

INFORME DE AUDITORÍA M-19-02

16 de julio de 2018

Municipio de Lajas

(Unidad 4041 - Auditoría 14215)

Periodo auditado: 14 de enero de 2013 al 30 de abril de 2017

CONTENIDO

	Página
OBJETIVOS DE AUDITORÍA	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	3
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	5
CONTROL INTERNO.....	6
OPINIÓN Y HALLAZGO	6
Construcción de obras sin obtener previamente los permisos de construcción y uso, y permiso de construcción obtenido con tardanza	7
RECOMENDACIONES.....	11
APROBACIÓN	11
ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	12
ANEJO 2 - 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 julio de 2018

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 del Municipio de Lajas. 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*.

**OBJETIVOS DE
AUDITORÍA**

Objetivo general

Determinar si las operaciones fiscales del Municipio de Lajas se efectuaron, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

Objetivos específicos

Determinar si las operaciones relacionadas con la construcción de obras y mejoras permanentes, la contratación de servicios profesionales con relación a las obras de construcción, y la evaluación del funcionamiento y la administración del mausoleo del cementerio municipal se efectuaron, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el primer informe, y contiene un hallazgo sobre el resultado del examen que realizamos del área indicada en la sección anterior. El mismo está disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 14 de enero de 2013 al 30 de abril de 2017. En algunos aspectos se examinaron transacciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas contenidas en el *Government Auditing Standards*, emitido por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés), en lo concerniente a las auditorías de desempeño. Estas normas requieren que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener evidencia suficiente y apropiada que proporcione una base razonable para nuestros hallazgos y opinión. En consecuencia, realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, según nuestros objetivos de auditoría. Realizamos pruebas, tales como: entrevistas a funcionarios y a empleados; 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 información pertinente. En relación con los objetivos de la auditoría, consideramos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestro hallazgo y opinión.

De enero de 2013 a junio de 2015, el Municipio utilizó el *Sistema Uniforme de Contabilidad Mecanizado* de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM)¹. En julio de 2015, el Municipio implementó el sistema de contabilidad *Solución Integrada para Municipios Avanzados e Ingresys*. Evaluamos la confiabilidad de los datos obtenidos de dichos sistemas, que contienen las transacciones contables del Municipio relacionadas con los pagos efectuados a los contratistas para la construcción de las obras examinadas. Para esto, entrevistamos a los funcionarios de los

¹ Mediante la *Ley 81-2017*, se transfirieron las funciones de la OCAM a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

departamentos de Finanzas y de Sistemas de Información con conocimiento de los sistemas, y realizamos algunas pruebas para determinar su exactitud e integridad. Determinamos que los datos eran suficientemente confiables para los objetivos de este *Informe*.

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 la OCAM, y comenzó a regir el 16 de agosto de 2008².

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 14 miembros, quienes también son electos en dichas elecciones. Los **anejos 1 y 2** 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, en el área operacional, cuenta con las siguientes dependencias: Oficina de Servicio al Ciudadano; Departamento de Transportación y Obras Públicas; Oficina para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres; Policía Municipal; Programas Federales; Centro de Envejecientes; Oficina de Reciclaje; Departamento de Arte, Cultura y Turismo; Centro de Cuido Mundo Sueños; Departamento de Recreación y Deportes; Centros Cibernéticos; Oficina de Relaciones Públicas; y Centro de Cuido Bosquecito Mágico.

² El 19 de diciembre de 2016 la OCAM aprobó el *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*, que comenzó el 17 de enero de 2017. Este derogó al *Reglamento para la Administración Municipal*.

La estructura organizacional del Municipio, la componen, además, Secretaría Municipal, Oficina de Planificación y Ordenamiento Territorial, Auditoría Interna, y los departamentos de Recursos Humanos, Finanzas, Sistemas de Información, y Compras y Suministros.

