

contratos
en ley

Incumplimiento de Normas en los Procesos de Contratación y Compra Pública

Febrero
2021



sembrando
sentido

Incumplimiento de Normas en los Procesos de Contratación y Compra Pública

Este informe forma parte del proyecto [Contratos En Ley de Sembrando Sentido](#), una organización sin fines de lucro que busca cosechar conocimientos, herramientas e inspiración para alimentar y fortalecer los esfuerzos de la Sociedad Civil por prácticas de gobierno más transparentes, responsables, inclusivas y eficientes.

Autora del Análisis: Issel Masses-Ferrer

Colaboradores: Juan José Jiménez, Krisia Raya, José Meléndez y Arielys Rodríguez

Comentarios recibidos e incorporados de: Yesmín Valdivieso, Contralora de Puerto Rico y Cristina Miranda Palacios, directora ejecutiva de La Liga de Ciudades

Junta de directores: Susana García, Edouard Al-Dahdah, Jeanette Ortiz, Krisia Raya y José Meléndez

Creado con el Apoyo de: [Filantropía Puerto Rico](#)

Sembrando Sentido ha hecho todo lo posible por verificar la exactitud de la información que analiza este informe. Sin embargo, Sembrando Sentido no se hace responsable de su uso para otros propósitos o en otros contextos.



Tabla de Contenido

I.	Resumen Ejecutivo	115
II.	Contexto	115
III.	Metodología y Alcance	116
IV.	Resultados Generales	119
V.	Resultados por Categoría	122
VI.	Conclusiones	133

Índice de Tablas

Tabla 1.	Datos Generales sobre las Auditorías Evaluadas	117
Tabla 2.	Pérdidas	120
Tabla 3.	Referidos y Situaciones Similares	121

Índice de Gráficas

Gráfica 1.	Auditorías por Tipo de Entidad Pública	117
Gráfica 2.	Ciclo de Vida de la Contratación Pública	118
Gráfica 3.	Hallazgos sobre Contratación	119
Gráfica 4.	Auditorías que Cuantifican Posibles Perdidas	119
Gráfica 5.	Hallazgos por Tipo	120
Gráfica 6.	Hallazgos Señalados Anteriormente	122

I. Resumen Ejecutivo

Como parte del proyecto [Contratos En Ley](#), Sembrando Sentido llevó a cabo un análisis sobre las auditorías publicadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), del 2016 hasta el 2019. El análisis, que evaluó 408 auditorías, tenía como objetivo identificar tendencias sobre comportamientos y prácticas indebidas en los procesos de contratación pública a nivel estatal y municipal.

Según los resultados del estudio, sobre el 45% de los señalamientos están relacionados con los procesos de contratación y compra pública. Entre los tipos más comunes de señalamientos identificados se encuentran: pagos indebidos o en exceso, manipulación de procesos para evitar la competencia, carencia de documentación para evaluar la contratación, y deficiencias en los procesos de evaluación de propuestas y adjudicación de contratos.

Aunque sólo en el 20% de los casos, los auditores asignados pudieron cuantificar pérdidas o fondos no-optimizados como consecuencia del incumplimiento, los mismos sobrepasan los USD 220 millones. El estudio también apunta hacia un alto porcentaje de señalamientos que se repiten entre auditorías, lo que pudiese indicar una lenta implementación de medidas correctivas, o la insuficiencia de las mismas para evitar que se repita el incumplimiento.

Como resultado del análisis, se recomienda aumentar las auditorías en la Rama Legislativa, ofrecer más apoyo técnico y de capacitación para ayudar a que las entidades puedan fortalecer sus procesos y controles, trazar y transparentar las acciones correctivas post-auditoría, y divulgar de forma proactiva las actualizaciones sobre los referidos que se remiten al Departamento de Justicia, al FBI y a la Oficina de Ética Gubernamental.

II. Contexto

El análisis a continuación forma parte de la investigación titulada “Evaluación de los Procesos de Contratación Pública en Puerto Rico” del proyecto [Contratos en Ley](#). La investigación tiene como propósito identificar fortalezas y debilidades dentro del ciclo de vida de la contratación pública en Puerto Rico, estimar su impacto y determinar soluciones. De esta forma, [Sembrando Sentido](#) contribuirá al desarrollo y la sostenibilidad de procesos de contratación pública robustos, transparentes e inclusivos a nivel estatal y municipal.

Para atender las problemáticas existentes en los procesos de contratación pública de Puerto Rico, es importante mejorar nuestro conocimiento sobre: i) el marco jurídico que dirige los procesos y normas de la contratación y la compra pública, ii) las dinámicas particulares y prácticas inadecuadas que dan paso a debilidades en dichos procesos, y iii) la transparencia y monitoreo disponible para proteger los procesos y evitar espacios de ineficiencia y/o corrupción. Por lo tanto, Sembrando Sentido, recopila y analiza información del proceso de contratación pública en Puerto Rico desde vertientes legales/

regulatorias, institucionales, tecnológicas y culturales. Utilizando como guía las recomendaciones y buenas prácticas sobre la contratación pública que promueven organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Alianza de Contratos Abiertos (Open Contracting Partnership), evaluamos las prácticas de contratación pública en Puerto Rico para así aportar a su transformación.

