

INFORME DE AUDITORÍA M-21-15

16 de septiembre de 2020

Municipio de Orocovis

(Unidad 4055 - Auditoría 14358)

Período auditado: 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2018

CONTENIDO

| | Página |
|--|---------------|
| OBJETIVOS DE AUDITORÍA | 2 |
| CONTENIDO DEL INFORME..... | 3 |
| ALCANCE Y METODOLOGÍA..... | 3 |
| INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA | 4 |
| COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA..... | 6 |
| CONTROL INTERNO..... | 6 |
| OPINIÓN Y HALLAZGO | 7 |
| Ausencia de contratos con los licitadores agraciados en una subasta para la adquisición de bienes y servicios | 7 |
| COMENTARIO ESPECIAL | 9 |
| Demandas civiles pendientes de resolución..... | 10 |
| RECOMENDACIONES..... | 10 |
| APROBACIÓN | 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 septiembre de 2020

A la Gobernadora, 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 Orocovis. 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 Orocovis se efectuaron, en todos los aspectos significativos, 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. Examinar los procesos de adjudicación, contratación y pagos relacionados con las compras y los desembolsos para la adquisición de servicios de transportación escolar, renta de equipo, mantenimiento de equipos y estructuras, y otros servicios no profesionales.
2. Determinar el estatus de las cuentas por pagar del Municipio con otras agencias gubernamentales.

3. Determinar la legalidad, exactitud y corrección de los contratos y los desembolsos relacionados con el servicio de abrir brechas durante la emergencia de los huracanes Irma y María; y con la reparación de un puente en el barrio Saltos que resultó dañado luego de los mencionados huracanes.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el segundo y último informe, y contiene un hallazgo y un comentario especial del resultado del examen que realizamos de los objetivos indicados y de los controles internos. En el **ANEJO 1** presentamos información del informe emitido sobre el manejo y control del efectivo y las transferencias de fondos entre partidas; las conciliaciones bancarias; la confección del presupuesto y los reajustes presupuestarios; y la administración del personal. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2018. En algunos aspectos examinamos 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 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 hallazgo, relacionada 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 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.

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

Además, evaluamos la confiabilidad de los datos obtenidos del módulo de Compras y Cuentas por Pagar del Sistema Integrado de Municipios Avanzado (SIMA), que contiene, entre otras cosas, las transacciones relacionadas con las órdenes de compra, los comprobantes de desembolso y los cheques pagados a los contratistas. 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 para las transacciones relacionadas con las órdenes de compra y los cheques pagados; revisamos la documentación e información existente sobre los datos y el sistema que los produjo para las transacciones relacionadas con los comprobantes de desembolso; y realizamos pruebas limitadas para determinar la consistencia y razonabilidad de la información. Según las pruebas realizadas, 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*¹, 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 2017².

El Municipio tiene plenas facultades ejecutivas y legislativas en cuanto a su jurisdicción. Es una entidad jurídica con carácter permanente.

¹ 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 a los fines de integrar, organizar y actualizar las leyes que disponen sobre la organización, administración y funcionamiento de los Municipios.

² 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.

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 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 en el área operacional, cuenta con las siguientes dependencias: Policía; Manejo de Emergencias; Planificación; Obras Públicas; Ayuda al Ciudadano; Recreación y Deportes; Turismo y Cultura; Programas Federales; y Programa Head Start. La estructura organizacional del Municipio está compuesta por Auditoría Interna; Secretaría Municipal; Finanzas; y Recursos Humanos.

El presupuesto del Municipio, en los años fiscales del 2014-15 al 2018-19, ascendió a \$11,082,473, \$11,548,095, \$10,835,020, \$8,948,301 y \$9,104,795, respectivamente. El Municipio tenía preparados sus estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, correspondientes a los años fiscales del 2014-15 al 2017-18. Las operaciones para el año fiscal 2014-15 reflejaron un superávit acumulado de \$654,020; en los años 2015-16 y 2016-17 reflejaron déficits acumulados de \$51,767 y \$301,620; y para el año 2017-18 se reflejó un superávit acumulado de \$1,556,522.

