

INFORME DE AUDITORÍA M-20-04

17 de julio de 2019

Comisión de los Puertos de Mayagüez

(Unidad 3138 - Auditoría 14108)

Período auditado: 13 de agosto de 2013 al 30 de junio de 2016

CONTENIDO

	Página
OBJETIVO DE AUDITORÍA	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	2
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	3
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	4
CONTROL INTERNO.....	5
OPINIÓN Y HALLAZGO	5
Pagos indebidos por enmiendas a contratos con vigencias retroactivas, y enmiendas registradas y remitidas tardíamente a la Oficina del Contralor de Puerto Rico.....	5
RECOMENDACIONES.....	10
APROBACIÓN	10
ANEJO 1 - INFORME PUBLICADO.....	11
ANEJO 2 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE COMISIONADOS DE LA COMISIÓN DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	12

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

17 de julio de 2019

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

Incluimos los resultados de la auditoría de cumplimiento que realizamos de la Comisión de los Puertos de Mayagüez (Comisión). 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; y en cumplimiento de nuestro *Plan Anual de Auditorías*.

**OBJETIVO DE
AUDITORÍA**

Determinar si las operaciones fiscales de la Comisión relacionadas con los contratos de servicios profesionales y consultivos se efectuaron, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el segundo y último informe, y contiene un hallazgo del resultado del examen que realizamos del objetivo indicado. En el **ANEJO 1** presentamos información sobre el primer informe emitido, relacionado con las operaciones en el manejo y control del presupuesto operacional, los desembolsos efectuados a los miembros de la Junta de Comisionados de la Comisión (Junta) por la comparecencia a reuniones, la compra de bienes y servicios, las recaudaciones y la contabilidad municipal. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 13 de agosto de 2013 al 30 de junio de 2016. En algunos aspectos examinamos transacciones de fechas anteriores y posteriores. 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. Estas normas requieren que

planifiquemos y realicemos las auditorías para obtener evidencia suficiente y apropiada que proporcione una base razonable para nuestra opinión y hallazgo. En consecuencia, realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, según nuestro objetivo de auditoría. Realizamos pruebas, tales como: entrevistas a funcionarios, empleados y particulares; inspecciones físicas; exámenes y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada o por fuentes externas; pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno, y de otros procesos; y confirmaciones de cuentas, y de otra información pertinente.

Consideramos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestra opinión y hallazgo.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA UNIDAD AUDITADA**

La Comisión es una entidad pública, corporativa y política del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con existencia y personalidad legal independientes de las del Gobierno Estatal. Esta fue creada por la *Ley Núm. 10 del 18 de mayo de 1959, Ley de la Comisión de los Puertos de Mayagüez*, según enmendada. Mediante la *Orden Ejecutiva OE-2003-77* del 18 de diciembre de 2003, se autorizó su funcionamiento y traspaso al Puerto de Mayagüez (Puerto). Esto, sujeto a lo establecido en dicha *Orden* y en la *Resolución 81* del 13 de mayo de 2002, según enmendada, aprobada por la Legislatura Municipal de Mayagüez. Las operaciones de la Comisión también se rigen por el *Reglamento de la Comisión del Puerto de Mayagüez*, aprobado el 12 de julio de 2007 por la Junta.

A partir del 22 de septiembre de 2014, y mediante la formalización de un acuerdo de cooperación, el Municipio se convirtió en el operador del Puerto y encargado de la administración, la custodia, la operación y el mantenimiento del mismo; y la Comisión ejercería como propietaria.

La Junta ejerce las funciones administrativas, y está compuesta por cinco miembros nombrados por el alcalde por un término de cinco años, los cuales vencen escalonadamente. El **Anejo 2** contiene una relación de los miembros de la Junta que actuaron durante el período auditado.

El propósito de la Comisión es desarrollar, aprobar, adquirir, construir, manejar, poseer, operar y administrar los negocios portuarios. Además, ejerce todos los derechos y poderes necesarios o convenientes para llevar a cabo dichos propósitos.