Una de las fuentes más importantes de información sobre prácticas y conductas inapropiadas en la gestión pública se deriva de la función de auditoría pública que lleva a cabo la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR). Las entidades fiscalizadoras superiores, como es el caso de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, son entes claves en el monitoreo y en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos y el comportamiento de los servidores públicos. Según lo indica 'The International Organization of Supreme Audit Institutions' (INTOSAI) "las instituciones supremas de auditoría pública, tienen como objetivo ayudar a mejorar el desempeño, la transparencia, la rendición de cuentas, la credibilidad, la integridad, la confiabilidad y la eficiencia del uso de los recursos públicos".¹ Como tal, son parte esencial de la gestión pública, ya que, velan por la capacidad e integridad gubernamental para ejercer exitosamente sus funciones.

Es por esta razón que los informes de sus auditorías, publicadas en la [página](#) de OCPR, presentan información valiosa sobre las prácticas de gobierno, evaluando cumplimiento con las normas establecidas para todo tipo de transacción gubernamental, identificando deficiencias, y recomendando acciones correctivas sobre las mismas. Como punto de partida para esta investigación, Sembrando Sentido llevó a cabo un análisis de estas auditorías, determinando las prácticas inadecuadas que se relacionan con los procesos de contratación pública para evaluar las mismas.

III. Metodología y Alcance

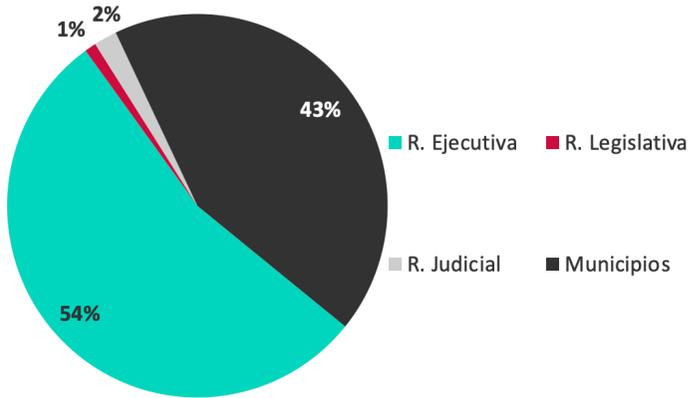
El análisis de las auditorías a continuación presenta un resumen de hallazgos presentados en 408 auditorías publicadas desde el 2016 al 2019.² A pesar de que las auditorías fueron publicadas del 2016-2019, los periodos evaluados entre auditorías varían, evaluando procesos de gestión tan temprano como el 1999 y tan reciente como el 2019. Los informes evaluados incluyen auditorías de la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa, y la Rama Judicial, al igual que los Municipios. Las auditorías municipales especiales, auditorías de entidades de un municipio en específico y las regionales fueron excluidas de este

¹ "INTOSAI-International Organization of Supreme Audit Institutions." Enlace (traducido al español)

² Para más información sobre la OCPR, puede visitar: <https://www.ocpr.gov.pr/preguntas-frecuentes/>

estudio.³ Es importante señalar, que en este análisis se reportan los resultados combinados de todas las entidades por nivel de gobierno (municipal versus estatal).

Gráfica 1. Auditorías por Tipo de Entidad Pública



Se destaca un número limitado de auditorías publicadas sobre la Rama Legislativa (4) y la Rama Judicial (8), relativo a las publicadas sobre la Rama Ejecutiva (221) y los Municipios (175). Sobre esta marcada diferencia, la OCPR detalló que, aunque durante el período evaluado se publicaron pocas auditorías correspondientes a la Rama Legislativa y la Rama Judicial, otras se encontraban en curso. En cuanto a la Rama Judicial, la OCPR indicó que la misma cuenta con buenos controles y personal capacitado.

Tabla 1. Datos Generales sobre las Auditorías Evaluadas

	Municipales	Estatales
Núm. de auditorías	175	233
Núm. de hallazgos	1062	684
Promedio de hallazgo por auditoría	6.1	2.94
Núm. de hallazgos relacionados con los procesos de contratación / compra	525	263
Parámetros sobre los períodos - comenzando y variando desde el	2007	1999
Parámetros sobre los períodos - comenzando y variando hasta el	2018	2019

³ Una auditoría fue eliminada al estar repetida.

Para llevar a cabo nuestra evaluación, Sembrando Sentido recopiló y organizó los datos detallados en los informes de las auditorías evaluadas.⁴ Si bien las auditorías presentadas evalúan una amplia gama de normas, identificamos y categorizamos a profundidad aquellas que presentan hallazgos relacionados con las etapas del ciclo de vida y los procesos de contratación pública⁵ (enfocándonos en la contratación de terceros). Nuestro estudio identificó como elegibles 788 de los señalamientos. Para evaluar los mismos, se documentaron los efectos, recomendaciones, referidos y situaciones similares de los 788 hallazgos/señalamientos relevantes.

Gráfica 2. Ciclo de Vida de la Contratación Pública



Una vez se seleccionaron los hallazgos relevantes, se desarrollaron “tipos” de hallazgos, para poder identificar las conductas más comunes. En ocasiones, los hallazgos que identificamos como relevantes a los procesos de contratación, aplican a más de un tipo de conducta/práctica inadecuada. Cuantificamos los resultados, seleccionando todas las categorías aplicables. Sobre el 36% de los hallazgos clasificaron bajo más de un tipo de práctica indebida. Por ejemplo, el Hallazgo 1. de la auditoría M-19-10 dicta “Fraccionamiento del costo de obras de construcción, y formalización de contratos sin que los contratistas presentaran las fianzas o actualizaran las pólizas requeridas.” Si bien el hallazgo cualifica como uno sobre los procesos de contratación pública, aplica a dos de los tipos de hallazgos definidos: i) manipulación de procesos para evitar la competencia, y ii) contratistas que no pagaron las fianzas/pólizas requeridas.

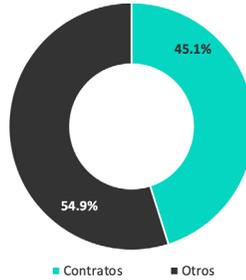
⁴ Ver resumen de datos evaluados aquí: [enlace](#)

⁵ Un contrato existe desde que una o varias personas prestan su consentimiento a obligarse a dar alguna cosa o prestar algún servicio. Art. 1206 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3371. Rodríguez Ramos vs. ELA 2014 TSPR 32 190 DPR _ 6 de marzo de 2014. Este será válido si concurren tres elementos: consentimiento, objeto y causa.

IV. Resultados Generales

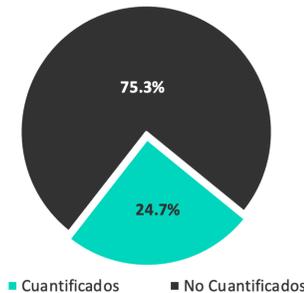
Según la totalidad de las auditorías evaluadas, sobre el **45% de los hallazgos están relacionados con, o afectan los procesos de contratación, compra y/o adquisición pública.**

Gráfica 3. Hallazgos sobre Contratación



Aunque los municipios proporcionalmente tienen más hallazgos relacionados a los procesos de contratación, el monto que OCPR cuantifica como posibles **pérdidas** dentro del periodo de publicaciones evaluadas es mayor a nivel estatal, sumando a **sobre USD 141 millones** (versus la pérdida estimada en USD 24 millones a nivel municipal). No obstante, alrededor del 64% de la pérdida de recursos a nivel estatal se debe a grandes pérdidas (sobre USD 90 millones en total) identificadas en tres auditorías de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, el Departamento de Salud y la Autoridad de Edificios Públicos. Aun así, en total, la OCPR estima una **pérdida de USD 166 millones**, resaltando que son limitadas las ocasiones en que la OCPR logra cuantificar la pérdida o posible pérdida. Adicionalmente, se estima que al menos USD 57 millones no fueron optimizados⁶. La mayoría de los casos en que la OCPR cuantifica posibles pérdidas, están relacionados con inversiones (obras y sistemas) que no terminan o no tienen utilidad, o con pagos indebidos (por trabajos no ejecutados, etc.).

Gráfica 4. Auditorías que Cuantificaron Posibles Pérdidas



⁶ Refiriéndose a gastos mayores o en exceso a lo que se hubiese incurrido de haber seguido las normas y los procesos correspondientes.

Tabla 2. Pérdidas

	Pérdida a Nivel Estatal	Pérdida a Nivel Municipal
 Recursos que posible-mente no se optimizaron	\$46,171,163.00	\$11,067,165.00
 Recursos posiblemente perdidos	\$141,217,839.99	\$24,842,462.00

Dentro de los 788 hallazgos categorizados como relacionados a los procesos de interés, los tipos de **hallazgos más comunes** fueron los **pagos no sustentados y la manipulación de procesos para evitar la competencia** en la contratación, compra y adquisición pública. A estos les sigue la falta de expedientes y documentación completa sobre los procesos de contratación y compra, y deficiencias en la evaluación y adjudicación de contratos/compras. El análisis fortalece los resultados de otros estudios de la “Evaluación de los Procesos de Contratación Pública en Puerto Rico” que señalan la falta de competencia y sano manejo fiscal. Sin embargo, resulta importante recalcar que, dado el enfoque variado de las auditorías, no es posible confirmar que las identificadas sean las debilidades principales.

Gráfica 5. Hallazgos por Tipo



Dentro de los 788 hallazgos, 54 resultaron en referidos remitidos al Departamento de Justicia, FBI y/o a la Oficina de Ética Gubernamental. A la fecha de publicación de los informes de auditoría, solo siete (7) de los 54 referidos estaban en procesos de investigación o se habían

investigado y determinado por el Departamento de Justicia. Dos (2) se encontraban en procesos de evaluación por parte de la Oficina de Ética Gubernamental. Esto apunta a posibles atrasos en la fiscalización, creando mayores oportunidades para la destrucción de evidencia y la interferencia indebida.