El presupuesto del Municipio, en los años fiscales del 2012-13 al 2016-17, ascendió a \$12,793,621, \$10,671,703, \$10,645,331, \$11,069,301 y \$11,069,301, respectivamente. El Municipio tenía preparados sus estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, correspondientes a los años fiscales del 2012-13 al 2015-16. Los mismos reflejaron déficits acumulados por \$1,784,060, \$1,968,204, \$1,606,569 y \$1,412,691, respectivamente³.

El Municipio de Lajas cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.lajas.pr.gov. Esta página provee información acerca de los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en el **Hallazgo** de este *Informe* fueron remitidas al Hon. Marcos A. Irizarry Pagán, alcalde, mediante carta de nuestros auditores, del 22 de agosto de 2017. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

Mediante carta del 31 de agosto de 2017, el alcalde remitió sus comentarios. Estos se consideraron al redactar el borrador de este *Informe*.

El borrador de este *Informe*, que incluía tres hallazgos, se remitió el 14 de junio de 2018 al alcalde, para sus comentarios.

El alcalde contestó por carta del 15 de junio de 2018.

Luego de evaluar los comentarios y la evidencia remitida por el alcalde, determinamos que el Municipio tomó las medidas pertinentes para corregir las deficiencias comentadas en dos de los hallazgos. El restante prevaleció, y sus comentarios fueron considerados en la redacción final de este *Informe*; y se incluyen en la sección titulada **OPINIÓN Y HALLAZGO**.

³ En un próximo informe, se comentarán los déficits de los referidos años fiscales.

CONTROL INTERNO

La gerencia del Municipio de Lajas 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 los objetivos 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 del Municipio.

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 controles internos significativas que no hayan sido identificadas.

OPINIÓN Y HALLAZGO**Opinión cualificada**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que las operaciones del Municipio, 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.

Construcción de obras sin obtener previamente los permisos de construcción y uso, y permiso de construcción obtenido con tardanza

Situaciones

- a. Los municipios realizan obras de construcción y mejoras permanentes por contrato o con personal del municipio. Para llevar a cabo dichos trabajos, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) les requiere que, para ciertas obras, obtengan un permiso antes de realizar los trabajos de construcción y de reconstrucción. Una vez finalizada la obra, y para poder utilizarla, se debe obtener un permiso de uso, mediante el cual se establezca que la construcción se realizó de acuerdo con los reglamentos y el permiso concedido.

En la *Ley 161-2009, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, según enmendada, se establecen los requisitos básicos para la aprobación y autorización previa de los permisos. Entre estos, todo uso, construcción, reconstrucción, alteración y demolición de obras.

En el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos (Reglamento Conjunto)*, del 29 de noviembre de 2010, adoptado por la Junta de Planificación de Puerto Rico, se establecen, entre otras cosas, las normas para obtener los permisos de construcción. En el Municipio, el director de Planificación es la persona encargada de requerir a los contratistas los permisos de construcción antes del comienzo de las obras.

Durante el período auditado, el alcalde otorgó 64 contratos y 55 enmiendas por \$6,689,008, para la construcción y reparación de vías públicas y edificios, y para los servicios de ingeniería y de arquitectura y diseño.

Seleccionamos para examen 4 contratos por \$1,053,180, formalizados de octubre de 2014 a septiembre de 2016. De diciembre de 2014 a octubre de 2016, se realizaron 11 enmiendas por \$159,983, lo que aumentó el costo de las obras y mejoras a \$1,213,163, según se indica:

PROYECTO	CONTRATO	
	FECHA	IMPORTE⁴
Remodelación al cementerio municipal (Mausoleo) (Contrato 2015-000145)	20 oct. 14	\$ 473,570
Remodelación de la plaza pública y el centro urbano (Contrato 2016-000161)	25 ene. 16	381,432
Construcción de cancha bajo techo y pista de caminar en el barrio Lajas Arriba (Contrato 2015-000137)	6 oct. 14	311,561
Remodelación de cancha bajo techo en el sector Papayo (Contrato 2017-000085)	20 sep. 16	<u>46,600</u>
TOTAL		<u>\$1,213,163</u>

