACF por la directora de los programas del municipio, Hernández Serrano.

La segunda deficiencia señalada a los referidos programas fue al amparo de la mencionada Sección 1304, *supra*, sobre los estándares de rendimiento del programa *Head Start*:

1304.52 Human Resources Management

(i) Standards of Conduct

(1) Grantee and delegate agencies must ensure that all staff, consultants, and volunteers abide by the program's standards of conduct. These standards must specify that:

(iv) They will use positive methods of child guidance and will not engage in corporal punishment, emotional or physical abuse, or humiliation. In addition, they will not employ methods of discipline that involve isolation, the use of food as punishment or reward, or the denial of basic needs.

Por su parte, la directora Hernández Serrano informó un total de siete (7) incidentes **en los cuales el personal de varios centros Head Start actuó en contravención a la referida norma, incurriendo en conducta constitutiva de maltrato institucional.** De acuerdo con el informe, el personal señalado en cada una de estas instancias fue suspendido de labores o removido de sus

salones mientras el Departamento de la Familia realizaba la investigación de rigor.

En ambos señalamientos, la ACF le concedió al programa un término de 30 días para corregir estas deficiencias. No obstante, la notificación del reporte de la ACF al Municipio de San Juan no informa sobre algún proceso apelativo o advierte sobre un término para solicitar revisión de los hallazgos citados en el reporte. Así las cosas, se notificó la determinación de la ACF a los efectos de que el municipio, como beneficiario de los fondos federales de los programas *Head Start*, “is a grantee with at least one area of deficiency”.

Posteriormente, las autoridades federales hicieron entrega de la misiva que la ACF envió al municipio de San Juan **notificándole el cierre de los hallazgos identificados en la monitoría de abril de 2016**. En lo pertinente, el documento lee:

On 6/30/2016, the Administration for Children and Families (ACF) conducted monitoring review of the Municipality of San Juan Head Start and Early Head Start programs to determine whether the previously identified findings had been corrected. We wish to thank the governing body, Policy Council, staff, and parents of your program for their cooperation and assistance during the review. This Head Start Review Report has been issued to Mrs. Yvette del Valle, Board Chairperson, as legal notice to your agency of the results of the program review.

Based on the information gathered during our review, we have closed the previously identified findings. Accordingly, no corrective action is required at this time [...]

En cuanto a los casos objeto de uno de los hallazgos en los cuales hubo falta de supervisión de menores, se aprobó el *Procedimiento para asegurar la supervisión activa de los niños/as durante actividades especiales* y el *Procedimiento para asegurar la supervisión activa de los niños/as durante transiciones en las actividades diarias*. Se indica que el cumplimiento de ambos procedimientos recae sobre el gerente regional, el coordinador(a) ejecutivo, el equipo multidisciplinario, así como en los maestros(as) y sus asistentes. El propósito de los procedimientos es garantizar la seguridad de los niños(as) y

evitar que estos queden sin supervisión mientras estén bajo el cuidado del personal a su cargo, lo cual aumenta el riesgo de lesiones graves y angustia emocional.

En el caso particular del procedimiento para atender actividades especiales, se dispone que el personal del centro se reunirá para planificar toda actividad que implique cambios en la rutina diaria y se dispuso un protocolo con las garantías necesarias para la supervisión de los niños(as).

Se estableció una Regla Final (*Final Rule*) aplicable a la fecha de abril de 2016, para determinar si una agencia beneficiaria de *Head Start* estará sujeta al proceso de competencia abierta para el próximo período de subvención, según publicada en el *Federal Register*.¹⁴ A tales efectos, dicha Regla dispone:

A Head Start or Early Head Start agency shall be required to compete for its next five years of funding whenever the responsible HHS official determines that one or more of the following seven conditions existed during the relevant time period covered by the responsible HHS official's review under § 1307.7 of this part:

(a) An agency has been determined by the responsible HHS official to have one or more deficiencies on a single review conducted under section 64A(c)(1)(A), (C) or (D) of the Act in the relevant time period covered by the responsible HHS official's review under section 1307.7.

(b) [...]

