

INFORME DE AUDITORÍA DA-11-04

14 de diciembre de 2010

Departamento de la Vivienda

(Unidad 1300 - Auditoría 13223)

Período auditado: 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2008

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	3
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	7
ALCANCE Y METODOLOGÍA	8
OPINIÓN.....	9
INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR.....	9
RECOMENDACIONES	9
AL SECRETARIO DE LA VIVIENDA	9
CARTAS A LA GERENCIA.....	10
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	11
AGRADECIMIENTO.....	11
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	12
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	12
HALLAZGOS EN EL DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA	13
1 - Desviaciones de ley y de reglamento relacionadas con la remisión de contratos de construcción a la Oficina del Contralor de Puerto Rico	13
2 - Deficiencia relacionada con las órdenes de cambio de los proyectos de construcción	15
3 - Ausencia de un sistema adecuado de archivo, y documentos de los proyectos de construcción no suministrados para examen	18
ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	22

legado
ADMU
ADMU

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

14 de diciembre de 2010

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Departamento de la Vivienda (Departamento) 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 el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este es el cuarto y último informe, y contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con los contratos de construcción y de rehabilitación de viviendas en las comunidades especiales. En el primer informe presentamos el resultado del examen de los controles internos relacionados con la propiedad, la contabilidad, los vehículos de motor y el almacén de materiales (*Informe de Auditoría DA-08-13* del 29 de febrero de 2008). En el segundo informe presentamos el resultado del examen de los controles internos relacionados con las subastas para la construcción de obras y de mejoras permanentes y la rehabilitación de viviendas en las comunidades especiales, y el funcionamiento de la Junta de Subastas y del Comité Consultor (*Informe de Auditoría DA-10-11* del 4 de noviembre de 2009). En el tercer informe presentamos el resultado del examen de las operaciones relacionadas con las compras (*Informe de Auditoría DA-10-14* del 8 de diciembre de 2009).

¹ Las normas de esta 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.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Departamento fue creado mediante la *Ley Núm. 97 del 10 de junio de 1972*, según enmendada, con el propósito de dar un enfoque integral al problema de la vivienda en Puerto Rico y para establecer una coordinación adecuada entre diferentes agencias que inciden en este sector programático. El Departamento auspicia el desarrollo de nuevas viviendas de interés social para atender los sectores más necesitados, y atiende las necesidades físicas y de desarrollo social de numerosas comunidades en la Isla.

El Departamento es dirigido por un Secretario nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Los servicios del Departamento se canalizan a través de las oficinas del Secretario y del Subsecretario, y de varias oficinas y secretarías asesoras y administrativas.

Mediante la *Ley Núm. 1 del 1 de marzo de 2001, Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico*, según enmendada, se estableció la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en lo relativo al desarrollo integral de las comunidades especiales. Como parte de esto, se establece el principio de la autogestión y el apoderamiento comunitario para promover que las comunidades especiales reconozcan y ejerzan el pleno dominio y control de sus vidas, partiendo desde su propio esfuerzo y poder².

Con el fin de cumplir con la encomienda de la mencionada *Ley*, el 21 de noviembre de 2002, mediante la *Ley Núm. 271*, se creó el Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales (Fideicomiso Perpetuo), el cual constituye un cuerpo corporativo público con personalidad jurídica independiente, sin fines de lucro, irrevocable y a perpetuidad. Este Fideicomiso está adscrito al Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF), donde

² La Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (OCGFSa) es la entidad que tiene la responsabilidad de implantar la política pública enunciada en dicha *Ley*. El 6 de febrero de 2007, el 6 y 18 de agosto de 2008, el 19 de febrero de 2009 y el 16 de marzo de 2010, emitimos los *informes de auditoría DA-07-19, DA-09-05, DA-09-08, DA-09-19 y DA-10-24*, respectivamente, relacionados con la OCGFSa, disponibles en nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

se mantienen depositados los fondos del mismo³. Se crea para mejorar la calidad y las condiciones de vida para 686 comunidades especiales con una inversión de \$1,000,000,000. Entre sus propósitos estaba la construcción y la rehabilitación de viviendas, la construcción y mejoras a los sistemas de electricidad y a los sistemas de agua y de alcantarillados, la reparación y el mejoramiento de calles y de aceras, y la construcción y mejoras de las áreas recreativas, entre otros. De la inversión asignada, \$560,000,000 fueron destinados para la rehabilitación y la construcción de 20,000 viviendas, \$130,000,000 para la construcción de instalaciones públicas, y \$310,000,000 para otras construcciones y mejoras y para la rehabilitación de proyectos para las comunidades especiales.

Mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-2005-68*, aprobado el 4 de noviembre de 2005 por el Gobernador, y la *Orden Administrativa del Secretario del Departamento OA-HD-05-27*, emitida el 9 de noviembre de 2005 por el Secretario de la Vivienda, se aprobó la transferencia y la consolidación al Departamento de las funciones, los programas, y las actividades y las unidades de una de las agencias adscritas al mismo, conocida como la Administración para la Revitalización de las Comunidades (ARCO). Mediante la *Orden Administrativa del Secretario del Departamento OA-HD-05-29*, emitida el 16 de noviembre de 2005, se crea la Secretaría Auxiliar de Subsidio de Vivienda y Desarrollo Comunitario (antes ARCO). Bajo esta Secretaría Auxiliar se agrupan los distintos programas especializados en subsidios de vivienda⁴.

Mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-2006-03*, aprobado el 23 de enero de 2006 por el Gobernador, y la *Orden Administrativa del Secretario del Departamento OA-HD-06-10*, emitida el 15 de febrero de 2006 por el Secretario de la Vivienda, se aprueba la transferencia y la consolidación al Departamento de todas las funciones, los programas, las actividades, y las unidades existentes de otra de las agencias adscritas al mismo, conocida como

³ El 19 de diciembre de 2006 emitimos el *Informe de Auditoría CP-07-05* relacionado con el Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales; disponible en nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

⁴ En la *Orden Administrativa OA-HD-06-4*, emitida el 19 de enero de 2006 por el Secretario de la Vivienda, se aclara que el nombre correcto es Secretaría de Subsidio de Vivienda y Desarrollo Comunitario.

la Administración de Desarrollo y Mejoras de Vivienda (ADMV). Mediante la *Orden Administrativa del Secretario del Departamento OA-HD-06-15*, emitida el 16 de marzo de 2006, se crea la Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda (antes ADMV). Bajo esta Secretaría se agrupan los programas y las secciones especializadas en el desarrollo y la construcción de proyectos.

Ambas consolidaciones se realizaron, en parte, para atemperar la estructura organizacional a las necesidades actuales del Departamento y, cumplir con su misión de aumentar el inventario de viviendas, administrar los proyectos de vivienda pública existente y ofrecer programas de subsidios a individuos y a familias de bajos o medianos recursos.

El 20 de febrero de 2008, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) autorizó varios cambios a la estructura organizacional del Departamento. Entre los cambios más significativos que resultan de esta reorganización están: la fusión de la ARCO con el Departamento como la Secretaría de Subsidio de Vivienda y Desarrollo Comunitario, y la fusión de la ADMV con el Departamento, para la cual se crean la Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda, y la Secretaría de Adquisición y Venta de Propiedades. También se crearon las administraciones regionales del Departamento localizadas en los municipios de Aguadilla, Arecibo, Bayamón, Caguas, Carolina, Guayama, Humacao, Mayagüez, Ponce, San Juan y Utuado. Estas funcionaban como centros de servicios integrados para prestar los mismos servicios que se ofrecen a nivel central.

Según información suministrada por la División de Finanzas Estatales del Departamento, en los años fiscales del 2003-04 al 2008-09 (al 31 de diciembre de 2008) el Departamento contó con asignaciones presupuestarias y fondos especiales por \$388,723,186, y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$260,187,403, para un saldo no obligado de \$128,535,783, según se indica:

AÑO FISCAL	ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO GENERAL ⁵	FONDOS ESPECIALES ⁶	TOTAL	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES	SALDO NO OBLIGADO
2003-04	\$ 13,992,369	\$ 37,575,945	\$ 51,568,314	\$ 30,648,624	\$ 20,919,690
2004-05	18,844,152	37,974,982	56,819,134	39,299,396	17,519,738
2005-06	21,320,321	30,823,272	52,143,593	41,413,078	10,730,515
2006-07	23,153,000	53,993,611 ⁷	77,146,611	55,340,738	21,805,873
2007-08	25,726,000	57,162,563 ⁸	82,888,563	57,521,820	25,366,743
2008-09 ⁹	<u>27,329,000</u>	<u>40,827,971</u>	<u>68,156,971</u>	<u>35,963,747</u>	<u>32,193,224</u>
TOTAL	<u>\$130,364,842</u>	<u>\$258,358,344</u>	<u>\$388,723,186</u>	<u>\$260,187,403</u>	<u>\$128,535,783</u>

Además, durante los años fiscales del 2003-04 al 2007-08, el Departamento contó con fondos federales¹⁰ por \$307,890,984 y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por el

⁵ En las Asignaciones del Presupuesto General se incluye el Departamento, la ADMV y la ARCO.