Del examen realizado a los expedientes, la información provista por los funcionarios concernidos, y las certificaciones emitidas por la OGPe, con respecto a los permisos de construcción y uso de los proyectos, surge lo siguiente:

- 1) Para los cuatro proyectos, el Municipio no obtuvo los permisos de usos de la OGPe. Al momento de nuestra auditoría, todas estas estructuras estaban en uso por los ciudadanos.
- 2) Para tres de los proyectos, por \$831,731, el Municipio no obtuvo los permisos de construcción de la OGPe. Una situación similar se incluyó en el *Informe de Auditoría M-17-07* del 13 de septiembre de 2016.

⁴ Incluye el contrato y sus enmiendas, o costo final del proyecto.

- 3) Para el proyecto de remodelación de la plaza pública y centro urbano, por \$381,432, el Municipio obtuvo el permiso de construcción de la OGPe 590 días después de iniciados los trabajos.

Criterios

Las situaciones comentadas son contrarias al Artículo 9.12(a) y (b) de la *Ley 161-2009*, según enmendada, y a la Sección 9.3.3 del *Reglamento Conjunto*.

Efectos

Las situaciones comentadas no permitieron que la OGPe ejerciera su función reguladora previo al inicio de la construcción. Tampoco ofrecieron al Municipio seguridad de que los proyectos se realizaron de acuerdo con las leyes y los reglamentos aplicables. Esto puede tener consecuencias adversas para el Municipio y para los usuarios. Además, exponen al Municipio a la imposición de multas y penalidades por parte de dicha agencia.

Causas

Atribuimos las situaciones comentadas a que el director de Planificación se apartó de las disposiciones citadas, y no protegió adecuadamente los intereses del Municipio, al no requerir a los contratistas los permisos de construcción antes de comenzar las mismas ni los permisos de uso. Por otra parte, el Municipio no ha tomado las medidas necesarias para evitar que se repita la situación comentada en el **apartado a.2)**, la cual fue comentada en el *Informe de Auditoría M-17-07*.

Comentarios de la Gerencia

El alcalde indicó lo siguiente:

Hemos impartido instrucciones al personal de la Oficina de Planificación y de todos los departamentos relacionados con la construcción de obras, para que no permitan el comienzo de ningún proyecto sin haber recibido el Permiso de Construcción y demás permisos requeridos por ley. De igual manera que deben realizar las gestiones pertinentes para una vez finalizados los proyectos, se obtengan los Permisos de Uso de estos cuando los mismos sean necesarios. Cabe señalar que el **Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos** en el Capítulo 9, Sección 9.5.1 establece lo siguiente: [*sic*]

“Los permisos de Uso son de naturaleza in rem. Por tanto, no se requerirá la expedición de un nuevo permiso de uso o la renovación del mismo siempre y cuando el uso continúe siendo el mismo.” [sic]

Considerando lo expuesto anteriormente, entendemos que para tres de los proyectos señalados no se requería el permiso de uso ya que los mismos fueron remodelaciones y continuaron con el mismo uso original. Según nuestra percepción, solo para la obra del Mausoleo es que se requiere el Permiso de Uso. [sic] **[Apartado a.1]**

Es importante mencionar que, para el proyecto de la Remodelación de la Cancha bajo techo en el Sector Papayo, el Permiso de Uso se encuentra en el expediente, y fue expedido el 19 d octubre de 2000. [sic] **[Apartado a.1]**

Consideramos las alegaciones del alcalde, con relación al **apartado a.1)** del **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. En la *Ley 161-2009* se establecen los servicios básicos que requieren la aprobación y autorización previa de los permisos. Entre estos, todo uso, construcción, reconstrucción, alteración y demolición. En el *Reglamento Conjunto* se prohíbe expresamente realizar actividad alguna de desarrollo o de uso del terreno en cualquier propiedad, sin que se obtengan todos los permisos, las autorizaciones y las certificaciones aplicables de la OGPe; los profesionales autorizados; el inspector autorizado; o las entidades gubernamentales competentes autorizadas a expedir los mismos.

