INFORME DE AUDITORÍA M-17-18

16 de diciembre de 2016

Municipio de Adjuntas

(Unidad 4001 - Auditoría 13733)

Período auditado: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012

CONTENIDO

Página

ALCANCE Y METODOLOGÍA **2**

CONTENIDO DEL INFORME **2**

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA **3**

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA **4**

OPINIÓN Y HALLAZGO **4**

Deficiencias relacionadas con el proceso de adjudicación de una subasta 5

RECOMENDACIONES **9**

AGRADECIMIENTO **10**

ANEJO 1 - INFORME PUBLICADO **11**

ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO DURANTE EL PERÍODO AUDITADO **12**

ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL DURANTE EL PERÍODO AUDITADO **13**

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

16 de diciembre de 2016

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Municipio de Adjuntas para determinar si las mismas se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Hicimos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012. En algunos aspectos examinamos operaciones 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. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, tales como: entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares; inspecciones físicas; exámenes y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada y 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.

CONTENIDO DEL INFORME

Este es el segundo y último informe, y contiene un hallazgo sobre el resultado del examen que realizamos sobre la adjudicación de una subasta para la construcción de una pista atlética. En el **Anejo 1** presentamos información sobre el primer informe emitido sobre las operaciones fiscales del Municipio. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Municipio es una entidad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con personalidad jurídica. Sus operaciones se rigen por la *Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991*, según enmendada, y por el *Reglamento para la Administración Municipal*. Este fue aprobado el 18 de julio de 2008 por el Comisionado de Asuntos Municipales, y comenzó a regir el 16 de agosto de 2008.

El Municipio tiene plenas facultades ejecutivas y legislativas en cuanto a su jurisdicción. Es una entidad jurídica con carácter permanente. Además, tiene existencia y personalidad legal independientes de las del Gobierno Estatal.

El sistema gubernamental del Municipio está compuesto por 2 poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. El Alcalde, como funcionario ejecutivo, ejerce las funciones administrativas y es electo cada 4 años en las elecciones generales de Puerto Rico. La Legislatura Municipal ejerce las funciones legislativas y está compuesta por 12 miembros, quienes también son electos en dichas elecciones. Los **anejos 2 y 3** contienen una relación de los funcionarios principales del Municipio y de la Legislatura Municipal que actuaron durante el período auditado.

El Municipio, para ofrecer sus servicios, cuenta con dependencias, tales como: Obras Públicas Municipal, Recreación y Deportes, Oficina Municipal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, Oficina de Programas Federales, y Policía Municipal.

El presupuesto del Municipio en los años fiscales del 2009-10 al 2012-13 ascendió a $8,074,345, $8,481,550, $8,478,870 y $8,683,573, respectivamente. El Municipio tenía preparados sus estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, para dichos años fiscales. Las operaciones del año fiscal 2009-10 reflejaron un déficit acumulado por $38,110, y del 2010-11 al 2012-13 reflejaron superávits acumulados por $414,737, $532,858 y $756,057, respectivamente.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en el **Hallazgo** de este *Informe* se remitieron al Hon. Jaime H. Barlucea Maldonado, Alcalde, mediante carta de nuestros auditores del 19 de julio de 2013. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre la situación comentada.

Mediante carta del 2 de agosto de 2013, el Alcalde remitió sus comentarios. Estos fueron considerados en la redacción del borrador de este *Informe*.

El borrador del **Hallazgo** de este *Informe* se remitió al Alcalde, para comentarios, por carta del 17 de septiembre de 2014. Este contestó por carta del 16 de octubre de 2014, y sus comentarios fueron considerados en la redacción final de este *Informe*.

El 30 de octubre de 2014 el Alcalde se reunió con la Contralora y funcionarios de nuestra Oficina para discutir el borrador del **Hallazgo** y se le remitió un nuevo borrador, para comentarios, por carta del 3 de agosto de 2016.

El 14 de septiembre de 2016 el Alcalde se reunió con la Contralora y funcionarios de nuestra Oficina para discutir dicho borrador.