⁶ El Departamento recibe fondos en virtud de lo siguiente: *Boletín Administrativo OE-1981-3923-B* del 17 de septiembre de 1981, para crear la Comisión para el Desarrollo de la Comunidad de Río Bayamón; *Ley Núm. 54 del 15 de agosto de 1989, Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*, según enmendada; *Ley Núm. 124 del 10 de diciembre de 1993, Programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social*, según enmendada; *Ley Núm. 173 del 31 de agosto de 1996, Ley del Programa de Pareo Estatal de Arrendamiento y Mejoras de Vivienda para Personas de Mayor Edad [Personas de Edad Avanzada] con Bajos Ingresos*, según enmendada; *Orden Administrativa OA-Núm. 2002-43* del 30 de septiembre de 2002, para la reducción y el reciclaje de los desperdicios sólidos en el Departamento de la Vivienda y sus agencias adscritas; asignaciones mediante varias resoluciones conjuntas y aportaciones del BGF y de la Administración de Vivienda Pública para el desarrollo de obras y mejoras físicas en las instalaciones del Departamento de la Vivienda en el Edificio Juan C. Cordero en la Avenida Barbosa; y asignaciones mediante los programas federales *Low Energy Cost of Puerto Rico* y *Child Care and Development*.

⁷ Incluye \$3,998,250 de pareo de fondos de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) por lluvias en el Municipio de Lares en octubre de 2005.

⁸ Incluye \$81,299 de pareo de fondos de la FEMA por lluvias en el Municipio de Lares en octubre de 2005.

⁹ Al 31 de diciembre de 2008.

¹⁰ Los fondos federales provienen de los programas *Home Investment Partnerships Programs (HOME)* y *Housing Choice Vouchers* (Sección 8), y de las siguientes propuestas: Proyecto JAPPI, Autosuficiencia Familiar, Propuestas Federales (Proyectos Especiales), *Shelter Plus Care Program*, Programa de Cuentas de Ahorro y Desarrollo Individual, y Programa Estudia y Aprende en tu Comunidad, entre otros.

mismo importe. Para el año fiscal 2008-09¹¹, efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$40,420,663. Esto, según información suministrada por la División de Finanzas Federales del Departamento.

Por otro lado, al 31 de diciembre de 2008, los fondos asignados por el BGF al Departamento para los trabajos en las comunidades especiales ascendían a \$740,646,708. A dicha fecha, se había desembolsado e incurrido en obligaciones por \$690,636,400. El balance disponible para futuras obligaciones era de \$50,010,308¹².

Al 31 de diciembre de 2008, estaban pendientes de resolución por los tribunales 92 demandas civiles presentadas contra el Departamento por \$358,592,238. De este importe, \$344,240,720 eran por daños y perjuicios, y \$14,351,518 eran por cobro de dinero.

El **ANEJO** contiene una relación de los funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.

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

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.

¹¹ Véase la nota al calce 9.

¹² Según información suministrada por el Área de Presupuesto del Departamento.

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.
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 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 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 enero de 2000 al 31 de diciembre de 2008. 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, empleados y a particulares
- inspecciones físicas
- examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada

- examen y análisis de informes y de documentos suministrados 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 del Departamento, objeto de este *Informe*, se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables; excepto por las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 1 al 3**, clasificados como secundarios. Dichos **hallazgos** se comentan en la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR

En el *Informe de Auditoría DA-02-15* del 11 de marzo de 2002 fue objeto de recomendación una situación similar a la comentada en el **Hallazgo 1**. No obstante, dicha recomendación no fue atendida.

El no atender, sin justa causa, las recomendaciones de los informes de auditoría de la Oficina del Contralor puede constituir una violación al Artículo 3.2(b) de la *Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según enmendada. A estos efectos, el 30 de enero de 1987, el Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico emitió la *Carta Circular Núm. 86-4*, mediante la cual exhortó a los alcaldes y a los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Gobierno a cumplir con las mismas.

