

INFORME DE AUDITORÍA DA-10-16
16 de diciembre de 2009
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS
(Unidad 1217 - Auditoría 12946)

Período auditado: 1 de julio de 2003 al 31 de diciembre de 2007

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	2
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	5
ALCANCE Y METODOLOGÍA	6
OPINIÓN.....	7
RECOMENDACIONES	7
A LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN	7
AL SUBSECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN	8
A LA DIRECTORA DE LA AUTORIDAD.....	9
CARTAS A LA GERENCIA	9
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	10
AGRADECIMIENTO	10
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	11
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	11
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS	12
1 - Incumplimiento de disposiciones relacionadas con la constitución de las juntas de subastas regionales de Arecibo, Caguas, Fajardo, Humacao, Mayagüez, Morovis, Ponce y San Juan	12
2 - Desviaciones de la reglamentación relacionadas con las operaciones de diseño, publicación, enmiendas y pago de los anuncios de las convocatorias a subasta.....	15
3 - Archivo inadecuado, documentos no presentados para examen y expedientes de subastas incompletos	18
4 - Deficiencias en la verificación de las garantías de licitación.....	24
5 - Deficiencias en la preparación de las actas de las subastas	29
ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL DEPARTAMENTO Y DE LA AUTORIDAD QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	33

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

16 de diciembre de 2009

Al Gobernador, al Presidente del Senado y a la
Presidenta de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Autoridad Escolar de Alimentos del Departamento de Educación (Autoridad) para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables¹. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y en la **Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952**, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de esta auditoría. Este tercer informe contiene el resultado del examen de las subastas formales. El primer informe contiene el resultado de la evaluación sobre los controles administrativos y los controles internos del Centro de Cómputos y de la Sección de Transportación (**Informe de Auditoría DA-07-34 del 4 de junio de 2007**). El segundo informe contiene el resultado de la evaluación de los controles internos relacionados con la propiedad (**Informe de Auditoría DA-09-04 del 29 de julio de 2008**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Autoridad surge de una reorganización que la reglamentación federal aplicable a los programas bajo la **Ley de Nutrición del Niño del 11 de octubre de 1966**, realizó a la División de Comedores Escolares del Departamento de Educación. Ésta fue creada mediante la **Ley Núm. 328 del 15 de abril de 1946**, según enmendada, con el propósito principal de

¹ Las normas de la Oficina prohíben el discrimen, entre otros motivos, por género o sexo. Por tanto, para propósitos de este **Informe** todo término utilizado para referirse a una persona o puesto se refiere a ambos géneros.

proveer alimentación adecuada a la población escolar para lograr, entre otros fines, el mejoramiento físico y mental de los estudiantes. La reorganización identificada, que fue efectiva el 1 de abril de 1994, consistió de dos unidades autónomas, identificadas como la Oficina de Alimentos y Nutrición de la Agencia Estatal y la Autoridad².

La Oficina de Alimentos y Nutrición de la Agencia Estatal, conocida como la Agencia Estatal, es responsable de establecer los procedimientos administrativos que seguirán las autoridades escolares y de administrar los programas de: Desayuno Escolar; Almuerzo Escolar; Servicios de Alimentos de Verano; Alimentos para el Cuidado de Niños y Adultos; Distribución de Alimentos Federales Donados, Educación en Nutrición y Adiestramiento; y Programa Especial de Leche para Niños. También es responsable de ofrecer servicios técnicos de apoyo y realizar auditorías operacionales y de cumplimiento para ver que se cumpla con la reglamentación federal y estatal. Dicha agencia está adscrita a la Oficina del Secretario de Educación.

La Autoridad tiene a su cargo desarrollar la fase operacional, y es responsable de administrar el servicio a ofrecerse en los comedores participantes del Programa de Comedores Escolares, tales como, los de las escuelas de la comunidad y privadas, e instituciones sin fines de lucro. Para cumplir con dichas responsabilidades, la Autoridad realiza los procesos de compra, y almacena y distribuye a los almacenes y a las escuelas, los alimentos, los equipos y los materiales adquiridos.

La Autoridad es administrada por un Director nombrado por el Secretario de Educación. El Director le responde a la Oficina del Subsecretario de Administración del Departamento. La estructura organizacional la integran las siguientes seis secciones: Administrativa y Estadísticas, Técnica y Verano, Contabilidad, Nutrición, Compras y Almacenamiento, y Distribución de Alimentos y Equipo. Además, cuenta con una Unidad de Propiedad, 7 oficinas ubicadas en las 7 regiones educativas³ (Arecibo, Bayamón, Caguas,

² La reorganización se adoptó mediante carta del 12 de abril de 1994 del Secretario de Educación.

³ Cada una dirigida por un Director Regional.

Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan), 89 oficinas de distrito y 8 almacenes⁴. El **ANEJO** contiene una relación de los funcionarios principales de la Autoridad que actuaron durante el período auditado.

La mayoría de los fondos asignados a la Autoridad provienen de fondos federales y de la **Resolución Conjunta del Presupuesto General de Gastos** del Departamento, específicamente del Programa Servicios de Alimentos al Estudiante. El control de dichos fondos recae en la Secretaría Auxiliar de Finanzas y en la Oficina de Presupuesto del Departamento.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría Auxiliar de Finanzas del Departamento, en los años fiscales del 2003-04 al 2006-07 la Autoridad contó con asignaciones provenientes del presupuesto general por \$492,149,457 y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$569,526,345, para un exceso de gastos sobre los ingresos de \$77,376,888, según se indica:

AÑO FISCAL	ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO GENERAL	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES	SALDO NO OBLIGADO (SOBREGIRO)⁵
2003-04	\$ 83,642,964	\$125,420,074	(\$41,777,110)
2004-05	114,518,376	147,558,743	(33,040,367)
2005-06	133,318,405	133,170,526	147,879
2006-07	<u>160,669,712</u>	<u>163,377,002</u>	<u>(2,707,290)</u>
TOTAL	<u>\$492,149,457</u>	<u>\$569,526,345</u>	<u>(\$77,376,888)</u>

Además, durante los referidos años fiscales (hasta el 30 de septiembre de 2007), la Autoridad también contó con fondos federales por \$496,853,321 correspondientes al reembolso

⁴ Cinco eran de almacenamiento y distribución de alimentos y equipo, dos eran de equipo y el otro de alimentos.

⁵ El análisis de las causas del sobregiro en las cuentas se efectuará en la auditoría que realiza nuestra Oficina de las operaciones fiscales del Departamento de Educación. Cualquier hallazgo que se determine se incluirá en el informe de auditoría correspondiente a la Administración Central del Departamento de Educación.

de raciones servidas en los comedores escolares⁶, y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones con cargo a dichos fondos por \$473,167,519. La Autoridad también generó ingresos por \$775,881 (hasta el 30 de junio de 2006) por varios conceptos⁷ y efectuó desembolsos con cargos a dichos fondos por \$1,320,750⁸.