El borrador del **Hallazgo** de este *Informe* se remitió nuevamente al Alcalde, para comentarios, por carta del 28 de septiembre de 2016. El Alcalde contestó el borrador del **Hallazgo** por carta del 4 de noviembre.

Los comentarios del Alcalde fueron considerados en la redacción final de este *Informe*; y se incluyen en la sección titulada **OPINIÓN Y HALLAZGO**.

OPINIÓN Y HALLAZGO

Opinión adversa

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que la adjudicación de una subasta para una pista atlética, no se realizó conforme a la ley y la reglamentación aplicables. A continuación se comenta el **Hallazgo**.

Hallazgo - Deficiencias relacionadas con el proceso de adjudicación de una subasta

Situaciones

a. La Junta de Subastas adjudica todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento. Cuando se trate de compras, construcción o suministro de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. Hará las adjudicaciones y tomará en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, la reputación e integridad comercial, la calidad del equipo, producto o servicio, y cualquier otra condición que se incluya en el pliego de subasta. Dentro de la reglas de adjudicación, se establece que la Junta puede rechazar todas las ofertas recibidas para una subasta cuando, entre otras razones, no cumplan con las especificaciones para la subasta, los precios cotizados se consideren como irrazonables o el interés público se beneficie con esto. Cuando la Junta no adjudique al postor más bajo, debe hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal determinación.

   Las enmiendas y los retiros de ofertas presentadas por los licitadores deben hacerse, por correo certificado con acuse de recibo o personalmente, a la Junta antes de la fecha de apertura, e indicar las razones para esto. Además, no se permite, bajo ninguna circunstancia, el retiro de una oferta o efectuarle cambios o modificaciones después de haber sido abierta y leída en público.

   El 26 de enero de 2012 la Junta celebró una subasta para la construcción de una pista atlética de 400 metros. El 27 de abril de 2012 la Junta adjudicó la misma a uno de los licitadores por $2,865,150.

Nuestro examen sobre el proceso de adjudicación de dicha subasta reveló lo siguiente:

1) La Junta adjudicó la subasta a un licitador que no cumplió con todas las especificaciones y cuya oferta excedió por $475,150 a la presentada por otro licitador que sí cumplió. La oferta presentada por el licitador no agraciado fue por $2,390,000.

2) Para la adjudicación de la subasta, la Junta solicitó asesoramiento del arquitecto - diseñador y adoptó la recomendación que este le hizo. Del análisis que efectuó el arquitecto, concluyó que:

   - A pesar de que la oferta base del licitador no agraciado era la más baja, la misma se apartaba, de forma irrazonable e injustificada, del estimado efectuado por él.

   - Dicha situación ponía en riesgo el desarrollo del proyecto, ya que la única justificación para dichos precios era un corte sustancial en la ganancia del contratista, lo que podía provocar, en cualquier momento o por cualquier situación, un reclamo futuro o una paralización del proyecto.

   - La oferta del licitador agraciado, a pesar de que fue la más alta, era la más que se acercaba al estimado efectuado por él y a la realidad y práctica en la industria.

   El arquitecto, en su análisis, y la Junta no pudieron fundamentar adecuadamente la irracionabilidad del precio de la propuesta más baja ni cómo se beneficiaba el interés público al rechazarla. Por consiguiente, no pudieron demostrar que un desembolso mayor en la construcción del proyecto estuviera justificado.

3) La Junta permitió que el licitador agraciado modificara su propuesta luego de la apertura de los pliegos de subasta. Le permitió que redujera su propuesta original de $3,217,000 del

base bid[1] a $2,865,150. Esto, al requerirle a los licitadores un desglose de precios de las partidas del proyecto (*breakdown*), en donde le permitieron al licitador agraciado eliminar la partida de iluminación del proyecto por $351,850. Esto, aun cuando en las especificaciones de la subasta se estableció claramente y en letras mayúsculas que el precio del *base bid* no debía incluir dicha partida, y que las ofertas que contenían partidas adicionales que no fueran requeridas, serían rechazadas.