RECOMENDACIONES

AL SECRETARIO DE LA VIVIENDA

1. Ver que el Secretario Auxiliar de Asuntos Legales ejerza una supervisión eficaz y se asegure de que la Directora de la Sección de Registro de Contratos, cumpla con lo

dispuesto en la *Ley Núm. 18 del 30 de septiembre de 1975*, según enmendada, y en el *Reglamento Núm. 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados, y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* del 15 de septiembre de 2009, promulgado por el Contralor de Puerto Rico en virtud de dicha *Ley*, y con la *Carta Circular OC-10-07* del 14 de octubre de 2009, para que se envíe copia a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, dentro del término fijado, de todo contrato o enmiendas que se formalicen, de manera que se corrijan y no se repita una situación como la que se comenta en el **Hallazgo 1**.

2. Ver que el Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda instruya al Director de la División de Ingeniería para que éste:
 - a. Requiera a los contratistas que incluyan con las órdenes de cambio, por cada unidad de vivienda, un desglose de los costos de cada partida de materiales de construcción, de equipo y de mano de obra. **[Hallazgo 2]**
 - b. Cumpla con las normas de administración de documentos públicos y de conservación de documentos de naturaleza fiscal y, con las normas de sana administración y de control interno, para mantener un sistema de archivo adecuado que asegure la custodia, la administración y la disposición de los documentos, y que permita la localización de los mismos en un tiempo razonable. **[Hallazgo 3]**

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Hon. Yesef Y. Cordero Lebrón, entonces Secretario de la Vivienda, y al Ing. Jorge Rivera Jiménez, ex Secretario de la Vivienda, para comentarios, por carta del 1 de junio de 2010. En carta del 21 de junio de 2010, nos comunicamos nuevamente con el ex Secretario de la Vivienda para que nos remitiera sus comentarios.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El entonces Secretario de la Vivienda contestó el borrador del **Hallazgo 2** de este *Informe* mediante carta del 14 de junio de 2010. Éste no emitió comentarios al borrador de los **hallazgos 1 y 3** que le fue remitido. Sus comentarios fueron considerados en la redacción final de este *Informe*; y se incluyen en la sección de la segunda parte de este *Informe*, titulada **HALLAZGOS EN EL DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA**. El ex Secretario de la Vivienda no ofreció sus comentarios al borrador de los **hallazgos** de este *Informe* que le fue remitido.

AGRADECIMIENTO

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

Oficina del Contralor
Por: *Jermín Maldonado*

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, un reglamento, una carta circular, un memorando, un procedimiento, una norma de control interno, una norma de sana administración, un principio de contabilidad generalmente aceptado, una opinión de un experto o un 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.

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 el borrador de los hallazgos 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 EL DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA**, 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 EL DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA

Los **hallazgos** de este *Informe* se clasifican como secundarios.

Hallazgo 1 - Desviaciones de ley y de reglamento relacionadas con la remisión de contratos de construcción a la Oficina del Contralor de Puerto Rico

- a. La Directora de la Sección de Registro de Contratos de la Secretaría Auxiliar de Asuntos Legales del Departamento fungía como Coordinadora de Registro de Contratos y estaba encargada de mantener actualizado el Registro de Contratos del Departamento, y de remitir copias de los contratos otorgados y sus enmiendas a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Ésta le respondía al Secretario Auxiliar de Asuntos Legales quien, a su vez, le respondía al Secretario.

Para los años fiscales 2005-06 y 2006-07, en el Departamento se formalizaron 410 contratos y enmiendas de contratos por \$48,797,440 para la construcción y reparación de estructuras^{13, 14}. Seleccionamos para examen una muestra de 6 contratos por \$1,693,678, otorgados del 1 de septiembre de 2005 al 27 de marzo de 2006, y 15 enmiendas por \$120,484¹⁵ otorgadas del 4 de noviembre de 2005 al 23 de marzo de 2007, para un total de 21 (5 por ciento), ascendentes a \$1,814,162 (4 por ciento).

El examen relacionado con el Registro de Contratos y con la remisión a la Oficina del Contralor de los referidos contratos y enmiendas, reveló que 4 contratos de construcción (67 por ciento) por \$1,220,478 y 11 enmiendas a éstos (73 por ciento) por \$111,380 se remitieron a la Oficina del Contralor con tardanzas que fluctuaron de 3 a 103 días

¹³ Corresponden a la ADMV (ahora Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda).

¹⁴ Según el *Registro de Contratos* de la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

¹⁵ Nueve de las enmiendas aumentaron el importe de los contratos de construcción por \$156,425, dos los redujeron por \$35,941, y cuatro no conllevaban aumento o disminución en el costo.

consecutivos, luego de los 15 días siguientes de la fecha del otorgamiento. Los indicados contratos de construcción y las enmiendas se formalizaron del 14 de septiembre de 2005 al 23 de marzo de 2007.

Una situación similar se comentó en el informe de auditoría anterior *DA-02-15*.

En la *Ley Núm. 18* se establece, entre otras cosas, que los organismos del Gobierno remitirán copias de los contratos y de las enmiendas a éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha del otorgamiento.

En el Artículo 8b. del *Reglamento Núm. 33*¹⁶, se establece, entre otras cosas, que la remisión se hará dentro de los 15 días consecutivos, siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o siguientes a la fecha de la enmienda, del acuerdo, de la determinación, de la constancia o de la acción que lo rescinda.

En la *Carta Circular OC-10-07*¹⁷ se informó a los funcionarios principales de las entidades gubernamentales sobre las guías, los formularios y el medio para cumplir con las disposiciones del *Reglamento Núm. 33*.

La situación comentada priva a la ciudadanía de tener acceso a dichos contratos y enmiendas, en calidad de documentos públicos, mediante el Registro de Contratos computadorizado que mantiene la Oficina del Contralor. También dificulta verificar el cumplimiento de la *Ley Núm. 18* y del *Reglamento Núm. 33*, en cuanto al registro de los contratos y al envío de los mismos a la Oficina del Contralor en el tiempo establecido. Además, esta situación podría propiciar la comisión de errores e irregularidades en el proceso sin que se puedan detectar a tiempo.

¹⁶ Disposiciones similares a las indicadas se incluían en las versiones anteriores del *Reglamento Núm. 33* del 27 de agosto de 2003, 5 de octubre de 2004 y 20 de junio de 2008.

¹⁷ Las *cartas circulares OC-00-08* y *OC-04-10* del 29 de febrero de 2000 y 14 de octubre de 2003, respectivamente, contenían disposiciones similares. Dichas *cartas* fueron derogadas por la *Carta Circular OC-06-15* del 20 de diciembre de 2005. Esta última, a su vez, fue derogada por la *Carta Circular OC-10-07*.

La situación comentada denota que los funcionarios que se desempeñaron como Secretario Auxiliar de Asuntos Legales durante el período auditado no velaron por el cumplimiento de las disposiciones mencionadas. Además, los funcionarios que actuaron como Secretario de la Vivienda no ejercieron una supervisión eficaz de dichas operaciones.

Hallazgo 2 - Deficiencia relacionada con las órdenes de cambio de los proyectos de construcción

- a. En los contratos de construcción se estableció, entre otras cosas, que en caso de que el contratista tuviera que realizar trabajos adicionales a los estipulados en el contrato, estos cambios tenían que ser aprobados por el Director Ejecutivo de la ADMV (ahora Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda). Esto se hacía mediante órdenes de cambio, las cuales no podían exceder el límite del 25 por ciento del monto total del contrato. Además, debían estar directamente relacionadas con el proyecto subastado, y las obras a llevarse a cabo tenían que ser necesarias para culminar el proyecto. En la orden de cambio, el contratista debe incluir las razones para el cambio propuesto, el efecto del mismo en el precio del contrato y el itinerario de construcción. También debe incluir un desglose de los trabajos adicionales a ser realizados a cada unidad de vivienda o de los cambios propuestos al contrato y la evidencia que justifique la necesidad de dichos cambios. El desglose se hacía mediante un sistema de partidas aditivas o deductivas de materiales de construcción, equipos y mano de obra necesarios para poder rehabilitar adecuadamente las viviendas, pero no se especificaban los costos por cada unidad de vivienda.

Para los 6 contratos de construcción por \$1,693,678, seleccionados en la muestra (**Hallazgo 1**), se emitieron 11 órdenes de cambio aditivas por \$221,294 y 2 deductivas por \$35,941¹⁸. El examen de dichas órdenes de cambio reveló que no se les requería a los contratistas que incluyeran con las mismas, por cada unidad de vivienda, un desglose de los costos de cada partida de materiales de construcción, equipo y mano de obra. Aunque se les requería un desglose por cada partida de materiales de construcción, equipo y mano

¹⁸ Las órdenes de cambio se efectuaron entre el 28 de octubre de 2005 y el 23 de marzo de 2007.

de obra, el mismo se presentaba de forma englobada para todo el proyecto y no por cada unidad de vivienda.