Por carta del 22 de junio de 2018, la OGPe nos indicó que, a través del permiso de uso, el profesional certifica que la construcción fue realizada conforme al plano y el permiso autorizado. Además, nos explicó las razones por las cuales los permisos de uso pierden su efectividad. Estas son:

- 1) que la propiedad haya sido desocupada por más de 2 años
- 2) que la propiedad haya sido demolida o reconstruida
- 3) que el uso haya sido modificado o cambiado.

Por esto, los referidos proyectos requerían del permiso de uso antes de comenzar a utilizar los mismos. El Municipio no presentó evidencia de que obtuvieron dichos permisos, según requerido por la OGPe.

Para los proyectos de construcción, el Municipio solo presentó un permiso de uso expedido, en octubre de 2000, para el proyecto de la cancha bajo techo en el Sector Papayo. No obstante, no presentaron evidencia de que obtuvieran el permiso de uso una vez completado el proyecto de remodelación de esta cancha, en septiembre de 2016.

Véanse las recomendaciones 1 y 2.

RECOMENDACIONES**Al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto**

1. Ver que la Oficina de Gerencia Municipal se asegure de que el Municipio cumpla con el *Plan de Acción Correctiva* establecido por esta Oficina.

Al Alcalde

2. Impartir instrucciones y dar el seguimiento requerido al director de Planificación para asegurarse de que se obtengan los permisos y endosos de la OGPe, según requerido por las leyes y los reglamentos, antes de ordenar el comienzo de la construcción de las obras.

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados del Municipio de Lajas, 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

MUNICIPIO DE LAJAS
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO
 DURANTE EL PERÍODO AUDITADO⁵**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERIODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Marcos A. Irizarry Pagán	Alcalde ⁶	14 ene. 13	30 abr. 17
Sra. Isabel Delgado Pérez	Vicealcaldesa ⁷	1 jul. 13	15 ene. 17
”	Administradora Municipal ⁸	15 ene. 13	28 feb. 13
Sra. Myrta L. Rodríguez Piñeiro	Directora de Finanzas y Presupuesto	15 ene. 13	30 abr. 17
Sra. Marilyn Padilla Hernández	Secretaria Municipal	15 ene. 13	30 abr. 17
Sra. Ruth Alvarado Rodríguez	Auditora Interna	15 ene. 13	30 abr. 17
Sr. Carlos N. López Robles	Director de Planificación y Ordenamiento Territorial	15 ene. 13	30 abr. 17
”	Director de Programas Federales y Vivienda Municipal ⁹	1 mar. 17	30 abr. 17
Sr. Gregory Santiago Irizarry	”	15 ene. 13	28 feb. 17
Sr. Ahymet Rivera Rodríguez	Director de Obras Públicas Municipal	15 ene. 13	30 abr. 17

⁵ No se incluyen interinatos menores de 30 días.

⁶ El alcalde fue reelecto, y comenzó funciones el 13 de enero de 2013. Este nombró a los funcionarios de las distintas dependencias del Municipio efectivo el 15 de enero de ese año.

⁷ El puesto estuvo vacante del 14 de enero al 30 de junio de 2013, y del 16 de enero al 30 de abril de 2017.

⁸ El puesto estuvo vacante del 1 de marzo de 2013 al 30 de abril de 2017.

⁹ Hasta el 30 de abril de 2017, ejerció, simultáneamente y en destaque administrativo, como director de Programas Federales y Vivienda Municipal.

ANEJO 2

MUNICIPIO DE LAJAS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO¹⁰

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERIODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Daniel Nelson Montalvo	Presidente	14 ene. 13	30 abr. 17
Sra. Janet Báez Santiago	Secretaria	14 ene. 13	30 abr. 17

¹⁰ 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-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