El Municipio de Orocovis cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://weborocovis.wixsite.com/municipiodeorocovis>. Esta página provee información acerca de los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Mediante carta del 19 de julio de 2019, las situaciones determinadas en la auditoría fueron remitidas al Hon. Jesús E. Colón Berlinger, alcalde. En la misma se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

El alcalde remitió sus comentarios por carta del 13 de agosto de 2019, los cuales se consideraron al redactar el borrador de este *Informe*.

El 18 de mayo de 2020 se remitió el borrador de este *Informe* para comentarios del alcalde, y este contestó mediante carta del 27 de mayo.

Sus comentarios se consideraron en la redacción final de este *Informe*; y se incluyen en las secciones **OPINIÓN Y HALLAZGO**, y **COMENTARIO ESPECIAL**.

CONTROL INTERNO

La gerencia del Municipio de Orocovis 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 esta auditoría. 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 determinamos 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 fiscales 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.

Ausencia de contratos con los licitadores agraciados en una subasta para la adquisición de bienes y servicios**Situación**

- a. El Municipio debe formalizar por escrito los contratos que le son requeridos por ley y reglamentación, antes de recibir los bienes o la prestación de los servicios. En dichos contratos deben establecer de forma clara las obligaciones de las partes, los trabajos o servicios que recibirá el Municipio, y cuándo y dónde prestarán los mismos, de tal manera que protejan los mejores intereses del Municipio. Cuando surja la necesidad de adquirir los suministros o servicios, deben emitir órdenes de compra contra dichos contratos hasta que finalice la vigencia de estos.

El secretario municipal es responsable de realizar el trámite correspondiente para la formalización de los contratos entre el Municipio y los contratistas. Este le responde al alcalde.

Para la adquisición de bienes y servicios, durante el año fiscal 2017-18, el Municipio efectuó una subasta general que incluía 45 renglones. De estos, la Junta de Subastas adjudicó 40 renglones a 60 proveedores y declaró desierto 5.

Nuestro examen reveló que el Municipio no formalizó 45 contratos con 30 proveedores que fueron agraciados en 30 renglones. Estos se adjudicaron del 19 de junio al 12 de diciembre de 2017. Del 31 de julio de 2017 al 10 de junio de 2019, el Municipio efectuó pagos por \$1,830,866 a dichos proveedores.

Crterios

La situación comentada es contraria a la Opinión del 19 de marzo de 1999, en los casos *Fernández & Gutiérrez, Inc. v. Municipio de San Juan*, 147 D.P.R. 824 (1999); *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 167 D.P.R. 713 (2006); y *Alco Corp. v. Municipio de Toa Alta*, 183 D.P.R. 530 (2011); en las que el Tribunal Supremo de Puerto Rico dictaminó que es requisito formular los acuerdos mediante contratos escritos, y que estos se otorguen antes de la prestación de los servicios. Además, es contrario al Capítulo VIII, Parte II, Sección 7; y al Capítulo IX, Sección 1 del *Reglamento para la Administración Municipal de 2016*.

Efectos

La ausencia de un acuerdo escrito puede resultar perjudicial al Municipio y no protege los mejores intereses de este en caso de incumplimiento por parte de los proveedores. Esto, debido a la ausencia de un documento legal en donde estén contemplados los derechos y las obligaciones de las partes.

Causas

Atribuimos la situación comentada a que el secretario municipal no protegió adecuadamente los intereses del Municipio, al no asegurarse de que se formalizaran contratos escritos con los licitadores agraciados en la subasta general, de modo que se mantuvieran las garantías de cumplimiento en el precio, el equipo y los accesorios adjudicados. El secretario municipal entendía que no era necesario formalizar contratos porque, cuando se trata de subastas, solo se emiten órdenes de compra.

Comentarios de la Gerencia

El alcalde indicó lo siguiente:

No estamos de acuerdo con el hallazgo ya que la jurisprudencia citada no es de aplicabilidad. Además, el compromiso pactado entre las partes puede ser plasmado en orden de compra, contrato o documentos similar. De las pruebas realizadas, no se desprende que se hayan solicitado a través de órdenes de compra, bienes o servicios por costos en exceso de lo adjudicado en los renglones de la subasta general, o que se realizaran compras sin que mediara una obligación previa, como una orden de compra, debidamente aprobada y contabilizada. [sic]

Por otro lado, el otorgar un contrato, conllevaría el comprometer nuestro presupuesto desde el inicio, no de acuerdo con lo que realmente sea necesario en el momento. El preparar una orden de compra, facilita el proceso y no obliga el presupuesto por cantidades en exceso a lo que es necesario. En adición, si se prepara un contrato, porque generalmente se incurren en gastos durante el año en varios renglones adjudicados a un mismo suplidor, por \$100,000, conllevaría gastos adicionales para el suplidor, como lo son fianzas y seguros en algunos casos. Esto nos limitaría en la competencia, ya que hay algunos suplidores que el único cliente de gobierno que tienen es nuestro Municipio. [sic]

Entendemos que el generar contratos por cada partida adjudicada de la subasta general, va en detrimento a los procesos fiscales, utilización de fondos públicos, y podría encarecer los bienes y servicios cotizados por varios proponentes.

Consideramos las alegaciones del alcalde, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Según dictaminado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, la exigencia de formular lo acordado mediante contrato escrito es indispensable para que lo convenido tenga efecto vinculante y que el mismo tiene que ser cumplido “sin excepción alguna”. La necesidad de que los contratos municipales consten por escrito tiene su base en un requisito de carácter formal o sustantivo. El contrato escrito es la mejor evidencia de las obligaciones recíprocas que contraen las partes. Libra a las partes de futuras controversias sobre los términos acordados originalmente, pues estos quedan plasmados de forma objetiva en el acuerdo escrito. Por lo tanto, este requerimiento protege los derechos tanto del municipio como del contratista, en caso de incumplimiento.

Véanse las recomendaciones 1 y 2.

COMENTARIO ESPECIAL

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente implican violaciones de leyes y de reglamentos, pero que son significativas para las operaciones de la entidad auditada. También se incluyen situaciones que no están directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de leyes o de reglamentos, que afectan al erario.

Demandas civiles pendientes de resolución

Situación

Al 31 de diciembre de 2018, estaban pendientes de resolución por los tribunales 2 demandas civiles presentadas contra el Municipio por \$900,000. De estas, 1 por \$300,000 era por despido injustificado y 1 por \$600,000 por daños y perjuicios.

RECOMENDACIONES

A la directora 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. Asegurarse de que se otorguen contratos escritos a los proveedores agraciados en las subastas generales, de manera que se establezcan los acuerdos escritos para salvaguardar los intereses del Municipio.

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados del Municipio de Orocovis, 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 OROCOVIS
INFORME PUBLICADO**

| INFORME | FECHA | CONTENIDO DEL INFORME |
|----------------|--------------|--|
| M-21-09 | 27 ago. 20 | Resultados sobre el manejo y control del efectivo y las transferencias de fondos entre partidas; las conciliaciones bancarias; la confección del presupuesto y los reajustes presupuestarios; y la administración del personal |

ANEJO 2

MUNICIPIO DE OROCOVIS
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO
 DURANTE EL PERÍODO AUDITADO³**

| NOMBRE | CARGO O PUESTO | PERÍODO | |
|-----------------------------------|---|------------|------------|
| | | DESDE | HASTA |
| Hon. Jesús E. Colón Berlingeri | Alcalde | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Srta. Vilma R. Meléndez Hernández | Directora de Finanzas ⁴ | 16 dic. 16 | 31 dic. 18 |
| Sr. Rafael Rivera Rivera | Director de Finanzas | 1 ene. 15 | 15 dic. 16 |
| Sr. Héctor L. Ortiz López | Secretario Municipal | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Sra. Nelly A. Collazo Rivera | Directora Recursos Humanos | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Sra. Laura M. Avilés Sáez | Auditora Interna | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Sr. Luis A. Meléndez Rodríguez | Director de Obras Públicas Municipal | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Sr. Joseph Rivera Padilla | Director de Programas Federales | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |

³ No se incluyen interinatos menores de 30 días.

⁴ Ocupó el puesto interinamente del 16 de diciembre de 2016 al 15 de marzo de 2017.

ANEJO 3

MUNICIPIO DE OROCOVIS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO⁵

| NOMBRE | CARGO O PUESTO | PERÍODO | |
|-------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|
| | | DESDE | HASTA |
| Hon. Antonio Meléndez Vargas | Presidente | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |
| Sra. Nereida Aponte Domínguez | Secretaria | 1 ene. 15 | 31 dic. 18 |

⁵ 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