Criterios

Lo comentado en el **apartado a.1) y 2)** es contrario al Artículo 10.006(a) y (b) de la *Ley 81-1991*; al Capítulo VIII, Parte II, Sección 11(1) del *Reglamento para la Administración Municipal*; y a la Sección B, Artículo 9, y Sección C, artículos 6 y 7 del *Reglamento sobre Subasta Pública para el Municipio de Adjuntas (Reglamento)*, aprobado el 19 de abril de 2007.

La situación comentada en el **apartado a.3)** es contraria a los artículos 14 y 15 del *Reglamento*. Además, es contraria a la Opinión del 12 de abril de 2007, en el caso *Accumail de Puerto Rico, Inc.* v. *Junta de Subastas de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, 170 D.P.R. 821 (2007), en la que el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que permitir a un licitador que haga una aclaración que implique la alteración de la propuesta, una vez abiertos los pliegos, resulta en una ventaja para este, ya que ha tenido la oportunidad de ver las propuestas de los otros licitadores.

Efectos

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)** le restan confiabilidad a los procesos de adjudicación de subastas del Municipio y pueden propiciar la comisión de irregularidades. Además, lo comentado en el **apartado a.1)** pudo ocasionar un pago en exceso por $475,150, recursos que pudieron ser utilizados para atender otras necesidades.

[1] Precio ofrecido por el licitador para realizar una obra de construcción, según descrita en las especificaciones. Este no incluye el precio para licitaciones alternas que pueda presentar el licitador.

Lo comentado en el **apartado a.3)** resultó en una ventaja para el licitador agraciado, ya que tuvo la oportunidad de ver las propuestas de los otros licitadores. Además, atenta contra los principios de confidencialidad libre competencia y transparencia que deben existir en los procesos de subastas.

Causas

Lo comentado se atribuye a que la Junta se apartó de las disposiciones citadas y no protegió adecuadamente los intereses del Municipio.

Comentarios de la Gerencia

El Alcalde indicó en su carta lo siguiente:

> Los hechos se relacionan a un proceso de subasta, lo que hace necesario que expresamente deje establecido que; el Alcalde no participa de los procedimientos relacionados a las adjudicaciones de subastas y las determinaciones se toman por un cuerpo colegiado dispuesto por ley. Para dichas determinaciones la Junta consulta a los asesores legales, financieros y técnicos según lo requiere cada adjudicación. Hasta este momento las adjudicaciones efectuadas por esta Junta e impugnadas han sido avaladas por el Tribunal. Con el propósito de mejorar los procedimientos y la fiscalización de los asuntos públicos, estoy instruyendo a la Junta de Subastas a considerar aquellos asuntos presentados en la presente auditoria para que se tomen aquellas medidas y controles para prever futuras situaciones. [*sic*]
>
> No se acepta este Hallazgo en la forma en que está redactado. El expediente de dicha subasta refleja que el licitador agraciado cumplió con todas las especificaciones. La adjudicación no fue impugnada por ninguno de los licitadores. Si el licitador no hubiera cumplido eso hubiera sido un motivo y fundamento para que cualquiera de los otros licitadores lo impugnara. **[Apartado a.1)]** [*sic*]
>
> No se acepta la conclusión del Hallazgo por ser contraria a la evidencia, a los hechos y al expediente de la Junta. La Junta de Subastas basó y descansó en el análisis técnico que efectuó el arquitecto diseñador. Estos descargaron adecuadamente su responsabilidad, su determinación estuvo debidamente fundamentada en el asesor y perito para el proyecto. El arquitecto estableció claramente que el licitador evaluado estaba aprox. un 20% por debajo del estimado del arquitecto. Su margen negativo se dirigía a la ganancia y no otras ventajas que justificaran tal rebaja. Ello colocaba al interés público en riesgo, ya que cualquier contingencia que ocurriera en el proyecto el contratista no la podía afrontar. Provocando “change orders” y el riesgo de abandono del proyecto. El proyecto se finalizó y el