La ACF le notificó al municipio de San Juan la resolución final sobre la renovación de la designación de los programas *Head Start* de San Juan, cuya pasada subvención terminó en enero de 2021. Con fecha de 14 de agosto de 2020, se notificó formalmente al municipio que tendría que ir a un proceso de competencia abierta para la obtención de la subvención a los programas *Head Start*, a partir de febrero de 2021, sobre la posibilidad de existir cambios en los

¹⁴ Department of Health and Human Services, *Final Rule* Fed. Reg. 76:210 (November 9, 2011) p. 70010.

criterios de elegibilidad y los motivos específicos para la determinación.¹⁵

Posterior a esta carta, la ACF envió una misiva fechada el 4 de septiembre de 2020, en la cual le notificó al municipio la nueva Regla Final adoptada que aumentó el número de deficiencias necesarias para la inelegibilidad a la renovación automática de la subvención de una o más deficiencias, a dos o más deficiencias. No obstante, la determinación sobre la renovación a los programas del municipio prevaleció, toda vez que en la monitoría realizada en 2016, **hubo dos deficiencias señaladas**, estableciéndose lo siguiente:

On august 28, 2020, the Administration for Children and Families published the Head Start Designation Renewal System (DRS) Final Rule in the Federal Register. This final rule revises the conditions for determining whether a Head Start Grant will be subject to an open competition under the DRS. Grantees that met one or more of the prior DRS conditions will only be required to compete after the effective date of the rule if they also meet one or more of the revised conditions.

Earlier this year, Municipality of San Juan, PR received a notice of competitive status for Grant No. 02CH3117. **This grant is still subject to competition due to meeting one or more of the prior DRS conditions and one or more of the conditions in the DRS final rule.** (Énfasis suplido)

La DIPAC concluyó, luego de su investigación y análisis, que la evidencia recopilada por ellos demuestra que la parte querellada oportunamente trabajó en la rectificación de las deficiencias señaladas por la ACF. Sostuvo que esto

¹⁵ **This letter is to inform you that Municipality of San Juan, PR, meets one or more of the criteria listed in the Head Start Program Performance Standard Regulation 45 CFR Part 1304 requiring an open competition**, provides information on how the determination was made, and explains the competitive process. **This regulation is currently under review. If there are changes in the competition criteria that impact your grant the Office of Head Start (OHS) will notify you.**

The grant award project period ends 01/31/2021.

If your agency wishes to receive a new Head Start grant to provide services in the current service area, it must submit an application and compete with other entities.

Basis of Competitive Determination

Municipality of San Juan in San Juan, PR, was determined to **be ineligible for automatic renewal and designated for competition based on the following condition(s):**

45 CFR Part 1304.11(a) – The agency has been determined to have one or more deficiencies on a review or reviews conducted under section 641A(c)(1)(A), (C), or (D) of the Act in the relevant time period covered by the responsible HHS official's under Part 1304.15.

Deficiency Condition

Based on a review conducted on 04/04/2016, HHS determined that Municipality of San Juan had one or more deficiencies. [...] (Énfasis suplido)

se pudo constatar mediante documentación en poder del Municipio de San Juan, y que los documentos custodiados por el municipio establecen claramente las medidas correctivas formuladas y adoptadas dentro del término provisto por la ACF, entidad que las aceptó y decretó el cierre del procedimiento.

En su informe se indica que no cabe duda de que la ACF realizó una monitoría de los programas *Head Start* de San Juan durante los primeros días de abril de 2016, y que estuvo enfocada en el aspecto de seguridad y salud ambiental. Señala la DIPAC, que tampoco existe controversia en cuanto a que la ACF documentó el hallazgo de dos (2) deficiencias relacionadas con situaciones ocurridas en varios centros y eran asuntos de seguridad, bienestar físico y emocional de la matrícula. Se expone que también se pudo corroborar que la ACF notificó sus hallazgos a la presidenta de la Junta de Gobierno de los programas *Head Start*, Del Valle Soto, con copia a la exalcaldesa Cruz Soto y a la directora de dichos programas, Hernández Serrano, en misiva de 9 de mayo de 2016.