El Departamento cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.de.gobierno.pr>. Esta página provee información acerca de la Autoridad y de los servicios que presta.

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

La gerencia de todo organismo gubernamental debe considerar los siguientes **Diez Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia**. Éstos se rigen por principios de calidad y por los valores institucionales:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos.
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente.
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras.
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones.
5. Mantener el control presupuestario.
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos.
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos.

⁶ La Autoridad recibe, por cada ración servida, subsidios en efectivo y productos donados del Departamento de Agricultura Federal de Estados Unidos. Al 31 de diciembre de 2007, recibían \$1.61 por desayuno, \$2.49 por almuerzo y \$0.68 por merienda.

⁷ Ingresos por raciones servidas a adultos no autorizados a participar gratis de los servicios de desayuno y almuerzo en los comedores escolares, y por la venta de sobrantes y desperdicios de los comedores escolares, entre otros. La información sobre las fuentes de ingresos relacionados con la cuenta Fondo del Centavo pueden no representar la totalidad de los mismos, ya que la Secretaría Auxiliar de Finanzas del Departamento no nos pudo suministrar la información de manera exacta y confiable.

⁸ Los desembolsos en exceso de los \$775,881 se efectuaron con cargo a ingresos recibidos en años anteriores.

8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos.
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal.
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal.

El 27 de junio de 2008, mediante la **Carta Circular OC-08-32**, divulgamos la revisión de los mencionados diez principios establecidos en nuestra **Carta Circular OC-98-09 del 14 de abril de 1998**. Se puede acceder a ambas cartas circulares a través de nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de julio de 2003 al 31 de diciembre de 2007. En algunos aspectos se examinaron operaciones de fechas 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.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales objeto de este **Informe** se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos del 1 al 5**, clasificados como principales. En la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan dichos **hallazgos**.

RECOMENDACIONES

A LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN

1. Ver que el Subsecretario de Administración atienda las **recomendaciones 3 y 4**.
2. Ejercer una supervisión eficaz sobre los directores regionales y ver que éstos:
 - a. Velen por que las juntas de subastas regionales estén constituidas por la cantidad de miembros suplentes requeridos. **[Hallazgo 1-a.]**
 - b. No se desempeñen como miembros de las juntas de subastas regionales. **[Hallazgo 1-b.]**
 - c. Se aseguren de que los secretarios ejecutivos de las juntas de subastas regionales:
 - 1) Conserven evidencia del envío de la invitación a los licitadores. **[Hallazgo 2-a.2)]**
 - 2) Estampen el sello en los sobres que contienen las ofertas de los licitadores; y además, indiquen el nombre, la firma y el puesto de la persona que lo recibe. **[Hallazgo 3-a.2)]**
 - 3) Sólo acepten, de los licitadores, el documento original de la fianza de licitación. **[Hallazgo 3-a.3)]**
 - 4) Provean espacio en las hojas de asistencia al Acto de Apertura para que los licitadores indiquen la parte que representan y el puesto que ocupan. **[Hallazgo 3-a.4)]**

- 5) Incluyan en los expedientes de las subastas el **Acta de Adjudicación** y la garantía de ejecución original. **[Hallazgo 3-a.5) y 6)]**
 - 6) Velen por que las notificaciones de adjudicación contengan la información requerida y que las mismas sean archivadas en el expediente de la subasta. **[Hallazgo 3-b.]**
 - 7) Verifiquen que los licitadores entreguen el original de las fianzas de licitación y que las mismas correspondan a la subasta que van a participar. Además, que las fianzas contengan la información requerida. **[Hallazgo 4-a.2) y 3)]**
 - 8) Confisquen la fianza de licitación del licitador agraciado que luego retiró su oferta, para cobrar la diferencia en precio del segundo licitador. **[Hallazgo 4-b.]**
 - 9) Revisen el límite de la fianza otorgada por el apoderado. **[Hallazgo 4-c.]**
 - 10) Preparen las actas de apertura de las subastas con la información completa. **[Hallazgo 5-a.2) y 3)]**
 - 11) Preparen minutas o actas de adjudicación de las subastas adjudicadas. **[Hallazgo 5-b.]**
- d. Incluyan en los anuncios de las convocatorias a subastas toda la información requerida en el **Reglamento Núm. 7040 para la Adquisición, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación**, aprobado el 30 de septiembre de 2005 por el Secretario de Educación. **[Hallazgo 2-a.3)]**

AL SUBSECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN

3. Ver que la Directora de la Autoridad atienda la **Recomendación 5**.
4. Ejercer una supervisión eficaz sobre la Secretaria Ejecutiva de la Junta de Subastas Central y se asegure de que ésta:

- a. Sólo acepte, de los licitadores, el documento original de la fianza de licitación. **[Hallazgo 3-a.3]**
- b. Provea espacio en las hojas de asistencia al Acto de Apertura para que los licitadores indiquen la parte que representan y el puesto que ocupan. **[Hallazgo 3-a.4]**
- c. Vele por que la garantía de ejecución sea por la cantidad establecida en las **Condiciones e Instrucciones Especiales** de los pliegos de la subasta. **[Hallazgo 3-a.7]**
- d. Incluya en las notificaciones de adjudicación la información requerida y que las mismas sean archivadas en el expediente de la subasta. **[Hallazgo 3-b.]**
- e. Mantenga un registro sobre las garantías de licitación anuales para verificar, entre otras cosas, que ningún licitador que participe en una subasta se exceda de la cantidad indicada en la fianza. **[Hallazgo 4-a.1]**
- f. Confisque la fianza de licitación del licitador agraciado que luego retiró su oferta, para cobrar la diferencia en precio del segundo licitador. **[Hallazgo 4-b.]**
- g. Prepare las actas de apertura de las subastas con la información completa. **[Hallazgo 5-a.1]**

A LA DIRECTORA DE LA AUTORIDAD

5. Ejercer una supervisión eficaz y ver que los directores de las secciones de Compras y de Contabilidad cumplan con sus responsabilidades para que no se repitan situaciones como las mencionadas en los **hallazgos 2-a.1) y 4), y 3-a.1)**.

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este **Informe** se remitió al Dr. Carlos E. Chardón López, entonces Secretario de Educación, a los doctores Rafael Aragunde Torres y César A. Rey Hernández, ex secretarios de Educación, a la Sra. Waleska Rodríguez de Jesús, Directora de la Autoridad, y a la Sra. Lourdes Velásquez Rivera, ex Directora de la Autoridad, mediante cartas

del 22 de octubre de 2009 para comentarios. En cartas del 9 de noviembre de 2009 nos comunicamos nuevamente con los ex secretarios, Aragunde Torres y Rey Hernández y con la Directora de la Autoridad para que enviaran sus comentarios sobre el borrador de los **hallazgos del Informe** que les fuera remitido.

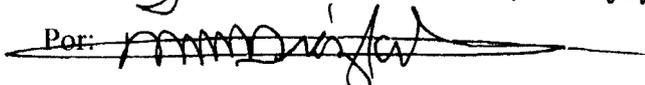
COMENTARIOS DE LA GERENCIA

En cartas del 17 y 18 de noviembre de 2009 la Dra. María M. Sevilla Doménech, Subsecretaria de Administración, en representación del doctor Chardón López, remitió sus comentarios al borrador de los **hallazgos** de este **Informe**. En cartas del 6 y 9 de noviembre de 2009 la ex Directora y el Sr. Félix E. Rivera Vélez, Subdirector, en representación de la Directora de la Autoridad, remitieron sus comentarios al borrador de los **hallazgos** de este **Informe**. En las mismas se indican, entre otras cosas, las medidas correctivas y las instrucciones impartidas para atender dichos **hallazgos**.

Los ex secretarios, Aragunde Torres y Rey Hernández, no contestaron el borrador de los **hallazgos del Informe** que les fue remitido.

AGRADECIMIENTO

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

Oficina del Contralor
Por: 

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo

correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS

Los **hallazgos del 1 al 5** se clasifican como principales.

Hallazgo 1 - Incumplimiento de disposiciones relacionadas con la constitución de las juntas de subastas regionales de Arecibo, Caguas, Fajardo, Humacao, Mayagüez, Morovis, Ponce y San Juan

- a. La compra de productos agrícolas y de elaboración industrial para ser distribuidos en los comedores escolares son adquiridos mediante subastas formales efectuadas por la Junta de Subastas de cada Región Educativa (Junta de Subastas Regional) o por la Junta de Subastas Central del Departamento⁹. Éstas tenían a su cargo la evaluación y la adjudicación de las subastas para las compras de bienes y servicios no personales para las 1,525 escuelas de la comunidad que había a la fecha de nuestra auditoría y 255 comedores escolares de escuelas privadas y de otras instituciones educativas sin fines de lucro, autorizadas por el Secretario o por el Subsecretario de Administración.

Las juntas de subastas eran designadas por el Secretario o su representante autorizado o recomendadas por el Director Regional, en el caso de las juntas de subastas regionales, con la aprobación del Secretario o del Subsecretario de Administración. Las mismas estaban compuestas por cinco miembros: tres en propiedad y dos alternos, para sustituir a cualquier miembro en propiedad que no pudiera asistir a las reuniones. Además, el Secretario o el

⁹ Al comienzo de nuestra auditoría, el Departamento contaba con 10 regiones educativas: Arecibo, Bayamón, Caguas, Fajardo, Humacao, Mayagüez, Morovis, Ponce, San Germán y San Juan. En carta del 30 de noviembre de 2006, el Secretario notificó que a partir del 9 de enero de 2007 el Departamento contaría con siete regiones educativas. La Región Educativa de Fajardo fue consolidada con la Región Educativa de Humacao. Además, las oficinas de distrito de la Región Educativa de Morovis fueron distribuidas entre las regiones educativas de Bayamón y de Arecibo, y las oficinas de distrito de San Germán se distribuyeron entre las regiones educativas de Ponce y de Mayagüez.

Subsecretario designaba a uno de los miembros como Presidente y a otro como Secretario Ejecutivo.

El examen de las operaciones realizadas por las juntas de subastas regionales de las 10 regiones educativas del 1 de julio de 2003 al 30 de junio de 2006 reveló que las juntas de subastas regionales de Ponce, San Juan, Fajardo, Humacao y Morovis no contaron, en distintos períodos, con uno de los miembros alternos, según se indica:

- La Junta de Subastas Regional de San Juan durante los años fiscales del 2003-04 al 2005-06
- Las juntas de subastas regionales de Fajardo, de Humacao y de Ponce durante los años fiscales 2003-04 y 2004-05
- La Junta de Subastas Regional de Morovis durante el año fiscal 2005-06.

En el **Artículo 32.3 del Reglamento Núm. 5430 de Compras, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación**, aprobado el 15 de mayo de 1996 por el Secretario de Educación, se establece que la Junta de Subastas Regional estará compuesta por tres (3) miembros en propiedad y dos (2) miembros alternos nombrados por el Director Regional con la aprobación del Secretario de Educación o el Subsecretario de Administración. Además, en el **Artículo 32.1** de dicho **Reglamento** se dispone que ningún miembro de una Junta de Subastas podrá llevar a cabo funciones relacionadas directa o indirectamente con la gestión de compras o ventas del Gobierno. Disposiciones similares están contenidas en el **Artículo 29 del Reglamento Núm. 7040 de Compras, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación**, aprobado el 30 de septiembre de 2005 por el Secretario de Educación.

- b. Los directores regionales de Arecibo, Caguas, Humacao y Mayagüez presidían o eran miembros de las juntas de subastas de dichas regiones educativas. Según información suministrada por la Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento, la

certificación de funciones para el puesto de Director Regional incluye, entre otras cosas, el participar con los superintendentes de escuelas y la Oficina Central en la compra, el almacenamiento y la distribución de equipo y suministros. Estas funciones, las cuales están relacionadas directa o indirectamente con la gestión de compra, son conflictivas con la función de ser miembro de la Junta de Subastas. Por esto, dichos funcionarios, quienes también son la autoridad nominadora de las juntas de subastas, no deben ser miembros de éstas.

En el **Artículo 4-f. de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico**, según enmendada, se establece, entre otras cosas, que la organización fiscal que diseñe y apruebe el Secretario para las dependencias y entidades corporativas deberá proveer para que en el proceso fiscal exista una debida separación de funciones y responsabilidades. Esto, de manera que impida o dificulte la comisión de irregularidades y provea, al mismo tiempo, para una canalización ordenada y rápida de las transacciones financieras. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la función de evaluar y recomendar la adjudicación de las subastas y la participación en la compra, el almacenamiento y la distribución de equipo y suministros no debe recaer en un mismo funcionario.

Las deficiencias en las juntas de subastas regionales mencionadas no permiten ejercer un control adecuado de las operaciones que se realizan en éstas. Esto, además, propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Los funcionarios que se desempeñaron como Director Regional de las regiones educativas mencionadas en el **Apartado a.** durante el período auditado no cumplieron con su responsabilidad de nombrar la totalidad de miembros alternos requeridos. Además, las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** obedecen, principalmente, a que el Secretario no veló por que se cumpliera con las disposiciones de ley y de reglamentación mencionadas y con las normas de sana administración y de control interno mencionadas.

Véase la Recomendación 2.a. y b.

Hallazgo 2 - Desviaciones de la reglamentación relacionadas con las operaciones de diseño, publicación, enmiendas y pago de los anuncios de las convocatorias a subasta

- a. En relación con las juntas de subastas regionales, la Sección de Compras de la Autoridad era la encargada de diseñar la **Convocatoria a Subasta** y gestionar la publicación de ésta en el periódico. Cualquier enmienda necesaria a la **Convocatoria** publicada, la efectuaba el Secretario Ejecutivo de cada junta de subastas.

Examinamos los procesos de diseño, publicación, enmienda y pago de los anuncios de las **convocatorias a subasta** para las compras correspondientes a las oficinas de distrito de Guaynabo y de San Juan III de la Región Educativa de San Juan durante los años fiscales 2004-05 y 2005-06. El examen reveló lo siguiente:

- 1) La Autoridad no conservó evidencia original de la **Convocatoria a Subasta** publicada en el periódico el 5 de agosto de 2004 para las subastas formales de los distritos de Guaynabo y San Juan III para la adquisición de productos de elaboración industrial, correspondientes al año fiscal 2004-05.
- 2) El 10 de septiembre de 2004, la Junta de Subastas Regional de San Juan celebró el Acto de Apertura de una subasta, según establecido en la **Convocatoria a Subasta**. Sin embargo, las ofertas recibidas fueron rechazadas globalmente, por lo que se celebró una nueva subasta el 27 de octubre de 2004. No se nos suministró evidencia del envío de la invitación a los licitadores por correo u otro medio.

En el **Artículo 35.3 del Reglamento Núm. 5430** se establece que es responsabilidad del Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas cursar las invitaciones a las subastas; recibir, custodiar y velar por la tramitación adecuada de los expedientes de subasta.

En el **Artículo VIII-D del Reglamento Núm. 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen o Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales**, aprobado el 15 de agosto de 1988 por el Secretario de Hacienda, se dispone que los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivarse en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del

Contralor de Puerto Rico y del Secretario de Hacienda, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada.

En el **Artículo 18 del Reglamento Núm. 4284, Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva**, según enmendado, emitido el 19 de julio de 1990 por el Administrador de Servicios Generales, se dispone que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas, facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera en que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno; y para proteger los derechos fiscales, legales y otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones del Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del Gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Las decisiones y los hechos importantes deben incluirse en un documento.

3) Las **convocatorias a subasta** publicadas en los periódicos el 5 de agosto de 2004, 31 de mayo de 2005, y 1, 3 y 4 de junio de 2005, correspondientes a las subastas para las oficinas de distrito de Guaynabo y San Juan III, no contenían la siguiente información:

- La dirección física o el lugar específico donde se podían solicitar y entregar los pliegos ni el número de teléfono para solicitar información
- La dirección física donde se celebraría la reunión presubasta, que en este caso era un lugar distinto al establecido para el Acto de Apertura de las ofertas, y requisito compulsorio para la participación en la subasta.

Dicha información es necesaria para lograr la mayor participación de los proveedores y obtener las mejores ofertas, mediante un proceso transparente.

En el **Artículo 39 del Reglamento Núm. 5430** se establece que en las subastas convocadas por periódicos o cuando no sea viable ni económico para el Gobierno enviar

el pliego por correo, deberán incluir las instrucciones específicas sobre dónde se podrán solicitar los pliegos de la subasta, y la dirección física y el lugar específico donde se entregarán los pliegos. También debe indicarse el número de teléfono para ofrecer información a los interesados. Además, en el **Artículo 40** de dicho **Reglamento** se indica que aquellas invitaciones a subasta sujetas a condiciones, términos o especificaciones especiales, deberán contener información escrita a tales efectos e incluir claramente las características especiales de dicha invitación.

- 4) Examinamos los comprobantes de pago de 6 anuncios publicados en los periódicos para igual número de subastas y encontramos que en 5 de dichos comprobantes (83 por ciento) no se indicaba el nombre en forma clara ni el puesto oficial que ocupaba el Oficial Certificador ni el del jefe de agencia o su representante autorizado.

En la **Carta Circular OC-99-03** del 1 de septiembre de 1998, emitida por el Contralor de Puerto Rico, se requiere la identificación adecuada de los funcionarios en documentos fiscales. Además, se establece que bajo la firma deberá indicarse claramente su nombre y el puesto que ocupa.

Las situaciones comentadas propician el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y dificultan su detección. La situación comentada en el **Apartado a.2)**, además, limitó el alcance de nuestro examen al no contar con la evidencia necesaria de los avisos de subasta. También impidió a nuestros auditores verificar la corrección y legalidad de los acuerdos y las transacciones. Además, afecta adversamente la transparencia de los procesos realizados por la Junta de Subastas.

Las situaciones mencionadas en el **Apartado a.2) y 3)** se atribuyen, principalmente, a que los empleados que se desempeñaron como Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas Regional de San Juan no cumplieron con sus responsabilidades. Además, los funcionarios que se desempeñaron como Director Regional no ejercieron una supervisión efectiva de estas operaciones. Por otro lado, las situaciones mencionadas en el **Apartado a.1) y 4)** obedecen, principalmente, a que los funcionarios que se desempeñaron como Director de la Sección de Compras y como Directora de la Sección de Contabilidad para las fechas

mencionadas no cumplieron adecuadamente con sus responsabilidades. Las funcionarias que se desempeñaron como Directora de la Autoridad para dichas fechas tampoco velaron por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias mencionadas.

Véanse las recomendaciones 1, 2.c.1) y d., 3, y 5.

Hallazgo 3 - Archivo inadecuado, documentos no presentados para examen y expedientes de subastas incompletos

- a. Examinamos los expedientes de cuatro subastas regionales y tres subastas centrales por \$3,163,240 y \$4,935,638¹⁰, respectivamente, celebradas del 17 de julio de 2003 al 2 de agosto de 2005 para la adquisición de bienes y servicios para la Autoridad.

El examen reveló lo siguiente:

- 1) Para una subasta regional por \$157,194 el pliego de subasta original del licitador agraciado estaba en el expediente de la subasta y no junto al expediente del contrato en los archivos de la Sección de Compras de la Autoridad.

En el **Artículo 62.7 del Reglamento Núm. 5430** se dispone que la oferta del licitador agraciado, según contenida en el pliego de la subasta, constituye el contrato entre las partes y junto a los demás requisitos de forma para los contratos del Departamento, constituirán el expediente del contrato que se mantendrá en la Oficina del Comprador. Por cada licitador agraciado, habrá un expediente de contrato.

- 2) Para dos subastas regionales por \$1,161,315, los sobres que contenían las ofertas de los licitadores no estaban marcados con el sello que indicaba la fecha y la hora en que fueron recibidos. En el expediente localizamos unos documentos que evidenciaban la entrega de los sobres con las ofertas; sin embargo, éstos no indicaban la hora de recibo. Tampoco tenían el nombre, la firma ni el puesto de la persona que los recibió.

¹⁰ El pliego de una subasta para el suministro de gas propano para las 10 oficinas regionales incluye ciertas especificaciones que no permitían determinar el monto total de la oferta del licitador por ser las mismas indeterminadas. La adjudicación de éstas se basó en la oferta más baja en el precio del gas licuado.

En el **Artículo 42 del Reglamento Núm. 5430** se establece que los sobres de ofertas no se aceptarán si se reciben luego de la fecha y hora fijadas para la entrega, lo cual se hará constar contra la hora que marque el reloj del lugar al momento de la entrega y no por la fecha y hora de la máquina de franqueo del licitador o del correo. Además, es norma de sana administración estampar el sello del Departamento en el sobre que contiene la oferta del licitador e incluir en el mismo la fecha y la hora en que se recibe y el nombre, la firma y el puesto de la persona que lo recibió.

- 3) Entre los requisitos que los licitadores tenían que cumplir para participar de las subastas formales, estaba presentar una fianza de licitación (*Bid Bond*) para garantizar la oferta. Sin embargo, las fianzas de licitación presentadas por los licitadores participantes de las siete subastas examinadas no eran documentos originales. Esto, a pesar de que en el mismo documento emitido por la compañía aseguradora indica: “Válidas solamente con firma en azul y sello original (copias no son válidas)”.
- 4) Para las siete subastas examinadas, la hoja de asistencia que debían firmar los licitadores o sus representantes cuando asistían a las subastas no proveían espacio para indicar a quién representaban y el puesto que ocupaban.

En el **Artículo 45 del Reglamento Núm. 5430** se dispone que se exigirá una fianza de un 15 por ciento del monto total de la oferta para garantizar la oferta (*Bid Bond*) y que la misma puede ser de tipo anual o para cada subasta en particular. Además, en el **Artículo 43 del Reglamento Núm. 5430** se establece que todo asistente al Acto de Apertura firmará el Registro de Asistencia que para esos efectos proveerá el Secretario Ejecutivo. Al firmar dicho Registro deberá indicar a qué parte representa y el puesto que ocupa.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que sirva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado.

Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los expedientes de las subastas deben contener toda aquella información y documentos relevantes, entre otros, el documento original de la fianza de licitación, y la hoja de asistencia debidamente identificada y firmada por éstos y por los miembros de la Junta.

- 5) En el expediente de una subasta regional por \$558,424 no se encontró el **Acta de Adjudicación** ni alguna otra minuta que evidenciara la reunión de la Junta de Subastas para la evaluación de las ofertas y la adjudicación al licitador agraciado. La Secretaria de la Junta tampoco nos suministró dicha evidencia ni información de la fecha en que se adjudicó la subasta.

En el **Artículo 55 del Reglamento Núm. 5430** se dispone que el Acto de Adjudicación de una subasta de adquisición o venta se celebrará mediante una reunión privada en la que quedará constituida la Junta. El Secretario Ejecutivo levantará una minuta o acta, en manuscrito legible, de todas las incidencias de la reunión.

- 6) El expediente de una subasta regional por \$157,194 no contenía la garantía de ejecución (*Performance Bond*) original entregada por el licitador agraciado para garantizar el cumplimiento del contrato. Dicho documento era requisito previo a la firma del contrato y, para poder hacer reclamaciones ante la compañía aseguradora en caso de incumplimiento del licitador.

En el **Artículo 46 del Reglamento Núm. 5430** se establece que las garantías podrán ser prestadas mediante fianzas expedidas por una compañía de seguros autorizada para hacer negocios en Puerto Rico e indica que la fianza prestada por una compañía de seguros formará parte del expediente de subasta. Además, en el **Artículo 47** de dicho **Reglamento** se dispone que la Junta de Subastas penalizará a cualquier licitador que después de adjudicársele una subasta, no preste la fianza requerida o que luego de haber prestado la misma, notifique que quiere retirar su oferta. En dichos casos se procederá a confiscar la garantía mediante notificación a la compañía aseguradora, persona o entidad que la haya prestado. Se cobrará de la garantía de ejecución la diferencia en precio al adquirir los productos de otras fuentes de abasto, ya sea mediante compras en el

mercado abierto, adjudicación al segundo postor o mediante la celebración de una nueva subasta.

- 7) A uno de los licitadores de una subasta regional se le aceptó una garantía de ejecución por una cantidad menor que la estipulada. El licitador en cuestión entregó una garantía por \$2,160,000 cuando debió ser por \$2,400,000. Dicha garantía era \$240,000 menor que la cantidad establecida en las **Condiciones e Instrucciones Especiales** de los pliegos de la subasta.

En el **Apartado I.6 de las Condiciones e Instrucciones Especiales** de la mencionada subasta se establece que toda vez que las cantidades de los artículos son indeterminadas, se requiere una garantía de ejecución expedida específicamente para esta subasta por la cantidad de trescientos mil dólares (\$300,000) por cada Región¹¹, por cualquier firma autorizada para tales propósitos por el Comisionado de Seguros de Puerto Rico.

La situación comentada en el **Apartado a.1)** impide al Departamento mantener un control adecuado de los documentos contenidos en los expedientes de las subastas y puede propiciar que se extravíen documentos importantes, lo cual conlleva la inversión de recursos y tiempo para localizar los mismos. Además, las situaciones comentadas en el **Apartado del a.2) al 4) y 7)** no permiten al Departamento mantener un control adecuado de las operaciones realizadas por las juntas de subastas, y propician el ambiente para que se cometan irregularidades y que no se puedan detectar a tiempo. Además, no permitieron que el Departamento y la Autoridad contaran con la fianza de ejecución válida y necesaria para poder hacer reclamaciones ante la compañía aseguradora en caso de que el licitador se negara a mantener los precios ofrecidos en la oferta o renunciara a la misma previo a la entrega de la garantía de cumplimiento. Las situaciones comentadas en el **Apartado a.5) y 6)** impidieron a nuestros auditores verificar la corrección y la legalidad de los acuerdos y las transacciones. Además, atentan contra la transparencia de los procesos realizados por la Junta. El funcionario que se desempeñó como Director de la Sección de Compras en

¹¹ Al licitador en cuestión se le adjudicaron 8 de las 10 oficinas regionales que existían al momento de la subasta; por lo que el monto del *Performance Bond* debió ser por \$2,400,000.

septiembre de 2004 no cumplió con su responsabilidad con respecto a la situación mencionada en el **Apartado a.1)**. Además, los funcionarios que actuaron como secretarios ejecutivos de las juntas de subastas mencionadas en el **Apartado del a.2) al 7)** no cumplieron con las disposiciones reglamentarias citadas. Los funcionarios que ocuparon los puestos de Subsecretario de Administración y de Director Regional no supervisaron adecuadamente dichas operaciones ni velaron por el cumplimiento de las disposiciones citadas.

- b. Después del Acto de Apertura, la Junta de Subastas comienza a realizar la evaluación de las ofertas para la eventual adjudicación de la subasta. El Acto de Adjudicación de una subasta se celebra mediante una reunión privada. Luego de evaluar las ofertas, la Junta de Subastas debe adjudicar a favor de un licitador e indicar en el **Acta** las razones específicas por las que adjudica la subasta a un licitador. Además, el Secretario Ejecutivo debe notificar a los licitadores que remitieron ofertas el resultado de la evaluación de las mismas, el nombre del licitador agraciado y las partidas que se le adjudicaron, entre otras cosas.

Examinamos las notificaciones de adjudicación enviadas a los licitadores de las siete subastas mencionadas en el **Apartado a.** En relación con dichas subastas, se emitieron nueve¹² notificaciones de adjudicación a los licitadores. El examen de las nueve notificaciones de adjudicación reveló lo siguiente:

- 1) No se nos suministró evidencia del envío de seis notificaciones a los licitadores participantes.
- 2) En cuatro notificaciones no se indicó la fecha de adjudicación de la subasta.
- 3) En cuatro notificaciones no se incluyó el nombre de cada licitador que remitió ofertas.
- 4) Dos tenían un número de subasta incorrecto.

¹² Las ofertas de una de las subastas fueron rechazadas globalmente y así se notificó a los licitadores, la misma se celebró por segunda ocasión, y fue posteriormente adjudicada. En otra de las subastas hubo un error en la notificación original y se hizo una segunda notificación.

- 5) En dos no se indicaron las partidas adjudicadas al licitador.
- 6) En dos no se incluía el término que tendría el licitador agraciado para entregar los documentos que debía remitir antes de la formalización del contrato. En su lugar, decía “Véase Cláusula 12 de las Condiciones e Instrucciones Generales”.
- 7) Uno incluía el nombre de todos los licitadores que remitieron ofertas; sin embargo, no se incluyó la dirección postal de éstos, aun cuando el documento provee para esto.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que sirva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los expedientes de las subastas deben contener toda aquella información y documentos relevantes, entre ellos, evidencia de los cambios de fechas y notificación a los licitadores, y el **Aviso de Adjudicación** y evidencia de su envío a los licitadores participantes.

En el **Artículo 62 del Reglamento Núm. 5430** se establece que la adjudicación se le notificará a los licitadores, vía correo certificado, a la dirección que aparezca en la oferta, mediante un escrito titulado **Aviso de Adjudicación**. El Secretario Ejecutivo certificará la fecha de dicho **Aviso**. Éste contendrá la siguiente información: fecha del aviso, fecha de la adjudicación, nombre y dirección del licitador, número de la subasta, nombre de cada licitador, partidas adjudicadas a su favor, y razón del rechazo de las partidas que no se le adjudicaron. A la notificación de los licitadores agraciados hay que incluirle, además, una lista de los documentos que deberá remitir antes de la formalización del contrato y el tiempo que tendrá para producir los mismos.

Las situaciones comentadas en el **Apartado b.** limitaron el alcance de los trabajos realizados por nuestros auditores al no tener acceso a información necesaria para el examen de las subastas formales. También impidieron a nuestros auditores verificar la corrección y

la legalidad de los acuerdos y las transacciones. Además, atentan contra la transparencia de los procesos realizados por las juntas de subastas.

Los funcionarios que actuaron como secretarios ejecutivos y presidentes de las juntas no cumplieron con las disposiciones citadas. El Secretario tampoco veló por los mejores intereses del Departamento al no ejercer una supervisión adecuada de las funciones delegadas en la Junta con respecto a las situaciones comentadas.

Véanse las recomendaciones 1, de la 2.c.2) a la 6), 3, de la 4.a. a la d. y 5.

Hallazgo 4 - Deficiencias en la verificación de las garantías de licitación

- a. Según indicamos, las juntas de subastas exigían a todo licitador que entregara, entre otras cosas, una fianza de licitación (*Bid Bond*) equivalente a un 15 por ciento del importe de la oferta, para garantizar el cumplimiento de la misma, o una fianza de tipo anual (*Annual Bid Bond*)¹³. Dichas fianzas podían ser prestadas mediante fianzas expedidas por una compañía de seguros autorizada para hacer negocios en Puerto Rico. También se aceptaban fianzas mediante cheque certificado, giro postal o bancario o carta de crédito irrevocable emitida por una entidad acreditada establecida en Puerto Rico. En las fianzas de licitación se indicaba que las mismas eran válidas solamente con la firma en tinta azul y el sello original de la compañía de seguros. Además, se indicaba que las copias no eran válidas. El licitador entregaba el documento original a la Junta de Subastas Central por la cantidad establecida y copia en cada subasta que participaba.

Examinamos 47 fianzas de licitación por \$8,623,616, de las cuales 43 eran *bid bonds* y 4 *annual bid bonds* expedidos entre el 13 de febrero de 2003 y el 13 de septiembre de 2005.

El examen reveló lo siguiente:

- 1) La Junta de Subastas Central no contaba con un registro para mantener los balances del *Annual Bid Bond* por cada licitador. Dicho registro es necesario para verificar que los licitadores no se excedan de la cantidad indicada en la fianza.

¹³ La fianza de licitación anual se expide por una cantidad que solicita la agencia de Gobierno para participar en todas las subastas que se van a efectuar en dicha agencia.

El examen de los *annual bid bonds* reveló que un licitador remitió un *Annual Bid Bond* de \$500,000 para participar en las subastas del 10 de enero de 2005 al 10 de enero de 2006. Dicho licitador remitió cotizaciones en 16 subastas por \$4,603,345. El 15 por ciento de esta cantidad, \$690,502, debía estar garantizado con el *Annual Bid Bond* mencionado, por lo que el exceso sobre \$500,000 ascendente a \$190,502 estaba sin garantía.

- 2) Los licitadores que participaban en las subastas para la compra de productos agrícolas y de elaboración industrial a utilizarse en los comedores escolares, debían remitir una fianza de licitación original con cada oferta que presentaran en la Región Educativa¹⁴. Dichos licitadores entregaban el original de la fianza con la cotización a la Junta de Subastas Regional y copia de la misma en cada subasta en la cual participaban. El examen reveló lo siguiente:
 - a) En ninguno de los 43 *bid bonds* se indicó el número de la subasta en la cual el licitador participaría.
 - b) En 40 (93 por ciento) no se indicó, en la descripción del propósito, el nombre del Distrito Escolar en el que el licitador interesaba participar.
 - c) En 25 (58 por ciento) se entregó copia del original.
 - d) En 18 (42 por ciento) las fianzas excedían el límite de la persona que certifica la misma.
 - e) Doce (28 por ciento) no estaban acompañadas por el certificado *Attorney-in-Fact*.
 - f) Para participar en cinco subastas, un licitador entregó en cada una de éstas copia de la fianza de licitación expedida para participar específicamente en una de las subastas. Las cinco subastas eran para la adquisición de frutas, vegetales,

¹⁴ Cada Oficina Regional realizaba una subasta por Distrito Escolar; es decir, si la Oficina Regional tenía nueve distritos escolares, la Junta de Subastas de dicha Oficina celebraba nueve subastas. Los licitadores entregaban una oferta por subasta.

- misceláneos y productos de elaboración industrial para utilizarse en los comedores escolares de las cinco regiones educativas. El importe de la fianza de licitación era de \$157,486, mientras que el importe de las cotizaciones de las cinco subastas regionales en las que el licitador presentó como garantía la fianza de licitación ascendieron a \$5,249,530. El licitador debió entregar un *Annual Bid Bond*.
- 3) De los cuatro *annual bid bonds* examinados, 1 (25 por ciento) fue expedido para utilizarse en las subastas de la Administración de Servicios Generales. El mismo no podía aceptarse como garantía en subastas celebradas por las regiones educativas.
- b. Examinamos cuatro subastas por \$704,114, las cuales, luego de haber sido adjudicadas a los licitadores agraciados, éstos retiraron su oferta. Determinamos que las juntas de subastas no confiscaron las fianzas de licitación en estos casos, contrario al propósito que se persigue con éstas, que es sufragar cualquier diferencia en precio al adquirir los productos de otras fuentes de abastos y otros gastos inherentes. Las ofertas del segundo postor en dichas subastas ascendieron a \$746,741, lo que representó un aumento en el precio de \$42,627, el cual no se reclamó, contrario a los intereses del erario.
 - c. Examinamos el proceso de adquisición de una fianza de licitación para participar en las subastas para la compra de productos agrícolas y de elaboración industrial a utilizarse en los comedores escolares. Las fianzas eran certificadas por un apoderado que otorgaba las mismas a nombre de una compañía aseguradora. Este apoderado, a su vez, era autorizado por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico para trabajar en representación de dicha compañía aseguradora para otorgar fianzas por cuantías limitadas a \$100,000. Examinamos 32 fianzas y el examen reveló lo siguiente:
 - 1) De las 32 fianzas, 26 (81 por ciento) sobrepasaban el límite de \$100,000 autorizado a cada apoderado. El importe de éstas fluctuaba de \$116,550 a \$886,115.
 - 2) Las juntas de subastas no realizaban un análisis para verificar que los apoderados no se sobrepasaran de su límite para la otorgación de fianzas.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se dispone que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que sirva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Tal control interno funcionará en forma independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de Gobierno. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, la Autoridad debe mantener un registro que, entre otras cosas, refleje el balance disponible de los *annual bid bonds*. Además, deben asegurarse de que las fianzas de licitación contengan toda la información y los documentos necesarios, mencionados en el **Apartado a.2)**.

En el **Artículo 45.1 del Reglamento Núm. 5430** se dispone que se exigirá una fianza (*Bid Bond*) de un 15 por ciento del monto total de la oferta para garantizar la misma. Además, en el **Artículo 45.4** de dicho **Reglamento** se dispone que la fianza podrá ser de tipo anual o para cada subasta en particular. En el **Artículo 47.1** se dispone que la Junta de Subastas penalizará a cualquier licitador que después de adjudicársele una subasta, no preste la fianza requerida o que luego de haber prestado la misma, notifique que quiere retirar su oferta. En dichos casos se procederá a confiscar la garantía mediante notificación a la compañía aseguradora, persona o entidad que la haya prestado. Se cobrará de la garantía de ejecución la diferencia en precio al adquirir los productos de otras fuentes de abastos, ya sea mediante compras en el mercado abierto, adjudicación al segundo postor o mediante la celebración de una nueva subasta.

En las **Condiciones e Instrucciones Especiales para Subastas Regionales**, incluidas en los pliegos de oferta de subastas del año fiscal 2004-05, se indica que el licitador participante de una subasta deberá incluir con cada oferta que presente, una fianza de un 15 por ciento del total de su oferta o evidencia de haber entregado en la Junta de Subastas Regional del Departamento de Educación una Garantía de Oferta (*Bid Bond*) anual. Esta fianza o garantía de licitación podrá presentarse mediante fianza expedida por una compañía de seguros autorizada para hacer negocios en Puerto Rico, o mediante cheque certificado o giro postal a nombre del Secretario de Educación. La fianza de licitación anual se mantendrá en efecto

hasta que todas las subastas de los distritos comprendidos en la Oficina Regional que cubra dicha fianza hayan sido adjudicadas, y las fianzas de ejecución (*Performance Bond*) correspondientes hayan sido entregadas. Las fianzas, o los balances de éstas, que no hayan sido afectados por reclamaciones del Departamento contra el licitador, serán devueltas a éste.

En las **Condiciones e Instrucciones Especiales para Subastas Regionales**, incluidas en los pliegos de oferta de subastas del año fiscal 2005-06, se indica que con cada oferta que presente el licitador deberá entregar una garantía de licitación (*Bid Bond*) equivalente al quince por ciento (15%) de su oferta. Aquel licitador que participe en más de una subasta regional, podrá entregar una garantía de licitación global, en la cual se enumerarán una por una todas las subastas en que participará, la cuantía de cada oferta y la suma de éstas. La garantía de licitación a ser presentada deberá ser equivalente al quince por ciento (15%) del total al que asciende la suma de todas las ofertas.

En el **Capítulo 9 del Código de Seguros, Agentes, Corredores, Solicitadores, Ajustadores y Consultores de Seguros** del 24 de mayo de 2004, se establece que el Comisionado podrá denegar, suspender, revocar o negarse a renovar una licencia expedida con arreglo a este **Capítulo**, la de corredor de seguros excedentes, o la de agente general, por cualquier causa especificada en las disposiciones de este título o por cualquier otro motivo, entre otros, si el tenedor de licencia ha ejercido sus poderes relativos a seguros fuera de los límites de su licencia.

La situación comentada en el **Apartado a.1)** impidió a la Junta de Subastas Central mantener un control adecuado de los *annual bid bonds*. Además, propicia la comisión de errores e irregularidades en dichas transacciones y que las mismas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Las situaciones comentadas en los **apartados a.2) y 3), y c.** pudieron propiciar que las fianzas de licitación entregadas por los licitadores no fueran válidas. Además, pudieron propiciar que de tener que reclamar las fianzas a la compañía aseguradora, ésta no le otorgara la garantía por no tener fianzas válidas. La situación comentada en el **Apartado b.** ocasionó un desembolso adicional de \$42,627 por no

reclamar las fianzas de licitación de los licitadores que luego de adjudicada la subasta retiraron su oferta. Esta acción no protege adecuadamente los intereses del Gobierno.

Los funcionarios que actuaron como secretarios ejecutivos de las juntas de subastas no cumplieron con su función de revisar la validez de las fianzas de licitación ni de penalizar a los licitadores agraciados que retiraron su oferta. Los funcionarios que se desempeñaron como Subsecretario de Administración y los directores regionales no ejercieron una supervisión adecuada de las operaciones indicadas.

Véanse las recomendaciones 1, de la 2.c.7) a la 9), y 4.e. y f.

Hallazgo 5 - Deficiencias en la preparación de las actas de las subastas

- a. Durante el acto de apertura de las subastas, el Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas tenía la responsabilidad de preparar una minuta o **Acta de Apertura**, en manuscrito legible, de las incidencias en el mismo. Además de la información que se requería incluir en el **Acta de Apertura**, se debían grabar y preservar los procedimientos mediante el uso de equipo de grabación sonora.

El examen de 3 subastas efectuadas por la Junta de Subastas Central, 2 por la Junta de Subastas Regional de Bayamón y 2 por la Junta de Subastas Regional de San Juan reveló lo siguiente:

- 1) Las tres **actas de apertura** relacionadas con las subastas efectuadas por la Junta de Subastas Central del Departamento estaban parcialmente completadas en manuscrito y carecían de lo siguiente:
 - a) Lugar donde se efectuó el acto de apertura de las subastas
 - b) Fundamentos o razones de los licitadores que no cotizaron en las subastas
 - c) Hoja de asistencia firmada por los funcionarios miembros de la Junta de Subastas Central que asistieron a las subastas como parte del acta
 - d) Cotizaciones presentadas por los licitadores.

2) La Secretaria Ejecutiva de la Junta de Subastas Regional de Bayamón no preparó las **actas de apertura** correspondientes a las dos subastas seleccionadas para examen; en su lugar preparó minutas. Las mismas carecían de la siguiente información:

- a) Número de subasta
- b) Lugar donde se celebró el acto de apertura
- c) Cantidad de ofertas recibidas
- d) Cuántos cotizaron para una o más partidas
- e) Nombre de los licitadores y la cotización.

Además, las hojas de asistencia no estaban firmadas por los licitadores y otros asistentes al acto de apertura.

3) El Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas Regional de San Juan no preparó las **actas de apertura** correspondientes a las dos subastas seleccionadas para examen; en su lugar preparó minutas. Nuestro examen reveló lo siguiente:

- a) En la minuta de la subasta para el año fiscal 2004-05 no se indicó el lugar donde se efectuó el acto de apertura de la subasta. Además, la hoja de asistencia no estaba firmada por los licitadores y otros asistentes.
- b) En la minuta de la subasta para el año fiscal 2005-06 no se indicó lo siguiente:
 - (1) Número de la subasta
 - (2) Lugar y fecha donde se efectuó el acto de apertura de la subasta
 - (3) Cantidad de ofertas recibidas
 - (4) Certificación de la persona que tuvo a cargo el acto de apertura.

Además, la hoja de asistencia no estaba firmada por los licitadores y otros asistentes al acto de apertura.

En los **artículos del 44.1 al 44.3.9 del Reglamento Núm. 5430** se dispone, entre otras cosas, que durante el acto de apertura, el Secretario Ejecutivo preparará una minuta o **Acta de Apertura**, en manuscrito legible, de todas las incidencias del acto de apertura. Además de la información que se requiere incluir en el **Acta de Apertura**, se grabarán y preservarán los procedimientos mediante el uso de equipo de grabación sonora. El **Acta** deberá redactarse durante el acto de apertura de la subasta y, de ser necesario, transcribirla en limpio. Tendrá que estar terminada (siempre en manuscrito legible) no más tarde de 24 horas después de haber terminado el acto de apertura.

En dicho **Reglamento** se dispone que el **Acta** contendrá el número y el asunto de la subasta; la fecha, la hora y el lugar de la apertura; la cantidad de ofertas recibidas; cuántos licitadores cotizaron para una o más partidas y cuántos no cotizaron; los nombres de los proveedores invitados que no cotizaron y la razón para esto; y la hoja de asistencia firmada por los asistentes al acto. También se dispone que:

- La persona que tuvo a su cargo el acto, certificará el **Acta** o la minuta a los efectos de que la información leída públicamente fue aquella requerida por el **Reglamento**.
 - La persona que haya tenido a su cargo el **Acta de Apertura** anotará la fecha y sus iniciales en todas las ofertas. El Acta formará parte del expediente de subasta.
 - En el **Acta** o minuta se incluirá cualquier incidente o peculiaridad comentada en relación con cualquier especificación, condición o licitador, así como también cualquier otro asunto que surja durante el acto y que la persona que tuvo a su cargo el mismo, crea pertinente incluir en el **Acta**.
- b. El Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas era responsable de preparar una minuta o **Acta de Adjudicación** de todas las incidencias del acto de adjudicación. Se examinaron las

actas de adjudicación correspondientes a las subastas seleccionadas para examen y determinamos que:

- 1) La Secretaria Ejecutiva de la Junta de Subastas Regional de Bayamón no preparó las minutas o **actas de adjudicación** correspondientes a las dos subastas seleccionadas para examen.
- 2) El Secretario Ejecutivo de la Junta de Subastas Regional de San Juan no suministró a los auditores las minutas o **actas de adjudicación** para las dos subastas seleccionadas para examen.

En el **Artículo 55.1 del Reglamento Núm. 5430** se dispone que el acto de adjudicación de una subasta de adquisición o venta se celebrará mediante una reunión privada en la que quedará constituida la Junta. El Secretario Ejecutivo levantará una minuta o **Acta**, en manuscrito legible, de todas las incidencias de la reunión. Además, en el **Artículo 55.2** de dicho **Reglamento** se dispone, entre otras cosas, que el Secretario Ejecutivo incluirá los nombres de los presentes en el **Acta de Adjudicación**.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** impiden determinar si las operaciones de las juntas de subastas se realizan correctamente. Éstas, además, le restan transparencia y confiabilidad al proceso de subasta, y propician la comisión de irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo. También impidieron a nuestros auditores verificar la corrección y legalidad de dichas operaciones en todos sus detalles.

Los funcionarios que se desempeñaron como secretarios ejecutivos de las juntas de subastas mencionadas no cumplieron adecuadamente con sus responsabilidades. Los funcionarios que se desempeñaron como directores regionales no ejercieron una supervisión adecuada de las operaciones indicadas. Tampoco el Subsecretario del Departamento ejerció una supervisión eficaz de estas operaciones.

Véanse las recomendaciones 1, 2.c.10) y 11), y 4.g.

ANEJO

**DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS**

**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL DEPARTAMENTO Y DE LA
AUTORIDAD QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Dr. Rafael Aragunde Torres	Secretario de Educación	1 jul. 05	31 dic. 07
Dra. Gloria E. Baquero Lleras	Secretaria de Educación	5 ene. 05	20 jun. 05
Dr. César A. Rey Hernández	Secretario de Educación	1 jul. 03	31 dic. 04
CPA Lourdes J. Cruz Rosa	Subsecretaria de Administración	12 sep. 05	31 dic. 07
Sra. Ruth E. Rivera Gil	Subsecretaria de Administración Interina	21 jun. 05	11 sep. 05
Sr. Ángel L. Curbelo Soto	Subsecretario de Administración	26 ene. 05	20 jun. 05
Sra. Ileana de los A. Mattei Látimer	Subsecretaria de Administración ¹⁵	1 jul. 03	11 ene. 05
Sra. Lourdes Velázquez Rivera, LND	Directora de la Autoridad	18 feb. 05	31 dic. 07
Sra. Ada Y. Bretaña Díaz	„ ¹⁶	1 jul. 03	31 dic. 04
Sr. Félix E. Rivera Vélez	Subdirector de la Autoridad	1 jul. 03	31 dic. 07
Sr. Germán Rivera Medina	Director de la Sección de Compras	1 jul. 03	31 dic. 07

¹⁵ Puesto vacante del 12 al 25 de enero de 2005.

¹⁶ Puesto vacante del 1 de enero al 17 de febrero de 2005.