> contratista seleccionado pudo afrontar las contingencias y retrasos surgidos sin que le representara costos o riesgos adicionales para el Municipio. [*sic*] **[Apartado a.2)]**
>
> En cuanto a este hallazgo, es necesario aclarar que la Junta lo que solicitó y evaluó fue un "break down" del precio englobado, es ahí cuando se trae por primera vez el asunto de que el licitador referido había incluido luminarias. La Junta consultó con el arquitecto diseñador quien presentó a la Junta su determinación de que las especificaciones generales dispuestas permitían que se aceptara el ajuste. La Junta solicitó al arquitecto el análisis y su recomendación. Esa fue la base que la Junta utilizó para su determinación. La actuación de la Junta no se realizó otorgando beneficios, ventajas, afectar la secretividad o por irregularidad. [*sic*] **[Apartado a.3)]**

Consideramos las alegaciones del Alcalde, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Con respecto al **apartado a.1) y 3)**, la oferta del licitador agraciado debió ser rechazada, y no permitirle modificar la misma para ajustar la partida de luminarias. Esto, porque en las especificaciones de la subasta claramente se estableció que las ofertas que incluyeran partidas adicionales que no fueran requeridas, serían rechazadas. Con respecto al **apartado a.2)**, no surge del expediente que se realizara un análisis para fundamentar el alegado beneficio del interés público al adjudicar la subasta al licitador con la oferta más alta. Además, el arquitecto, en su análisis, y la Junta no pudieron fundamentar adecuadamente la irracionabilidad del precio de la propuesta más baja ni cómo se beneficiaba el interés público al rechazarla.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 4.

RECOMENDACIONES

Al Comisionado de Asuntos Municipales

1. Ver que el Municipio cumpla con el *Plan de Acción Correctiva* establecido por esta Oficina y con las disposiciones del *Boletín Administrativo 1998-16*, aprobado el 13 de junio de 1998 por el Gobernador. **[Hallazgo]**

Al Alcalde y al Presidente de la Junta de Subastas

2. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que las subastas se adjudiquen al mejor postor que cumpla con las especificaciones de las mismas. **[Apartado a.1)]**

3. Mantener un expediente completo sobre la evaluación de cada uno de los criterios considerados que fundamenten las razones por la cuales se adjudican las subastas a determinado postor. **[Apartado a.2)]** Asegurarse de que no se modifiquen o alteren las ofertas recibidas una vez se abran los pliegos de la subasta y sean leídos en público. **[Apartado a.3)]**

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados del Municipio de Adjuntas, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Por: Oficina del Contralor
Yesmín M. Valdivieso

ANEJO 1

MUNICIPIO DE ADJUNTAS

INFORME PUBLICADO

INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
M-15-24	13 abr. 15	Resultado sobre las operaciones fiscales del Municipio

ANEJO 2

MUNICIPIO DE ADJUNTAS

FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO

DURANTE EL PERÍODO AUDITADO[2]

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Jaime H. Barlucea Maldonado	Alcalde	1 ene. 10	31 dic. 12
Sr. Jorge I. Quiles Feliciano	Director de Finanzas	1 ene. 10	31 dic. 12
Sra. Wanda A. Maldonado Rivera	Directora de Programas Federales	1 ene. 10	31 dic. 12
Sra. Elizabeth Delgado Santiago	Directora de Programas Federales Interina	11 jun. 12	29 jul. 12
Sra. Kenia Ortiz Rivera	Secretaria Municipal	1 ene. 10	31 dic. 12
Sra. Claribel Pagán Cuevas	Directora de Recursos Humanos	1 ene. 10	31 dic. 12
Sr. José E. Aponte Soto	Director de Obras Públicas Municipal[3]	1 ene. 10	30 jun. 11

[2] No se incluyen interinatos menores de 30 días.

[3] El puesto estuvo vacante del 1 de julio de 2011 al 31 de diciembre de 2012.

ANEJO 3

MUNICIPIO DE ADJUNTAS

FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL

DURANTE EL PERÍODO AUDITADO[4]

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Arcelio González Vélez	Presidente	1 ene. 10	31 dic. 12
Sra. Wanda I. Torres Laracuente	Secretaria	1 ene. 10	31 dic. 12

[4] No se incluyen interinatos menores de 30 días.

MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

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

QUERELLAS

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

INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

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

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el Administrador de Documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Dirección física:

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr