

**INFORME DE AUDITORÍA M-21-32**

14 de febrero de 2021

**Municipio de Toa Alta**

(Unidad 4069 - Auditoría 14294)

Período auditado: 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2018



## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>OBJETIVOS DE AUDITORÍA .....</b>	<b>2</b>
<b>CONTENIDO DEL INFORME.....</b>	<b>3</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>3</b>
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA .....</b>	<b>4</b>
<b>COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....</b>	<b>6</b>
<b>CONTROL INTERNO.....</b>	<b>6</b>
<b>OPINIÓN Y HALLAZGOS.....</b>	<b>7</b>
1 - Convenios y obras de construcción adjudicadas sin solicitar cotizaciones, créditos no obligados, falta de documentación para formalizar contratos, y contratos no remitidos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico.....	7
2 - Falta de estudio de viabilidad y de un reglamento para regir las operaciones de las empresas; capital sin recuperar por el Municipio; e informes periódicos no remitidos al Municipio.....	12
3 - Falta de monitoreos y fiscalización por parte de la Unidad de Auditoría Interna de las operaciones de las empresas municipales.....	17
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>18</b>
<b>APROBACIÓN .....</b>	<b>20</b>
<b>ANEJO 1 - INFORME PUBLICADO.....</b>	<b>21</b>
<b>ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>22</b>
<b>ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....</b>	<b>24</b>
<b>ANEJO 4 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES Y LOS DIRECTORES EJECUTIVOS DE LA EMPRESAS MUNICIPALES TOALTEÑA DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....</b>	<b>25</b>

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

14 de febrero de 2021

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 de las operaciones fiscales que realizamos del Municipio de Toa Alta. 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 Toa Alta se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

**Objetivos específicos**

Evaluar el cumplimiento de la *Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, según enmendada; y del *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*, entre otros, para lo siguiente:

1. Determinar si se cumplieron con todos los requisitos para la creación de la corporación Empresas Municipales Toalteña (Empresa); y la aportación de capital inicial y de fondos adicionales por parte del Municipio.
2. Examinar los contratos otorgados por el Municipio a la Empresa, y determinar la corrección de los pagos realizados.
3. Determinar si el Municipio fiscalizó adecuadamente las operaciones de la Empresa.
4. Evaluar la donación de cuatro camiones sépticos del Municipio a la Empresa.

---

**CONTENIDO DEL  
INFORME**

Este es el segundo informe, y contiene tres hallazgos del resultado del examen que realizamos de los objetivos indicados. En el **ANEJO 1** presentamos información del informe emitido sobre el examen realizado de algunas de las operaciones fiscales del Municipio. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: [www.ocpr.gov.pr](http://www.ocpr.gov.pr).

---

**ALCANCE Y  
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2018. 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 Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés), en lo concerniente a las auditorías de desempeño. Estas normas requieren que planifiquemos y realicemos auditorías para obtener evidencia suficiente y apropiada que proporcione una base razonable para nuestra opinión y hallazgos, relacionados con los objetivos de la auditoría. 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 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 y de procedimientos de control interno.

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

Evaluamos la confiabilidad de los datos obtenidos del sistema de contabilidad computadorizado Monet GPS (Monet), del módulo de Compras, que contiene las transacciones relacionadas con las órdenes de compra y los desembolsos realizados. Además, evaluamos los datos obtenidos del Sistema Integrado de Municipios Avanzado (SIMA<sup>1</sup>), del módulo de Compras y Cuentas por Pagar, que contiene los comprobantes de desembolso y los cheques pagados a los

---

<sup>1</sup> Del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2018, el Municipio utilizó Monet; y el 1 de julio de 2018 implementó el SIMA.

contratistas, entre otros. Como parte de dicha evaluación, entrevistamos a los funcionarios con conocimiento del sistema y de los datos; realizamos pruebas electrónicas para detectar errores evidentes de precisión e integridad; y revisamos la documentación e información existente sobre los datos y el sistema que los produjo. 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*<sup>2</sup>, según enmendada, y por el *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*. Este fue aprobado el 19 de diciembre de 2016 por el entonces comisionado de Asuntos Municipales, y comenzó a regir el 17 de enero de 2017<sup>3</sup>.

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 16 miembros, quienes también son electos en dichas elecciones. Los **anejos del 2 al 4** contienen una relación de los funcionarios principales del Municipio y de la Legislatura Municipal, de la Junta de Directores (Junta) y de los directores ejecutivos de la Empresa que actuaron durante el período auditado.

El Municipio, para ofrecer sus servicios, cuenta con las siguientes dependencias: Obras Públicas Municipal; Oficina de Ayuda Social y Servicio a la Ciudadanía; Recreación y Deportes; Seguridad Municipal; Centro de

---

<sup>2</sup> La *Ley 107-2020, Código Municipal de Puerto Rico*, aprobada el 14 de agosto de 2020, derogó la *Ley 81-1991*. Este *Código* se creó para integrar, organizar y actualizar las leyes que disponen sobre la organización, la administración y el funcionamiento de los municipios.

<sup>3</sup> Este derogó el *Reglamento para la Administración Municipal* del 18 de julio de 2008. Además, mediante la *Ley 81-2017*, se transfirieron las funciones de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Envejecientes; y, Arte, Cultura y Turismo; entre otras. La estructura organizacional del Municipio, la componen, además, Auditoría Interna; Secretaría Municipal; Finanzas Municipales; Recursos Humanos; y Compras.

Mediante la *Ordenanza 23* del 31 de enero de 2013, la Legislatura Municipal autorizó la creación de la Empresa y su Junta de Directores (Junta), dentro de la estructura operacional del Municipio. En las ordenanzas 57 y 58 del 20 y 21 de marzo de 2014, se autorizó la cesión, el manejo y la operación de los centros comunales a la Empresa; y a asistir al Municipio con el manejo y la operación del Vertedero Municipal.

Mediante las ordenanzas 18 y 22 del 17 de febrero y 7 de abril de 2017, se autorizó al alcalde a crear otras seis empresas municipales<sup>4</sup>, para la operación y administración de vertederos; el recogido y la disposición de desperdicios sólidos; la prestación de servicios de administración, recursos humanos y contabilidad a otras empresas municipales y privadas; la administración y operación de los centros comunales y propiedades privadas; el desarrollo, la construcción y la remodelación de viviendas, instalaciones recreativas, infraestructura municipal y estatal; y la prestación de servicios de seguridad.

El presupuesto del Fondo General del Municipio, para los años fiscales del 2013-14 al 2017-18, ascendió a \$16,872,188, \$17,723,284, \$20,347,327, \$20,342,995 y \$18,245,179, respectivamente. El Municipio tenía preparados sus estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, correspondientes a dichos años fiscales, los cuales reflejaron déficits acumulados de \$1,959,094, \$4,355,140, \$5,768,992, \$4,736,125 y \$3,470,390, respectivamente. **[Véase el Comentario Especial 1 del Informe de Auditoría M-20-12 del 9 de octubre de 2019]**

Mediante la *Orden Ejecutiva 11* del 9 de febrero de 2017, el Municipio declaró un estado de emergencia fiscal y estableció el *Plan de Estabilización Fiscal*. Entre las medidas de control de gastos implementadas, se encuentra la reducción de la jornada laboral a 20 horas semanales.

---

<sup>4</sup> A pesar de que se autorizó la creación de estas empresas, las mismas nunca entraron en funciones. Los trabajos se realizaron a través de la Empresa.

---

**COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA**

Remitimos cuatro situaciones al Hon. Clemente Agosto Lugardo, alcalde, mediante carta del 20 de febrero de 2019. En la referida carta se incluyó un anejo con el detalle sobre las situaciones comentadas. Sin embargo, el alcalde no contestó.

Mediante cartas del 20 de agosto de 2020, remitimos el borrador de este *Informe* para comentarios del alcalde, y de la Sra. Milagros Colón Rivera, ex directora ejecutiva de la Empresa.

El alcalde contestó mediante carta del 2 de octubre de 2020. La ex directora ejecutiva remitió una carta el 1 de septiembre de 2020, en la que indicó que no podía emitir comentarios a los hallazgos, ya que no tenía acceso a la información.

---

**CONTROL INTERNO**

La gerencia del Municipio de Toa Alta es responsable de establecer y mantener una estructura del control interno efectiva para proveer una seguridad razonable en el logro de lo siguiente:

- 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.

Las deficiencias comentadas no contienen necesariamente todos los aspectos de control interno que pudieran ser situaciones objeto de hallazgo. Esto, debido a que dichas deficiencias fueron identificadas como resultado de la evaluación de las operaciones, los procesos, las actividades y los sistemas relacionados con los objetivos de la auditoría.

---

## OPINIÓN Y HALLAZGOS

### 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 los **hallazgos del 1 al 3**, que se comentan a continuación.

#### **Hallazgo 1 - Convenios y obras de construcción adjudicadas sin solicitar cotizaciones, créditos no obligados, falta de documentación para formalizar contratos, y contratos no remitidos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico**

##### Situaciones

- a. Para todo contrato de construcción, reparación y reconstrucción de obra o mejora pública, se requiere que los municipios obtengan, por lo menos, tres cotizaciones cuando el costo de estos no exceda de \$200,000. Se prohíbe el desembolso de fondos municipales para las obras de construcción sin las cotizaciones requeridas por ley o reglamento. Para llevar a cabo este proceso, el Municipio cuenta con un supervisor de compras, quien está facultado para solicitar, recibir, evaluar y adjudicar las cotizaciones para las mismas.

El 25 de mayo de 2014, mediante la *Ordenanza 70*, la Legislatura Municipal autorizó al alcalde a suscribir un convenio y acuerdo colaborativo con la Empresa para la reparación, el mantenimiento y la limpieza; y las obras y mejoras en instalaciones municipales.

Del 23 de mayo de 2014 al 23 de diciembre de 2016, el Municipio formalizó dos convenios y una enmienda de servicios y acuerdos colaborativos con la Empresa por \$77,800<sup>5</sup>, para la realización de obras y mejoras públicas que no excedan de \$200,000. Estos incluían trabajos

---

<sup>5</sup> Uno de los convenios formalizados no incluía importe.

de reparación y reconstrucción de instalaciones, limpieza y acondicionamiento de áreas públicas municipales, entre otras actividades, incluidos los costos de materiales y equipos.

El 28 de abril de 2016 el Municipio formalizó un acuerdo de transacción con la Empresa para satisfacer una deuda que mantenía la Empresa con el Municipio, por \$95,197 (por la compra de diésel), y para acreditar \$10,903 por concepto de devolución de capital inicial.

Del 22 de julio de 2014 al 1 de abril de 2016, la Empresa facturó \$143,736 al Municipio por la remodelación y reparación de la Casa Alcaldía y de un almacén de documentos, y por la reparación de equipos; y el 1 de noviembre de 2016 y 27 de marzo de 2017, facturó \$71,000 por trabajos de remodelación del Centro de Diagnóstico y Tratamiento (CDT), para la construcción de la Oficina de Finanzas.

Nuestro examen sobre estos convenios reveló lo siguiente:

- 1) El Municipio no obtuvo cotizaciones de, por lo menos, tres proveedores representativos en el mercado para el otorgamiento de los convenios. Este, en su lugar, los otorgó a la Empresa.
  - 2) El Municipio tampoco le requirió a la Empresa que obtuviera tres cotizaciones para realizar las obras y mejoras en las instalaciones municipales. Esta, en su lugar, subcontrató<sup>6</sup> a cuatro contratistas. Del 23 de mayo de 2014<sup>7</sup> al 27 de marzo de 2017, la Empresa realizó trabajos en instalaciones municipales por \$214,736.
- b. La directora de Finanzas es responsable de supervisar los desembolsos de los fondos municipales, y de asegurarse de que se obliguen las asignaciones en las partidas presupuestarias correspondientes,

---

<sup>6</sup> Para la subcontratación se formalizaron contratos entre la Empresa y contratistas privados, por lo que el Municipio no era parte de los mismos. La Empresa no nos pudo suministrar la totalidad de los contratos y enmiendas formalizados con los cuatro contratistas.

<sup>7</sup> Utilizamos la fecha de formalización del contrato, ya que en los documentos presentados por el Municipio no se pudo identificar la fecha de comienzo de los trabajos.

al momento de formalizar los contratos y antes de que se rindan los servicios contratados. Esto, de manera que haya balance disponible para cubrir los desembolsos cuando los servicios se rindan.

Nuestro examen reveló que el Municipio no obligó los créditos presupuestarios necesarios para el pago del convenio formalizado el 23 de mayo de 2014. Estos se obligaron 38 días después de haberlo formalizado.

- c. Los municipios deben formalizar por escrito los contratos para la ejecución de obras y mejoras públicas cuando, entre otras cosas, el contratista entregue la fianza para garantizar el pago de jornales y materiales que se utilicen en la obra, y la póliza emitida por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE). Es deber de la secretaria municipal verificar que se cumpla con estos procesos.

El Municipio no nos presentó evidencia de que se hayan obtenido las fianzas y las pólizas requeridas para los trabajos de remodelación de la Casa Alcaldía y del CDT. Tampoco mantenía un expediente de estas obras.

- d. Los municipios deben mantener un registro de todos los contratos y las enmiendas a estos. También deben registrar y remitir copia a la Oficina el Contralor de Puerto Rico (OCPR) dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su otorgamiento. Esto, porque ninguna prestación o contraprestación de servicios, objeto de un contrato, puede exigirse hasta tanto el mismo se haya remitido y registrado en la OCPR. El trámite de los contratos del Municipio se realiza en la Oficina de Secretaría Municipal.

Del 23 de abril de 2014 al 29 de junio de 2018, el Municipio formalizó 2 convenios, 1 acuerdo de transacción<sup>8</sup>, 6 contratos y 12 enmiendas por \$7,934,001 con la Empresa para los servicios de administración, operación y mantenimiento; la disposición de desperdicios sólidos;

---

<sup>8</sup> Los dos convenios y el acuerdo de transacción son los mencionados en el **apartado a**.

acuerdos colaborativos; la cesión de propiedad y de servicios de vaciado de pozos sépticos; las obras y mejoras de construcción; la reparación y reconstrucción de instalaciones; y la limpieza y el acondicionamiento de áreas públicas municipales.

Nuestro examen reveló que el Municipio no registró ni remitió a la OCPR lo siguiente:

- 1) El convenio formalizado el 23 de mayo de 2014.
- 2) El acuerdo de transacción formalizado el 28 de abril de 2016.
- 3) Un acuerdo formalizado el 18 de diciembre de 2017, para la cesión de dos camiones con capacidad de 2,300 galones cada uno. Dicho acuerdo estaría vigente por cuatro años.

### **Crterios**

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** son contrarias a los artículos 2.004(t) y 10.002(i) de la *Ley 81-1991*; y al Capítulo VIII, Parte I, Sección I del *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*<sup>9</sup>. También son contrarias a la cuarta cláusula de los convenios, en la cual se establece que será responsabilidad del contratista<sup>10</sup> cumplir con las leyes y los reglamentos aplicables a este, para la adquisición de los equipos y la contratación de los servicios.