El presupuesto de la Comisión, en los años fiscales del 2012-13 al 2015-16, ascendió a \$499,330, \$369,800, \$306,415¹ y \$151,153, respectivamente. La Comisión tenía preparados sus estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, correspondientes a dichos años fiscales. Los mismos reflejaron déficits por \$74,581, \$196,515, \$103,343, y \$6,819, respectivamente. **[Véase el Comentario Especial 2 del Informe de Auditoría M-19-07 del 7 de septiembre de 2018]**

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Mediante cartas del 23 de abril de 2019, remitimos para comentarios el borrador de este *Informe* al Lcdo. Dennis Bechara Bravo, presidente de la Junta; y al Hon. José G. Rodríguez Rodríguez, alcalde del Municipio de Mayagüez.

Por carta del 10 de junio el presidente de la Junta remitió sus comentarios. Estos fueron considerados y se incluyen en la sección **OPINIÓN Y HALLAZGO**.

El alcalde no contestó.

¹ Para el 2014-15, la Comisión aprobó un presupuesto con ingresos y gastos de \$306,415 y \$604,912. Esto representa una deficiencia de \$298,497.

CONTROL INTERNO

La gerencia de la Comisión es responsable de establecer y mantener una estructura del control interno efectiva para proveer una seguridad razonable en el logro de:

- la eficiencia y eficacia de las operaciones
- la confiabilidad de la información financiera
- el cumplimiento de las leyes y la reglamentación aplicables.

Nuestro trabajo incluyó la comprensión y evaluación de los controles significativos para el objetivo de este *Informe*. Utilizamos dicha evaluación, como base para establecer los procedimientos de auditoría apropiados a las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad de la estructura del control interno de la Comisión.

A base del trabajo realizado, no identificamos deficiencias significativas relacionadas con los controles internos que ameriten comentarse en este *Informe*. Sin embargo, pueden existir deficiencias de control interno significativas que no hayan sido identificadas.

OPINIÓN Y HALLAZGO**Opinión cualificada**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que las operaciones de la Comisión, objeto de este *Informe*, se realizaron, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por el **Hallazgo** que se comenta a continuación.

Pagos indebidos por enmiendas a contratos con vigencias retroactivas, y enmiendas registradas y remitidas tardíamente a la Oficina del Contralor de Puerto Rico**Situaciones**

- a. Las entidades gubernamentales deben formalizar por escrito todos los contratos que le son requeridos por ley y reglamentación, antes de recibir los bienes o la prestación de los servicios. En dichos contratos se debe establecer, entre otras cosas, una vigencia prospectiva, las obligaciones de las partes, los trabajos o servicios que recibirá la

entidad gubernamental, y lugar y fecha para prestar los mismos, de tal manera que se protejan los mejores intereses de la entidad.

El 1 de julio de 2013 se formalizaron dos contratos, según se indica:

Corporación	Importe	Vigencia	Servicios
A	\$5,000	1 jul. al 31 dic. 13	Asesoramiento y representación legal
B	\$5,000	1 jul. al 31 dic. 13	Asesoramiento en administración y finanzas

El 2 de enero de 2014 se formalizaron 2 enmiendas para extender la vigencia de los contratos hasta el 30 de junio de 2014. Además, la enmienda del contrato de la corporación B, aumentó el importe por \$5,000.

El 19 de junio de 2014 se formalizó otra enmienda para aumentar el importe del contrato de la corporación A por \$87,000. Ese mismo día se formalizó otra enmienda para aumentar el importe del contrato de la corporación B por \$25,000.

Estas enmiendas por \$117,000 aumentaron el importe de los contratos a \$127,000. Del 31 de diciembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014, la Comisión desembolsó \$121,417.

El examen realizado a los contratos, las enmiendas y los pagos reveló que, contrario a la ley, estas enmiendas se otorgaron con carácter retroactivo, luego de finalizada la vigencia de los contratos. Mediante estas enmiendas, se autorizaron pagos por \$101,637, por servicios prestados del 9 de julio de 2013 al 18 de junio de 2014.

- b. Las entidades gubernamentales deben registrar y remitir a la Oficina del Contralor de Puerto Rico (Oficina) copia de los contratos y las enmiendas a estos, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de sus otorgamientos. Esto, porque ninguna prestación o contraprestación de servicios, objeto de un contrato, podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado en la Oficina. Esta responsabilidad recae en la administradora de oficina confidencial I de la Comisión.

Del 13 de agosto de 2013 al 29 de febrero de 2016, la Comisión formalizó y registró en la Oficina 15 contratos por \$195,727 y 9 enmiendas por \$228,000.

Nuestro examen sobre el particular reveló que, del 22 de mayo de 2014 al 28 de enero de 2016, la Comisión registró y remitió tardíamente a la Oficina 5 enmiendas por \$147,000, con tardanzas de 14 a 125 días.

Criterios

La situación comentada en al **apartado a.** es contraria al Artículo 3-A de la *Ley 237-2004, Ley para establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada; a la *Carta Circular 2012-01*, emitida por el Departamento de Justicia el 2 de enero de 2012, según enmendada, en la cual se establece que no se otorgarán contratos gubernamentales retroactivos; y a la *Carta Circular OC-15-13* del 16 de enero de 2015 de esta Oficina, en la cual se establece que el requisito de que todo contrato gubernamental tenga carácter prospectivo se extiende a toda enmienda otorgada, cuyo propósito sea aumentar la cuantía o las horas del contrato.

Además, es contraria a las opiniones emitidas en los casos *Rodríguez Ramos, et al v. E.L.A de P.R., et al*, 2014 TSPR 32; y *Jaap Corporation v. Departamento de Estado, et al*, 2013 TSPR 11; en las cuales el Tribunal Supremo de Puerto Rico dictaminó, entre otras cosas, que todo contrato gubernamental de servicios debe formalizarse por escrito y tener una vigencia prospectiva. Además, que la contratación retroactiva hace inoperante todo control previo a la formación de una obligación del gobierno, lo cual es contrario a la política pública establecida.

Lo comentado en el **apartado b.** es contrario al Artículo 1(a) de la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975*, según enmendada; al Artículo 8(b) del *Reglamento 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, promulgado el 15 de septiembre de 2009; y a la Opinión del 29 de octubre de 2004, en el caso *Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama*, 2004 TSPR 166, donde el Tribunal Supremo de Puerto Rico recalcó la importancia de que los contratos se registren y remitan a la Oficina.

Efectos

La situación comentada en el **apartado a.** ocasionó pagos indebidos por \$101,637.

Lo comentado en el **apartado b.** impidió que dichas enmiendas estuvieran accesibles a la ciudadanía en calidad de documentos públicos en el tiempo requerido. Además, pudo haber provocado que se emitieran desembolsos sin la constancia de haberse remitido dichos contratos a la Oficina.

Causas

Atribuimos la situación comentada en el **apartado a.**, a que la Junta se apartó de las disposiciones citadas y no protegió los intereses de la Comisión, al autorizar las enmiendas de los contratos con carácter retroactivo por la necesidad de asegurar la continuidad de dichos servicios.

Lo comentado en el **apartado b.** se atribuye a que la administradora de oficina confidencial I no se aseguró de que las referidas enmiendas se remitieran y se registraran en la Oficina en el término establecido.

Comentarios de la Gerencia

El presidente de la Junta indicó lo siguiente:

[...] Ambos contratos fueron otorgados cumpliendo todas las disposiciones requeridas por la ley aplicable y en consideración de la necesidad apremiante de la Comisión de obtener estos servicios a la luz de situaciones enfrentadas por esta entidad pública durante ese tiempo. En respuesta a la necesidad de la Comisión de asegurar la continuidad de estos servicios más allá del término de vigencia contemplado en cada contrato original, los

miembros de la Comisión determinaron que era necesario enmendarlos para extender los términos de vigencia de estos y aumentar el monto de horas de servicios contempladas en los mismos. A tenor con la minuta de la reunión ordinaria de la Comisión en 12 de diciembre de 2013, ambos contratos fueron enmendados para extender su vigencia hasta el 30 de junio de 2014 y para aumentar el monto de horas contempladas en los mismos. [...] [sic]

[...] las enmiendas al Contrato A y el Contrato B no constituyeron contrataciones de servicios de manera retroactiva, a tenor con la jurisprudencia aplicable. [...] [sic]

Enfatizamos que la intención de la Comisión nunca ha sido quebrantar los requisitos aplicables de contratación de servicios externos y en todo momento ha valorado y salvaguardado el uso eficiente de fondos públicos y la buena administración. [...] se requirieron servicios de asesoría legal y financiera para que la Comisión pudiera retomar el control del Puerto de Mayagüez y asegurar la apertura de este a la brevedad posible. [...] [sic]

[Apartado a.]

[...] las tardanzas en la radicación se deben a problemas técnicos que impedían que el personal de la Comisión (que en su totalidad se compone de una oficial administrativa) pudiera radicar las enmiendas electrónicamente dentro del tiempo requerido. [sic]

Más aún, de nuestra investigación surge, que aunque la radicación del contrato se hubiera hecho dentro del período de quince (15) días contemplados en la Ley 18-1975, el sistema de registro de su Oficina omite ese dato y se remite a la última fecha en que se pudo haber accedido al sistema para resolver cualquier reparo surgido como parte del proceso de radicación de los contratos. [...] [sic]

[Apartado b.]

Consideramos las alegaciones del presidente de la Junta con respecto al **Hallazgo**, pero determinamos que este prevalece. Con relación al **apartado a.**, en materia de contratos de servicios profesionales las disposiciones de la *Ley 237-2004* registrarán en primera instancia la naturaleza de estos contratos, ya que es una ley especial. Esta es clara al indicar que, en el ámbito gubernamental, los contratos deben ser escritos y su vigencia prospectiva. La ley general y su aplicación es supletoria. Por otro lado, la minuta remitida como evidencia, la cual incluye los acuerdos tomados por la Junta, no constituye ni es equivalente a un documento legal.

Esta tampoco cumple con la información requerida para establecer una relación contractual, por lo que los contratos estaban vencidos y no existían. Con relación al **apartado b.**, en el registro de contratos de esta Oficina tenemos constancia de la fecha en que las entidades gubernamentales remiten los contratos, y esta es la que se toma en consideración para efectos del término que contempla la ley y el reglamento vigente para remitir los mismos.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3.

RECOMENDACIONES**Al presidente de la Junta de Comisionados**

1. Recobrar de las corporaciones los \$101,637 pagados por servicios, mediante enmiendas a los contratos con carácter retroactivo.

[Apartado a.]

2. Establecer un mecanismo para asegurarse de que no se repitan situaciones similares a las comentadas en el **Hallazgo**.

3. Supervisar las funciones y deberes de la administradora de oficina confidencial I para que remita a la Oficina, dentro del tiempo establecido, copia de los contratos y las enmiendas otorgadas a estos, según requerido por la *Ley Núm. 18*, el *Reglamento 33*, y la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

[Apartado b.]

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados de la Comisión, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables, y a promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo. Les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por:

ANEJO 1**COMISIÓN DE LOS PUERTOS DE MAYAGÜEZ
INFORME PUBLICADO**

INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
M-19-07	7 sep. 18	Resultado sobre las operaciones fiscales relacionadas con el manejo y control del presupuesto operacional, los desembolsos efectuados a los miembros de la Junta de Comisionados de la Comisión por la comparecencia a reuniones, la compra de bienes y servicios, las recaudaciones y la contabilidad municipal

ANEJO 2

COMISIÓN DE LOS PUERTOS DE MAYAGÜEZ
MIEMBROS DE LA JUNTA DE COMISIONADOS DE LA COMISIÓN
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO²

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Lcdo. Dennis Bechara Bravo	Presidente	13 ago. 13	30 jun. 16
Sr. Sergio Zeligman Perkal	Vicepresidente	13 ago. 13	30 jun. 16
CPA Elisamuel Rivera Rivera	Tesorero	1 oct. 14	30 jun. 16
Ing. Alfredo Archilla Quiñones	” ³	13 ago. 13	16 jul. 14
Sr. Wilfredo Piths Sánchez	Secretario	13 ago. 13	30 jun. 16
Sr. Luis N. Albino Irizarry	Subtesorero/Subsecretario ⁴	13 ago. 13	30 jun. 16

² No se incluyen interinatos menores de 30 días.

³ El cargo estuvo vacante del 17 de julio al 30 de septiembre de 2014.

⁴ Ocupó ambos cargos durante el período auditado.

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-18-19* del 27 de abril de 2018, 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, extensiones 2801 o 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