Con el fin de ofrecer una actualización sobre el estatus de estos referidos, Sembrando Sentido solicitó información sobre los mismos al Departamento de Justicia y a la Oficina de Ética Gubernamental. Según informaron, a noviembre de 2020, la gran mayoría de los referidos ya se habían cerrado/archivado sin mayores acciones. Solo 4 referidos se encontraban activos en ambas entidades.

Tabla 3. Referidos y Situaciones Similares

	Municipales	Estatales
Hallazgos relacionados con los procesos de contratación / compra	525	263
Ocasiones en que una situación similar fue señalada en auditorías pasadas	139	29
Referidos al Departamento de Justicia, FBI o a la Oficina de Ética Gubernamental	44	10

Los informes de las auditorías definen recomendaciones y acciones correctivas a tomar para evitar que los señalamientos se repitan en un futuro. La OCPR requiere que las entidades desarrollen planes de acción correctiva (PAC) para atender los señalamientos identificados. Estos planes son evaluados por el equipo de la Oficina de los Analistas del PAC, para su evaluación y validación. Aun así, nuestro análisis revela un alto número de señalamientos con “situaciones similares” identificadas en auditorías pasadas, lo que apunta a que las debilidades expuestas anteriormente no se atendieron o corrigieron exitosamente.

Si bien, la OCPR cuenta con la Oficina del PAC y ofrece adiestramientos para ofrecer capacitación y apoyar la implementación de procesos más robustos, la OCPR destaca que los cambios de administración, y por consecuente de personal, es uno de los factores que limita la continuidad de expertos, y la efectividad de la implementación de acciones correctivas. La OCPR también añadió a la lista de posibles factores que aportan a la repetición de incumplimiento, la politización y el alto número de puestos de confianza que puede influenciar sobre el nivel de compromiso sobre la labor, y que el tiempo que toma llevar a cabo las auditorías (e identificar el incumplimiento), presenta ventanas y lapsos para que continúen ocurriendo las mismas acciones de incumplimiento.

Gráfica 6. Hallazgos Señalados Anteriormente



V. Resultados por Categoría

A continuación, resumimos los tipos de hallazgos, detallando por categorías, de qué se trata, el efecto adverso que puede causar, y las recomendaciones presentadas por la OCPR para remediar lo observado y evitar que se repita.

1. Pagos no sustentados o en exceso – Identificado en el ~15% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Se hacen pagos por servicios fuera de la vigencia del contrato u orden, o sin el mismo formalizado.
- Se procesan pagos duplicados, onerosos (por encima del costo promedio), en exceso a lo acordado en el contrato/orden, o por trabajos que no se realizaron o productos/bienes no entregados.
- Se aprueban pagos sin las facturas, evidencia del servicio o producto otorgado, con deficiencias sobre los comprobantes, o sin la debida pre-intervención/pre-autorización.
- Se hacen pagos sin retenerle al contratista las contribuciones correspondientes.

Importa porque:

- Pagos indebidos, en exceso, duplicados, y demás, implica pérdida de fondos sin utilidad, sin resultado y/o sin el beneficio esperado.
- Puede resultar en evasión contributiva y penalidades a las entidades públicas por no retener las contribuciones requeridas, aumentando la pérdida de fondos.
- Imposibilita el control adecuado de los procesos de pago y desembolso, la documentación sobre la evaluación y certificación de la evidencia sobre el trabajo y veracidad de las facturas, dificultando la fiscalización sobre las mismas.
- La falta de documentación y registro sobre los pagos y

desembolsos también puede ocasionar que se vuelvan a efectuar pagos utilizando los mismos documentos/evidencia.

Recomendaciones de OCPR:

- Supervisar las funciones de los Directores de Finanzas para asegurarse de que se preparen los comprobantes de desembolso para todos los pagos que se realicen, se contabilicen los pagos efectuados, y se incluya en el registro la propiedad adquirida o evidencia del servicio por el cual se está efectuando el pago.
- Recuperar los fondos pagados indebidamente o en exceso.
- Establecer controles internos para el recibo de facturas, verificar la autenticidad y corrección de las facturas, y ejercer las funciones de pre-intervención.

2. Manipulación de procesos para evitar la competencia – Identificado en el ~10% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No se lleva a cabo una evaluación de necesidades para definir qué se necesita contratar/comprar.
- Se fracciona (o fragmenta) un contrato en varios, para que, al ser más pequeños, no requieran de procesos abiertos y competitivos.
- No se pide el mínimo de cotizaciones (usualmente, 3 es el mínimo), o se requieren, pero no se llevan a cabo los procesos de licitación (como las subastas, los RFPs y otros).
- Se crean requerimientos de un servicio o producto que son muy generales, lo que le dificulta al postor presentar una propuesta que atienda las necesidades.
- Se crean requerimientos de un servicio o producto que son muy específicos, sin justificación razonable, para favorecer a un postor.
- Se declara emergencia con la intención de, o se utiliza el estado de emergencia para llevar a cabo procesos de compra o contratación sin tener que cumplir con los procesos regulares de competencia.
- Un individuo comparte información confidencial sobre la licitación para darle ventaja a un postor sobre otros. Refiriéndose al individuo o corporación, interesado en la oportunidad de contrato o compra.

Importa porque:

- Cuando no se identifican y delimitan las necesidades correctamente, existe un mayor riesgo de invertir en cosas que no son prioridad, o que no rindan el beneficio esperado.

- El impedir la libre competencia entre el mayor número de licitadores posibles reduce la posibilidad de obtener la mejor oferta. Lo que es peor, en ocasiones, esta práctica de manipular procesos se ejerce para agraciarse a un postor en específico. Cuando esto ocurre, es aún más probable que el postor agraciado no fuera la mejor opción. Cuando no se escogen las mejores opciones, se malgastan fondos y se arriesga la calidad y efectividad del producto final.
- Cuando se emiten órdenes de emergencia, no se evalúan y fiscalizan los contratos y las compras con la misma rigurosidad, facilitando la otorgación indebida o inadecuada de los mismos.
- El manipular los procesos de licitación y subasta, disminuye la confianza y la credibilidad en la gestión pública, lo que también desincentiva a posibles postores de presentar propuestas en el futuro, ya que no creen en la transparencia y legitimidad del proceso.

Recomendaciones de OCPR:

- Convoca a los jefes de agencia, alcaldes y demás a velar porque no se fraccionen proyectos, costos, servicios, etc.
- Recomienda que los encargados de los procesos de licitación, de evaluación y fiscalización monitoreen la selección de métodos de licitación, fomentando así los procesos correctos y abiertos, y que se otorgue un tiempo justo para responder y publicar las oportunidades en diversos foros, con detalles suficientes para facilitar la competencia justa.
- Supervisar las funciones del director de compras y suministros, para asegurarse de que se obtenga el mínimo de cotizaciones y/o se requiera un proceso de propuesta/subasta competitiva.

3. Expedientes incompletos o no localizados sobre compras y contratos – Identificado en el ~10% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No se logra hallar o identificar los funcionarios o empleados que formaron parte del proceso de licitación o adjudicación.
- No se logra localizar los expedientes, documentos o evidencia relacionados a los procesos de contratación (ej. informes de inspección, facturas, evaluación de propuestas, etc.).

Importa porque:

- Sin la documentación e información sobre los funcionarios responsables, no se puede fiscalizar a tiempo sobre procesos de contratación ni se puede atribuir

responsabilidades cuando se identifica incumplimiento con las leyes y las normas correspondientes.

Recomendaciones de OCPR:

- Velar porque se documente adecuadamente toda la información relevante a los procesos de contratación y de compras (incluyendo la evaluación de necesidades, documentos de licitación, evaluación de propuestas, verificación de los licitadores, adjudicación y contrato, evidencia, facturas, pagos, personas responsables, etc.) para facilitar el control sobre los mismos, y posibilitar la fiscalización a tiempo.

4. Evaluación y/o adjudicación inadecuada – Identificado en el ~9% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Se le adjudica un contrato a un postor que no presentó la mejor propuesta.
- Individuos sin la debida autoridad aprueban y/o firman contratos u órdenes de compras, o participan de forma indebida en la evaluación (dado a conflictos de interés o a tareas conflictivas).
- No se evalúan las propuestas o la entidad carece de unidades de compras centralizadas.
- Las Juntas de Subastas no cuentan con los miembros requeridos por ley o están inoperantes.
- Se adjudican contratos por servicios redundantes.
- Las Juntas de Subastas, Legislatura Municipal, Secretaría de la Gobernación y de la Oficina de Gerencia y Presupuesto u otra entidad relevante, no autoriza o aprueba el contrato / orden de compra.
- Empleados de compras y contratos sin ser debidamente adiestrados y capacitados.
- Actas de las Juntas de Subastas que no se documentaron o firmaron.

Importa porque:

- Puede propiciar favoritismos ya que, en ocasiones, se manipula la adjudicación para beneficiar a postores que no presentaron la mejor oferta, y/o la más económica, o que no cuentan con las licencias o experiencia requerida.
- Puede dar lugar a que se cuestione y hasta se impugne la validez de los acuerdos.
- Impide a los cuerpos reguladores y fiscalizadores considerar y determinar la legalidad, necesidad y razonabilidad de los acuerdos antes de ser adjudicados.
- Debilita la confianza respecto a la libre competencia de las oportunidades de licitación, desmotivando a otros de competir en futuras licitaciones.
- Imposibilita una evaluación rigurosa y debidamente documentada, para récord y revisión futura.

Recomendaciones de OCPR:

- Velar porque los cuerpos y funcionarios involucrados en la evaluación y adjudicación estén debidamente constituidos y adiestrados, y no tengan conflictos de interés.
- Supervisar que se documente y justifique, de forma detallada y transparente, la evaluación y determinación de adjudicación.
- Asegurar que los contratos se adjudiquen al mejor postor.

5. Manejo indebido de fondos en la contratación y/o compra – Identificado en el ~8% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No se obligan los fondos durante la otorgación del contrato.
- La entidad pública no cuenta con los informes fiscales o reconciliaciones bancarias necesarias para poder determinar las partidas presupuestarias para los contratos delineados (excluyendo señalamientos generales sobre deficiencias en las reconciliaciones).
- Falta de negociación sobre tarifas o presupuestos adecuados para el contrato.

Importa porque:

- Impide que se pueda determinar la disponibilidad de fondos para los contratos determinados, que se descubran a tiempo irregularidades, o que se cuente con información completa y confiable del estado fiscal de la entidad, previo a incurrir en más gastos.
- La falta de controles en las partidas presupuestarias, propicia sobregiros que pueden imposibilitar pagos por servicios, provocando costosos litigios.

Recomendaciones de OCPR:

- Ejercer una supervisión eficaz sobre las funciones financieras para asegurar que se lleven a cabo las conciliaciones bancarias y los informes fiscales a tiempo, se tenga la contabilidad al día, y se obliguen los créditos de contratos antes de comenzar el mismo.

6. Contratos sin formalizar o retroactivos – Identificado en el ~7% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Servicios, órdenes de cambio, extensiones que se ejecutan en la práctica sin formalizar a través de la gestión y la aprobación del contrato, o que se formaliza luego de comenzar el servicio (de manera retroactiva).
- Se acuerdan contratos de servicios profesionales con vigencia mayor a la permitida.
- La adquisición de servicios o bienes no cuenta con una orden de compra.

Importa porque:

- Desembolsos y pagos por trabajos sin órdenes, contratos o enmiendas que establezcan obligaciones, propicia pagos irregulares e indebidos.
- Los contratos retroactivos no son permitidos, y dificultan el contar con un registro y control completo, y al día, de los servicios y productos contratados/adquiridos.
- No contar con contratos u órdenes de compra formalizadas, elimina la claridad y oficialización de los derechos, obligaciones y términos del producto o servicio contratado/adquirido, dificultando cualquier tipo de reclamo por incumplimiento.
- Impide o retrasa la fiscalización y el monitoreo de los contratos.

Recomendaciones de OCPR:

- Ejercer la supervisión eficaz sobre el desempeño de los Oficiales de Compras, Directores de Finanzas, y otros para asegurarse de que todo acuerdo esté debidamente formalizado antes de su implementación, y evitar pagos o desembolsos por productos o servicios con acuerdos no debidamente formalizados.

7. Contratistas sin licencias, permisos o experiencia requerida – Identificado en el ~6% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Los contratistas no cuentan con las licencias requeridas para el trabajo (como licencias de arquitectos, agrimensores, ingenieros, inspectores, etc.).
- Se contratan entidades/individuos que no tienen la experiencia requerida, o están debidamente registrados.
- Contratistas comienzan a ejecutar obras sin los debidos permisos.
- Contratistas que no están en los registros requeridos (ej. Registro Único de Licitadores).

Importa porque:

- Disminuye la confianza en, y pone en peligro el trabajo que se lleva a cabo, o los bienes o productos adquiridos, ya que, los lleva a cabo una entidad sin las cualificaciones necesarias.
- La falta de permisos de obra perjudica la función reguladora de Oficina de Gerencia de Permisos para proteger los recursos y asegurar que las obras que se llevan a cabo sean seguras y aptas para uso.
- Los servicios que requieren de licencias y permisos, por lo general implican trabajos y productos especializados. La entidad pública que contrata servicios especializados (ej. de ingeniería o servicios profesionales) a una corporación

que no ha demostrado (legalmente) tener el peritaje necesario para ejercer la función contratada, pone en riesgo la calidad del servicio.

- Puede resultar en sanciones económicas por parte de las entidades fiscalizadoras.

Recomendaciones de OCPR:

- Recomiendan al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, la Junta de Calidad Ambiental, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Junta Examinadora de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico, y otros a evaluar y accionar sobre los hallazgos.
- Los jefes de agencia, o alcaldes deben evaluar el recobro de los fondos pagados a contratistas que no cumplen con las licencias o permisos requeridos.
- Los empleados deben verificar que los contratistas cumplan con las licencias, experiencia, o permisos necesarios y evidenciarlo.

8. Falta de inventarios de propiedad – Identificado en el ~5% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- La entidad gubernamental no cuenta con registros o inventarios de su propiedad, o registros al día.

Importa porque:

- Sin el mismo, se dificulta el poder determinar las necesidades de compras o adquisición, promoviendo que se hagan compras redundantes, e incurran en gastos innecesarios.
- Sin un control adecuado de la propiedad, se propicia el uso indebido o la pérdida (o hurto) de la misma, sin que se pueda detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Recomendaciones de OCPR:

- Velar por hacer un inventario periódico y riguroso sobre los bienes físicos como materiales, suministros y equipos en la entidad.

9. Documentación no remitida/remitida con atraso a los Registros – Identificado en el ~4% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No se envía, o se envía con retraso información requerida sobre los contratos y licitadores al Registro de Contratos de la Oficina del Contralor u otro Registro correspondiente.

Importa porque:

- Incumple con los requisitos de ley sobre remisión de documentos.

- Mientras estos contratos, órdenes y contratistas no estén debidamente registrados y su trabajo no esté documentado, ni los funcionarios, ni los ciudadanos pueden acceder, monitorear o fiscalizar dichas funciones.
- Limita acceso de los funcionarios a expedientes completos y confiables que sirvan para conocer, mantener control del registro, y monitorear la labor contratada.

Recomendaciones de OCPR:

- Velar porque se registren y remitan dentro del tiempo establecido la información requerida sobre los contratos, contratistas, proveedores y órdenes de compra.

10. Contratistas que no pagaron las fianzas/pólizas requeridas – Identificado en el ~4% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No se ha cumplido con los pagos necesarios, dependiendo del servicio o producto a rendir.
- No se le retuvo contribuciones al contratista.

Importa porque:

- Sin pagar las mismas no hay cubierta de incumplimiento, accidentes, y/o garantías, eliminando la responsabilidad del contratista, y redundando en vez, en la entidad pública.
- No retener los arbitrios correspondientes limita los ingresos del gobierno y su capacidad de atender las necesidades de sus constituyentes.

Recomendaciones de OCPR:

- Que las entidades reguladoras evalúen entidades públicas que hayan incumplido, para velar por su corrección y por que no se repita.
- Jefes de agencias y alcaldes deben velar porque los permisos, fianzas/pólizas y retenciones estén al día previo a la formalización del contrato y de comenzar una labor, y exigir evidencia de esta.
- Recobrar los fondos no pagados por parte de los contratistas, por incumplir con los requisitos de pólizas, fianzas, etc.

11. Falta de fiscalización y auditoría interna – Identificado en el ~4% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Las unidades, comisiones, o profesionales de auditoría no llevan a cabo su gestión con la regularidad y profundidad requerida.

Importa porque:

- Sin una fiscalización continua y eficaz de las finanzas y las contrataciones de la entidad, no se puede identificar

problemas y tomar medidas correctivas, y/o fijar responsabilidades según sea necesario.

Recomendaciones de OCPR:

- Asegurarse de que exista una supervisión eficaz sobre las funciones de la entidad para velar por el cumplimiento de deberes y obligaciones, y atender problemáticas a tiempo y debidamente.

12. Compras, Obras, proyectos, y/o adquisición sin utilidad – Identificado en el ~4% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Se hacen inversiones para proyectos, compras, adquisiciones, servicios u obras que luego no se utilizan o no logran los beneficios esperados.

Importa porque:

- No se maximizan los fondos disponibles, reduciendo la capacidad del gobierno de atender las necesidades de su población.

Recomendaciones de OCPR:

- Completar los procesos iniciados para culminar los trabajos y que los recursos invertidos redunden en beneficio del interés público.
- Tener personas capacitadas, supervisando la gestión, para asegurarse de que se efectúen los trabajos y se reciban los servicios.
- Planificar los proyectos y evaluar su viabilidad y necesidad antes de invertir recursos en su desarrollo o adquisición.

13. Reglamentos de compras y/o contratos inexistentes o sin actualizar - Identificado en el ~4% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Los reglamentos de compras, adquisiciones y/o contratación no están establecidos, no se han actualizado, no se han aprobado, no se usan, o no se promulgan.

Importa porque:

- La discreción es mayor cuando no hay normas y reglamentos, presentando espacios para llevar a cabo conductas y prácticas poco efectivas, inadecuadas, o delictivas en las contrataciones.
- Puede dar lugar a que se lleven a cabo procesos que incumplen con lo dispuesto en Ley, y a que se utilicen indebidamente los fondos públicos.
- Sin documentos guías, personas sin amplia experiencia pueden cometer errores que limiten o reduzcan el uso eficiente e impacto de los recursos públicos.

- Crea disparidad sobre cómo se llevan a cabo los procesos de contratación y compra.

Recomendaciones de OCPR:

- Actualizar o desarrollar, y promulgar los reglamentos de contratación y compra, incluyendo información sobre los controles internos y disposiciones que se atemperan con el marco legal y el contexto actual.

14. Contratos sin información clave – Identificado en el ~3% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- No contiene especificaciones básicas sobre los términos del contrato (tiempos, precios, cantidades, servicio, etc.).
- No se incluyen cláusulas requeridas por ley.
- El contrato no cuenta con las certificaciones requeridas del contratista.
- Los términos del contrato incumplen con la reglamentación aplicable.

Importa porque:

- La falta de información clave sobre los bienes, productos o servicios a otorgar, dificulta la reclamación en caso de incumplimiento.
- Las cláusulas y certificaciones requeridas por ley (de cumplimiento con el gobierno, anticorrupción, etc.) son esenciales para promover la contratación de aquellos que cumplen con requisitos de integridad y responsabilidad empresarial.

Recomendaciones de OCPR:

- Exigirle a los contratistas y proveedores las certificaciones requeridas por ley.
- Incluir cláusulas contractuales requeridas por ley.
- Evitar contratos con términos ambiguos, incluyendo siempre los detalles de tiempo, servicio, cantidad, precio, etc.

15. Incumplimiento de contratos – Identificado en el ~2% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Los contratistas no cumplen con las condiciones (de tiempo, servicio, producto, cualificaciones, etc.) estipuladas en el contrato.

Importa porque:

- El incumplir en contratos redundará en un servicio incompleto, donde se incurrieron gastos sin obtener los beneficios o el resultado esperado.

Recomendaciones de OCPR:

- Velar por claridad sobre las condiciones y obligaciones de contratos y monitorear regularmente el trabajo, producto o servicio otorgado.
- Asegurar pre-intervención y verificación rigurosa para evitar pagos en exceso.

16. Posible falsificación de documentos – Identificado en el ~1% de los hallazgos relevantes

Ocurre cuando:

- Se encuentra evidencia de colusión – cuando varios postores o proveedores acuerdan dar la apariencia de competir, y presentar las propuestas de forma que salga agraciado el postor que ellos mismos determinen (usualmente a cambio de beneficios alternos, como subcontratos).
- Se alteran documentos, como facturas, certificados y demás, para obtener beneficios económicos o ventajas competitivas.
- Cotizaciones y propuestas falsas para dar la “ilusión” de competencia.

Importa porque:

- El mismo indica un posible delito, llevado a cabo con el fin de beneficiar o favorecer a un licitador o proveedor en específico, o para desviar fondos públicos para generar beneficios privados (corrupción, fraude, etc.), redundando en pérdidas de fondos e incumplimiento de lo estipulado.
- Priva a la entidad de establecer procesos verdaderamente competitivos para escoger las mejores ofertas y optimizar los recursos públicos.
- Puede lacerar la reputación de la entidad, y afectar futuras oportunidades para adquirir fondos, o para atraer licitadores íntegros y competentes.

Recomendaciones de OCPR:

- Refiere al Departamento de Justicia, la Oficina de Ética Gubernamental y otros, para evaluar la evidencia recopilada y determinar acciones correspondientes.
- Las entidades deben establecer controles internos para monitorear y proteger los procesos de contratación de diversos delitos, y verificar la autenticidad de los documentos que se presentan y los postores.
- Asegurarse de cumplir con los requerimientos de los procesos de solicitud/licitación (dependiendo del tipo de contrato, puede ser un mínimo de cotizaciones, subastas, RFP u otro procedimiento), aceptación de propuestas, evaluación y la adjudicación de contratos.
- Contar con una sana, regular e independiente supervisión

de los procesos de contratación, para identificar problemas a tiempo.

VI. Conclusiones

El análisis de las auditorías, aunque se limita a evaluar los informes publicados del 2016-2019, evidencia el enorme reto que existe a nivel estatal y municipal sobre las prácticas de contratación y compra pública. En específico, observamos la falta de controles en los pagos y desembolsos (~15% de incidencia), la evasión de los procesos competitivos (~10%), la documentación incompleta de contratos (~10%), y la falta de evaluaciones y adjudicaciones de contratos (~9%). Si bien estos hallazgos nos ayudan a determinar dónde pueden estar las problemáticas más imperantes, también reconocemos que el enfoque abarcador de las auditorías impide confirmar si las debilidades identificadas en este estudio son las más significativas en la práctica. Estudios complementarios a este ayudarán a confirmar dónde están los mayores retos.

También se observa un retraso en la determinación de entidades fiscalizadoras sobre lo remitido por la OCPR, poniendo en riesgo la capacidad de sancionar a aquellos que, posiblemente cometieron delitos relacionados a la malversación de fondos y corrupción.

Respecto a nuestras recomendaciones iniciales, entendemos que la recurrencia de las “situaciones similares” apunta a inconsistencia e ineficiencia en la implementación de acciones correctivas. Sugerimos que, en adición a las recomendaciones expuestas por la OCPR en sus auditorías, se aumenten las auditorías a la Rama Legislativa y la Rama Judicial, especialmente en la Rama Legislativa, donde han surgido múltiples casos de prácticas indebidas durante los últimos años. Adicionalmente, consideramos que ampliar el apoyo de capacitación ayudaría a que las entidades puedan fortalecer sus procesos y controles, y evitar repetir los errores del pasado.

También recomendamos la transparencia y trazabilidad de las acciones correctivas, para que las entidades fiscalizadoras y reguladoras, al igual que los ciudadanos, puedan ver cuando una entidad toma o no acción post-auditoría. A su vez, convocamos a que también se divulguen actualizaciones sobre los referidos que se remiten al Departamento de Justicia, al FBI y a la Oficina de Ética Gubernamental, para transparentar el nivel de atención que se le da, y los resultados de los referidos.