Lo comentado en el **apartado b.** es contrario al Artículo 6.005(c) de la *Ley 81-1991* y al Capítulo IV, secciones 2 y 5 del *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*.

La situación comentada en el **apartado c.** es contraria al Artículo 8.016(c) de la *Ley 81-1991*.

Lo comentado en el **apartado d.** es contrario a los artículos 8.004 y 8.016 de la *Ley 81-1991*; al Artículo 1(a) de la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975*, según enmendada; y al Artículo 8 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* del 15 de septiembre

---

<sup>9</sup> En el *Reglamento para la Administración Municipal*, aprobado por el Departamento de Estado el 18 de julio de 2008, se incluía una disposición similar a la establecida en el *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*.

<sup>10</sup> Se refiere a la Empresa.

de 2009. Además, es contrario a la Opinión del 29 de octubre de 2004, en el caso *Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama*, 2004 T.S.P.R. 166, donde el Tribunal Supremo de Puerto Rico recalcó sobre la importancia y el requisito de que los contratos municipales se registren y se remitan a la OCPR.

### **Efectos**

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** no permitieron que el Municipio obtuviera el mayor número de cotizaciones para poder seleccionar los mejores precios. Además, trastocó los procesos propios de compras y búsqueda de cotizaciones del Municipio.

Lo comentado en el **apartado b.** impide mantener un control eficaz de las asignaciones presupuestarias destinadas al pago de los contratos, y propicia sobregiros en estas. Además, puede propiciar litigios innecesarios al Municipio.

La situación comentada en el **apartado c.** podría resultar perjudicial para el Municipio en caso de incumplimiento por parte del contratista y de cualquier accidente que ocurra. Además, la falta de expedientes no permite mantener un control adecuado de las obras.

Lo comentado en el **apartado d.** impidió que dichos contratos estuvieran accesibles a la ciudadanía en calidad de documentos públicos.

### **Causas**

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** se atribuyen a que el Municipio, mediante la firma del convenio y la formalización del contrato con la Empresa, trastocó los procesos de compra y de la búsqueda de las tres cotizaciones que ordena la ley. Esto, debido a que la exclusión de utilizar los procedimientos de subasta del Artículo 10.002(n) no aplica a las obras de construcción municipales, en las cuales el municipio es el dueño de las obras.

Atribuimos lo comentado en los **apartados b. y d.** a que los convenios fueron trabajados en la Oficina del Alcalde y no en la Oficina de Secretaría Municipal.

La situación comentada en el **apartado c.** se atribuye a que la secretaria municipal incumplió con la disposición citada, al no asegurarse de que los contratistas contaran con las pólizas y fianzas requeridas. Tampoco se aseguraron de mantener expedientes de dichas obras.

### **Comentarios de la Gerencia**

El alcalde indicó lo siguiente:

Se han establecido controles internos, para que situaciones como estas, no vuelvan a suceder. [*sic*]

**Véanse las recomendaciones de la 1 a la 6.**

### **Hallazgo 2 - Falta de estudio de viabilidad y de un reglamento para regir las operaciones de las empresas; capital sin recuperar por el Municipio; e informes periódicos no remitidos al Municipio**

#### **Situaciones**

- a. El Municipio está autorizado, previa aprobación de la Legislatura Municipal, a crear, adquirir, vender y realizar toda actividad comercial relacionada con la operación de franquicias comerciales y todo tipo de empresa o entidades corporativas con fines de lucro.

Previo a cualquier paso dirigido a establecer una empresa municipal, el alcalde debe realizar un estudio de viabilidad y de mercadeo, cuyos resultados indiquen tanto el grado de éxito que podrían tener estas franquicias como el riesgo de pérdida, agotamiento o cualquier otro factor negativo que pueda redundar en pérdidas para el Municipio. Una copia de este estudio debe ser enviada la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF)<sup>11</sup> para evaluación y comentarios. Una vez recibidos, el alcalde debe preparar un proyecto de resolución, para evaluación y aprobación de la Legislatura Municipal. Además, se debe incluir un borrador del reglamento, en el cual se regulen las operaciones de las franquicias a adquirirse o de las empresas comerciales a formarse.

---

<sup>11</sup> Anteriormente se enviaba al Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). En el Artículo 1.010(t)(1) del *Código Municipal de Puerto Rico* del 14 de agosto de 2020, se establece que ahora se deben enviar a AAFAF.

El Municipio tiene que establecer, mediante reglamento, el proceso a seguir en cuanto a las franquicias, las empresas municipales o las entidades corporativas con fines de lucro. Dicho reglamento debe incluir cómo se otorgará el capital inicial y la devolución del mismo, cuando la franquicia o empresa municipal genere ganancias. En el caso de los municipios con déficit, no se podrá inyectar más capital al negocio si no se materializa conforme al estudio de viabilidad, recomendándose la venta inmediata.

Mediante la *Ordenanza 62* del 22 de abril de 2014, se autorizó al alcalde a otorgarle a la Empresa un capital inicial de \$110,000. Se estableció que el capital inicial debía ser devuelto a razón del 50% de las ganancias de la Empresa, a partir del cierre del primer año de operaciones hasta la devolución total. Una vez se pague el capital inicial en su totalidad, la Empresa transferirá al Municipio, luego de terminar y cerrar cada año económico, dos terceras partes de la ganancia o sobrante, según determinado en sus registros de contabilidad.

Es obligación del alcalde realizar todas las gestiones necesarias para el cobro de todas las deudas de personas naturales o jurídicas que estén registradas en los libros o registros de contabilidad a favor del Municipio, y recurrirá a todas las medidas que autoriza la ley para cobrar dichas deudas dentro del mismo año fiscal en que se registren o hasta la fecha del cobro.

Nuestro examen sobre el particular reveló lo siguiente:

- 1) El Municipio no preparó ni remitió al BGF un estudio de viabilidad y de mercadeo para la evaluación de la inversión en la Empresa. Tampoco preparó un estudio de viabilidad para las seis empresas municipales creadas posteriormente.
- 2) Al 14 de enero de 2019, no se habían reglamentado las operaciones y la administración de las empresas municipales.

- 3) Al 14 de agosto de 2018, el Municipio no había recuperado \$99,097 del capital inicial otorgado a la Empresa, la cual generó ganancias en sus operaciones<sup>12</sup>. A la fecha de nuestro examen, la Empresa solamente había rembolsado al Municipio \$10,903 de capital. El Municipio tampoco había recibido \$546,600 correspondientes al 75% de las ganancias reflejadas por la Empresa en el 2016<sup>13</sup>. La directora de Finanzas no pudo remitir evidencia de que el Municipio haya efectuado gestiones de cobro.

Mediante entrevista del 26 de septiembre de 2019, la directora de Finanzas en funciones nos indicó que desconocía por qué no se habían hecho gestiones para recuperar el capital inicial ni para obtener los mencionados informes.

- 4) Al 9 de agosto de 2018, la Empresa no había remitido al Municipio informes periódicos de sus operaciones, que reflejaran sus ingresos y desembolsos anuales.
- b. En la *Ley 81-1991*, se dispone que la junta de directores de las empresas municipales tiene que estar compuesta por cinco miembros y que es obligatorio que el director de Finanzas sea uno de los miembros. Los miembros restantes deben ser funcionarios municipales nombrados por el alcalde.

Nuestro examen reveló que, de junio de 2016 a agosto de 2018<sup>14</sup>, la Junta no estuvo compuesta por 5 miembros. Esta contó con 3 y 4 miembros.

Del 28 de enero de 2013<sup>15</sup> al 31 de agosto de 2018, la Junta se reunió en 5 ocasiones. En dichas reuniones, se discutieron asuntos relacionados con la implementación y el funcionamiento de la Empresa, mejoras a la Casa Alcaldía, cambios de directores, control de los centros comunales, del vertedero, entre otros.

---

<sup>12</sup> En el estado financiero al 31 de diciembre de 2015, la Empresa reflejó ganancias por \$434,105.

<sup>13</sup> En el estado financiero al 31 de diciembre de 2016, la Empresa reflejó ganancias por \$728,801.

<sup>14</sup> La Empresa no tenía disponible la fecha específica de comienzo y terminación de incumbencia de los miembros de la Junta.

<sup>15</sup> Fecha de la creación de la empresa.

### **Criterios**

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)** son contrarias al Artículo 2.004(t) de la *Ley 81-1991*, y al *Memorando Circular 2013-16* del 10 de julio de 2013, emitido por la OCAM, donde se establecen disposiciones similares al requisito del estudio de viabilidad y la obligación de establecer un reglamento.

Lo comentado en el **apartado a.3)** es contrario a la *Ordenanza 62*, aprobada el 22 de abril de 2014, y al Artículo 8.003 de la *Ley 81-1991*.

La situación comentada en el **apartado a.4)** es contraria al Artículo 2.004(t)(4) de la *Ley 81-1991*. Cónsono con el referido Artículo, y como norma de sana administración y de control interno, el Municipio debe requerir a la Empresa informes periódicos de sus operaciones.

Lo comentado en el **apartado b.** es contrario al Artículo 2.004(t) de la *Ley 81-1991* y a la *Ordenanza 23*.

### **Efectos**

No tener el estudio de viabilidad y de mercadeo, antes de crear la Empresa, no ofreció al Municipio la seguridad necesaria para invertir fondos municipales en la misma. **[Apartado a.1)]**

La situación comentada en el **apartado a.2)** puede ocasionar que se desvirtúen los propósitos para los cuales se crearon las empresas municipales y propicia el uso indebido de los fondos otorgados por el Municipio a estas.

Lo comentado en el **apartado a.3)** ocasionó que el Municipio no recuperara los \$99,097 invertidos en la Empresa, y que el Municipio dejara de recibir ingresos por \$546,600.

La situación en el **apartado a.4)** propició lo comentado en el **apartado a.3)**. Además, impidió mantener información completa y confiable sobre la situación financiera y el resultado de las operaciones de la Empresa, necesaria para la toma de decisiones. También puede propiciar la comisión de errores e irregularidades con los fondos, e impide que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Lo comentado en el **apartado b.** impide a la Junta tomar decisiones de forma efectiva, necesarias para su operación y administración.

### **Causas**

Atribuimos las situaciones comentadas en el **apartado a.1), 3) y 4)** a que el alcalde y los directores de Finanzas en funciones se apartaron de su deber y no protegieron los intereses del Municipio. Además, los directores de Finanzas en funciones no ejercieron una supervisión adecuada para recuperar el capital inicial otorgado, y para requerir a la Empresa los informes periódicos de sus operaciones y el porcentaje de ganancias netas que le correspondía.

Atribuimos lo comentado en el **apartado a.2)** a que los presidentes de la Junta en funciones se apartaron de las disposiciones citadas y no protegieron los intereses de las empresas municipales.

La situación comentada en el **apartado b.** se atribuye a que el alcalde se apartó de las disposiciones citadas y no protegió el interés público.

### **Comentarios de la Gerencia**

El alcalde indicó lo siguiente:

Objetamos parcialmente este hallazgo. Luego de evaluar el Informe de Auditoría, las Empresas Municipales Toalteñas, contaba con un Reglamento para la Administración, uso y arrendamiento de los centros de usos múltiples y/o comunales del Municipio de Toa Alta. Además, mantenía un Manual del Empleado. En la misma se establecían todo lo relacionado a las operaciones y la administración de las empresas municipales. [sic] [**Apartado a.2)**]

Además, recuperamos el dinero del capital inicial invertido a las Empresas Municipales. Al final obtuvo la ganancia esperada. Sobre los estados financieros mencionados en su informe, los mismos no contenían ni la firma de la persona que preparó el estado, ni los números informados en el informe de referencia son reales. Unos estados financieros tienen que ser certificados por un CPA, caso que los documentos no lo contienen. [sic] [**Apartado a.3)**]

Consideramos los comentarios del alcalde con respecto al **apartado a.2) y 3)** del **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. Relacionado con el **apartado a.2)**, el Municipio no había remitido a la Legislatura Municipal un reglamento para su aprobación, relacionado con la administración y las operaciones de la Empresa, según se requiere en la *Ley*. En cuanto a la recuperación del capital inicial y el recibo de las ganancias generadas por la Empresa, en el 2016, no se nos suministró la evidencia correspondiente, a pesar de las gestiones realizadas por nuestros auditores. Los estados financieros

fueron suministrados por la directora de la Empresa, quien nos certificó que desconocía el nombre del contador que los preparó. Además, el argumento de que los estados financieros tienen que ser certificados por un contador público autorizado (CPA) es para cuando tienen un volumen de ganancia que exceda de \$3,000,000. En su contestación, el alcalde tampoco nos suministró evidencia de los estados financieros auditados de la Empresa, preparados por un CPA.

**[Apartado a.3)]**

**Véanse las recomendaciones 1, de la 7 a la 11, 13 y 14.**

### **Hallazgo 3 - Falta de monitoreos y fiscalización por parte de la Unidad de Auditoría Interna de las operaciones de las empresas municipales**

#### **Situación**

- a. El Municipio cuenta con la Unidad de Auditoría Interna (UAI), la cual es dirigida por una auditora interna nombrada por el alcalde y confirmada por la Legislatura Municipal. Su función principal es realizar evaluaciones independientes y periódicas de las actividades fiscales y operacionales de las distintas unidades de trabajo del Municipio. Además, es responsable de evaluar y examinar la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos y los controles internos del Municipio para asegurarse de que se cumpla con los sistemas, las normas y los procedimientos.

Los municipios deben establecer planes de monitoreo y programas de fiscalización rigurosa para asegurar la sana administración y el manejo correcto de las operaciones de las empresas municipales.

El examen realizado sobre las funciones y las responsabilidades de la UAI del Municipio, con respecto a las empresas municipales, reveló que, al 28 de agosto de 2018, esta no había efectuado auditorías ni monitoreos de las empresas municipales que incluyeran las áreas de materialidad y riesgo, tales como: los controles internos, las recaudaciones, las obras y mejoras permanentes, las compras y los desembolsos.

#### **Criterios**

La situación comentada es contraria a los artículos 2.004(t)(4) y 6.004 de la *Ley 81-1991*.

**Efectos**

La ausencia de fiscalización por parte de la UAI puede propiciar que se cometan errores, irregularidades y deficiencias en el manejo de los recursos de las empresas municipales, sin que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades y tomar las medidas necesarias. Además, priva a la gerencia de información necesaria sobre la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos y de los controles internos sobre las operaciones de las empresas municipales.

**Causa**

La situación comentada se debe a que el alcalde le había indicado a la auditora interna que no auditara las empresas, ya que una empresa privada lo haría. Sin embargo, las empresas tampoco fueron auditadas por alguna entidad privada.

**Comentarios de la Gerencia**

El alcalde indicó lo siguiente:

Aceptamos el señalamiento. La Oficina de Auditoría Interna, cuenta con un plan de trabajo completo, por lo cual se estarán realizando auditorías periódicas. [sic]

**Véanse las recomendaciones 1 y 12.**

---

**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.

**[Hallazgos del 1 al 3]**

**Al alcalde**

2. Asegurarse de que se obtengan cotizaciones de proveedores representativos en el mercado, según corresponda, para la construcción, la reparación y la reconstrucción de obra o mejora pública que no exceda de \$200,000. De no obtener las tres cotizaciones, documentar las gestiones afirmativas necesarias realizadas para obtenerlas.

**[Hallazgo 1-a.]**

3. Asegurarse de que, una vez se formalicen los contratos, estos se remitan a la directora de Finanzas para que esta obligue los créditos presupuestarios necesarios para el pago de estos. **[Hallazgo 1-b.]**
4. Asegurarse de que se le entregue copia de todos los contratos formalizados por el Municipio a la secretaria municipal. Además, asegurarse de que la Empresa obtenga de los contratistas, previo a formalizar los contratos, las fianzas y las pólizas por el importe total del proyecto y de sus enmiendas, según requerido por *Ley*. Esto, para proteger al Municipio en caso de incumplimiento por parte de estos. **[Hallazgo 1-c.]**
5. Registrar y remitir a la OCPR copia de los contratos y las enmiendas otorgadas a estos, según requerido por la *Ley Núm. 18*, el *Reglamento 33*, y la jurisprudencia establecida al respecto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. **[Hallazgo 1-d.]**
6. Recobrar de la Empresa el pago de \$143,736 pagados mediante el convenio firmado el 23 de mayo de 2014, por los trabajos de la remodelación de la Casa Alcaldía. **[Hallazgo 1-d.1)]**
7. Asegurarse de que, en una futura ocasión, se prepare un estudio de viabilidad y de mercadeo para su evaluación y comentarios sobre el grado de éxito o riesgo de pérdida en la creación de una empresa municipal. **[Hallazgo 2-a.1)]**
8. Reglamentar las operaciones y la administración de las empresas municipales y remitirla a la Legislatura Municipal para su consideración y aprobación. **[Hallazgo 2-a.2)]**
9. Asegurarse de que la directora de Finanzas realice las gestiones necesarias para el cobro de los \$99,097 por concepto del capital inicial otorgado por el Municipio y los \$546,600 por las ganancias netas del 2016. **[Hallazgos 2-a.3)]**
10. Requerirle a la directora de Finanzas que solicite a la directora ejecutiva de la empresa los informes periódicos de sus operaciones para conocer la situación fiscal en que se encuentra la Empresa y que se puedan tomar decisiones. **[Hallazgos 2-a.4)]**

11. Asegurarse de que la Junta de Directores de la Empresa esté compuesta por los cinco miembros requeridos por ley. **[Hallazgo 2-b.]**
12. Impartir instrucciones a la auditora interna, para que se fiscalicen las empresas municipales, según se requiere en la *Ley 81-1991*. **[Hallazgo 3]**

**A los presidentes de las juntas de directores de las empresas municipales**

13. Remitir a la Legislatura Municipal, para su aprobación, la reglamentación necesaria para la operación y administración de las empresas municipales. **[Hallazgo 2-a.2)]**

**Al presidente de la Legislatura Municipal**

14. Informar a la Legislatura Municipal las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 2**, de modo que se tomen las medidas correctivas que procedan, y establecer un plan de seguimiento para ver que las misma se atiendan prontamente.

---

**APROBACIÓN**

A los funcionarios y a los empleados del Municipio de Toa Alta, 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 TOA ALTA****INFORME PUBLICADO**

<b>INFORME</b>	<b>FECHA</b>	<b>CONTENIDO DEL INFORME</b>
M-20-12	9 oct. 19	Resultado del examen de las operaciones relacionadas con el manejo y control del efectivo, en cuanto a las recaudaciones, transferencias de fondos entre partidas de gastos, conciliaciones bancarias, existencia de fondos y cuentas bancarias con saldos inactivos por períodos prolongados

## ANEJO 2

MUNICIPIO DE TOA ALTA  
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO  
 DURANTE EL PERÍODO AUDITADO<sup>16</sup>**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Clemente Agosto Lugardo	Alcalde	1 ene. 14	31 dic. 18
Sra. Lysaida Miranda Díaz	Directora de Finanzas	1 mar. 18	31 dic. 18
Sr. Kristian Rivera Santiago	Director de Finanzas Interino	1 nov. 17	28 feb. 18
Sra. Mercedes Vázquez Santos	Directora de Finanzas <sup>17</sup>	3 jun. 16	31 oct. 17
Sr. Miguel A. Piñeiro Palacios	Director de Finanzas	1 may. 15	2 jun. 16
Sr. Edwin J. Ocasio Feliciano	”	14 jul. 14	30 abr. 15
Sr. Félix M. Rivera Díaz	Director de Finanzas Interino	7 jun. 14	13 jul. 14
Sra. Janet Pedroza Rivera	Directora de Finanzas	1 ene. 14	6 jun. 14
Sra. Lisaniz Figueroa Oyola	Secretaria Municipal <sup>18</sup>	26 oct. 17	30 jun. 18
Sr. Germán Ayala García	Secretario Municipal <sup>19</sup>	1 dic. 15	15 feb. 18
Sr. Abraham Matos Matos	”	1 jul. 14	30 nov. 15
Sr. Daniel Cotto Acevedo	”	1 ene. 14	20 jun. 14
Sr. Luis A. Maldonado Rodríguez	Director de Compras y Suministros <sup>20</sup>	1 dic. 15	31 dic. 16

<sup>16</sup> No se incluyen interinatos menores de 30 días.

<sup>17</sup> El puesto de director de Finanzas estuvo ocupado interinamente por la Sra. Mercedes Vázquez Santos del 3 de junio al 31 de julio de 2016.

<sup>18</sup> El puesto de secretaria municipal estuvo ocupado interinamente por la Sra. Lisaniz Figueroa Oyola del 26 de octubre de 2017 al 15 de febrero de 2018. El puesto estuvo vacante del 1 de julio al 31 de diciembre de 2018.

<sup>19</sup> Del 26 de octubre de 2017 al 15 de febrero de 2018, el puesto de secretario municipal estuvo ocupado por dos funcionarios: el Sr. Germán Ayala García en propiedad y la Sra. Lisaniz Figueroa Oyola interina.

<sup>20</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.

## Continuación ANEJO 2

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Andrés Díaz López	Director de Compras y Suministros <sup>21</sup>	5 sep. 14	30 nov. 15
Sra. Jannette Rodríguez Reyes	Auditora Interna	1 ene. 14	31 dic. 18
Sra. Lysaida Miranda Díaz	Directora de Recursos Humanos	16 mar. 17	31 dic. 18
Sra. Aurea Cintrón Nieves	» <sup>22</sup>	1 dic. 15	15 mar. 17
Sr. José I. Ayala Santana	Director de Recursos Humanos	3 dic. 14	5 nov. 15
Sra. Francis M. Rivera Rosado	Directora de Recursos Humanos	1 ene. 14	2 dic. 14
Sr. José A. Rodríguez Ortiz	Director de Obras Públicas	1 ene. 14	31 dic. 18
Ing. Luis R. González Acosta	Director de Planificación y Desarrollo	1 ene. 14	31 dic. 18

---

<sup>21</sup> El puesto fue creado el 20 de agosto de 2014. Fue ocupado por primera vez desde el 5 de septiembre de 2014.

<sup>22</sup> El puesto estuvo vacante del 6 al 30 de noviembre de 2015.

**ANEJO 3**

MUNICIPIO DE TOA ALTA  
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL  
 DURANTE EL PERÍODO AUDITADO<sup>23</sup>**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Samuel Medina Pérez	Presidente <sup>24</sup>	1 ene. 14	23 sep. 18
Sra. Wilda M. Díaz Vázquez	Secretaria	11 ago. 14	31 dic. 18
Sra. Mauryne Rivera Reyes	”	8 ene. 14	31 jul. 14

---

<sup>23</sup> No se incluyen interinatos menores de 30 días.

<sup>24</sup> El puesto estuvo vacante del 24 de septiembre al 31 de diciembre de 2018.

## ANEJO 4

## MUNICIPIO DE TOA ALTA

**MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES Y LOS DIRECTORES EJECUTIVOS DE LA  
EMPRESAS MUNICIPALES TOALTEÑA DURANTE EL PERÍODO AUDITADO<sup>25</sup>**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sra. Milagros Colón Rivera	Presidenta <sup>26</sup>	may. 18	dic. 18
Sr. Antonio Pérez Vázquez	Presidente	nov. 17	abr. 18
Sr. Kristian Rivera Santiago	” <sup>27</sup>	nov. 14	may. 17
Sra. Jacqueline Rosado Ávila	Presidenta <sup>28</sup>	may. 14	nov. 14
Sr. Ramón E. Díaz Rivera	Vicepresidente <sup>29</sup>	nov. 14	abr. 16
Sr. Samuel Medina Pérez	”	may. 14	nov. 14
Sra. Gilmary Díaz Marrero	Secretaria	nov. 14	dic. 18
Sr. Kristian Rivera Santiago	Secretario	may. 14	nov. 14
Sra. Milagros Colón Rivera	Directora Ejecutiva <sup>30</sup>	jun. 18	dic. 18
Sr. José A. Rosario De Jesús	Director Ejecutivo	jun. 17	oct. 17
Sra. Jacqueline Rosado Ávila	Directora Ejecutiva	may. 14	may. 17

<sup>25</sup> No se incluyen interinatos menores de 30 días.

<sup>26</sup> De junio a diciembre de 2018, la presidenta también ocupó el cargo de directora ejecutiva.

<sup>27</sup> La Empresa no nos pudo proveer información sobre quién fungió como presidente de mayo a noviembre de 2017.

<sup>28</sup> De mayo a noviembre de 2014, la presidenta también ocupó el cargo de directora ejecutiva.

<sup>29</sup> Desde mayo de 2016 a diciembre de 2018, esta posición no estuvo ocupada.

<sup>30</sup> La secretaria de la Junta de Directores nos certificó que no contaba con información adicional, por lo que no nos pudo proveer información sobre quién ocupó el cargo de director ejecutivo de noviembre de 2017 a mayo de 2018.

---

## 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](mailto: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](http://www.ocpr.gov.pr)

*Correo electrónico:*

[ocpr@ocpr.gov.pr](mailto:ocpr@ocpr.gov.pr)

*Dirección postal:*

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069