Añade el informe, que con prontitud se tomaron una serie de medidas correctivas, las cuales fueron informadas a la agencia federal para el cumplimiento con los requerimientos del programa *Head Start*. Se destaca en el referido informe, que ello trajo como resultado que el 23 de julio de 2016, la ACF le notificó a la presidenta de la Junta de Gobierno su determinación sobre las deficiencias señaladas en la monitoría de junio de 2016. Se desprende de esta notificación un agradecimiento al personal de los programas *Head Start* del municipio de San Juan, por su esfuerzo y cooperación en el proceso. Asimismo, se le notificó al municipio el cierre de los asuntos señalados en la monitoría de 2016. La DIPAC señaló que en vista de lo anterior, es evidente que las medidas correctivas adoptadas por el municipio fueron validadas y aceptadas por la ACF. Ante ello, concluyen que las alegaciones presentadas en la querella sobre la falta de acción por más de cuatro (4) años, carecen de

fundamento.

Sobre las alegaciones de la querella respecto a qué parte de la negligencia incurrida por las funcionarias querelladas consistió en que no recurrieron en apelación de las determinaciones de la monitoría de la ACF, puntualizaron que no existe un proceso apelativo contemplado por la ley de *Head Start* en torno a las deficiencias señaladas, sino únicamente el término de 30 días que les fue concedido para rectificar las deficiencias, habiendo sido ello certificado al Departamento de Justicia, por la Directora Regional del Programa *Head Start*, Carolyn Baker.

El Secretario de Justicia Emanuelli acogió la recomendación de la DIPAC de que no existe causa suficiente para creer que la exalcaldesa Cruz Soto y las funcionarias Myrna Hernández Serrano e Yvette Del Valle Soto cometieran delito bajo las disposiciones del Código Penal de Puerto Rico.¹⁶

Realizamos un examen sumamente minucioso de toda la evidencia recopilada por el Departamento de Justicia, así como del contenido del informe de investigación preliminar.

Si bien es cierto que la investigación de la DIPAC pudo haber incluido un nivel de entrevistas más amplio, no obstante, **se evaluaron documentos fundamentales que, unidos a los testimonios de las personas que prestaron declaración bajo juramento, ponen de manifiesto la falta de prueba necesaria para la designación de un Fiscal Especial Independiente, por lo que acogemos la recomendación del Secretario de Justicia.**

Sobre esto, el Artículo 8 (6) de la citada Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, establece que el Panel revisará cualquier recomendación del Secretario(a) de Justicia y determinará si procede el nombramiento de un Fiscal Especial Independiente que lleve a cabo la investigación y procesamiento que sea necesario para la disposición de tal querella. Al evaluar la evidencia recopilada, los miembros del Panel tenemos

¹⁶ Ley 146-2012

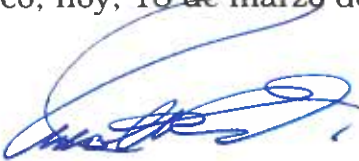
que considerar que la investigación que va a hacer el Fiscal Especial Independiente es una a fondo para determinar si existe evidencia que supere el *quantum* de prueba **más allá de duda razonable**, el cual es necesario para lograr la convicción del acusado. En razón de ello, el Artículo 3 de la referida ley establece que el Fiscal Especial Independiente tiene la facultad de instar las acciones criminales que procedan como resultado de las investigaciones que realice sobre los asuntos que se le asignan.

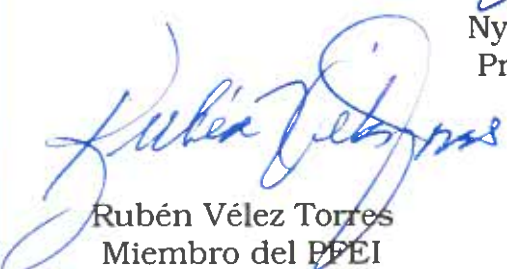
No obstante lo anterior, consideramos que este asunto debe ser remitido a la Oficina de Ética Gubernamental para que se determine si la exalcaldesa Cruz Soto incurrió en conducta violatoria de la Ley de Ética Gubernamental en cuanto a las disposiciones del ámbito administrativa.

Conforme a lo expuesto, se ordena el archivo de este asunto por considerar que no procede la designación de un Fiscal Especial Independiente, según recomendado por el Secretario de Justicia. Ello, sin menoscabo de que el expediente sea transferido a la Oficina de Ética Gubernamental para la acción que el Director Ejecutivo, Luis Pérez Vargas, estime procedente.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, hoy, 18 de marzo de 2022.


Nydia M. Cotto Vives
Presidenta del PFEI


Rubén Vélez Torres
Miembro del PFEI


Ygor Rivera Sánchez
Miembro del PFEI