En el Artículo 9-f de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se dispone que los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, la exactitud, la propiedad, la necesidad y la corrección de los gastos que se remitan para pago. En consonancia con esta política, y como norma de sana administración y de control interno, las entidades deben asegurarse de la adecuada planificación, administración y supervisión de los proyectos de construcción contratados. Como parte de esto, se le debió requerir al contratista que preparara y le remitiera una descripción detallada de los trabajos, los materiales, los equipos y la mano de obra necesaria para cada unidad de vivienda incluida en las órdenes de cambio. Esto era esencial para poder evaluar la necesidad de los trabajos adicionales o de los cambios propuestos al contrato y, para la toma de decisiones durante dicho proceso.

La situación comentada impidió al Departamento mantener un control adecuado de la formalización y la administración de las órdenes de cambio de los trabajos contratados. Además, pudo propiciar el ambiente para que se cometieran errores e irregularidades, pagos indebidos por servicios que no fueran necesarios o que no estuvieran de conformidad con lo autorizado o lo contratado, con los consecuentes efectos adversos para la entidad. Por otro lado, no nos permitió verificar la necesidad de los trabajos adicionales o de los cambios propuestos al contrato incluidos en las órdenes de cambio. Tampoco nos permitió verificar si los trabajos incluidos en dichas órdenes estaban incluidos en los trabajos establecidos en los contratos de construcción originales.

La situación comentada obedece a que el Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda y demás funcionarios a cargo de la administración de los contratos de construcción y de las órdenes de cambio, no se aseguraron del cumplimiento de las disposiciones de sana administración y de control interno mencionadas.

En la carta del entonces Secretario, éste nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

Según se observa, se entiende que la persona a cargo de la oficina del oficial contratante, los monitores y el supervisor general de Comunidades Especiales, permitían y aceptaban se utilizara los precios unitarios del desglose de pago para justificar los cambios o nuevas labores. [sic]

En el caso de los baños y cuartos que se presentan por la inspección y la Gerencia, contratista independientes, era de fácil presentación una partida en L. S., en vez de desglosar las partidas en la manera en que se lleva a cabo la negociación. [sic]

En relación a la rehabilitación se utilizaron los precios unitarios del desglose general. En lo relacionado al área recreativa, la Gerencia e inspección asumieron responsabilidad de lo negociado y de razonabilidad de los costos. Se desconoce cuáles fueron las instrucciones del oficial contratante y Gerente General. [sic]

Consideramos, se hizo dentro de la razonabilidad, pero se están dando instrucciones a las Gerencias de para las órdenes de cambio se incluyan la mano de obra, materiales y equipo claramente. [sic]

Es correcto que no se desglose el costo por material y mano de obra en las órdenes de cambio y se están dando instrucciones a las Gerencias en relación a la auditoría llevadas a cabo. [sic]

En estos casos y para mantener la uniformidad y aligerar el proceso se utilizaban los precios unitarios, para deducir y aumentar las obras de mejoras. [sic]

El formato de subasta y las instrucciones a la Gerencia no fueron precisos.

Consideramos las alegaciones del entonces Secretario, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Hallazgo 3 - Ausencia de un sistema adecuado de archivo, y documentos de los proyectos de construcción no suministrados para examen

- a. La División de Ingeniería de la Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda era responsable, entre otras cosas, de supervisar el desarrollo de los proyectos de rehabilitación y de construcción de viviendas en las comunidades especiales. Además, tenía la responsabilidad de examinar y controlar los documentos que se generaban en la supervisión de los proyectos, en los expedientes de las obras correspondientes, y de mantener un sistema de archivo para asegurar la custodia, la administración y la disposición de los documentos. En dicha División había una oficina (cuarto de archivo) donde estaban ubicados los referidos documentos. El Director de la División de Ingeniería supervisaba estas operaciones y le respondía al Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda quien, a su vez, le respondía al Secretario de la Vivienda.

El examen de los controles internos y administrativos establecidos para la custodia, la administración y la disposición de los documentos de la División de Ingeniería reveló que en el cuarto de archivo no se mantenía un control adecuado de los documentos que allí se mantenían. En visita realizada el 5 de marzo de 2009 a dicho cuarto, nuestros auditores observaron que no existía un sistema de archivo adecuado que asegurara la custodia, la administración y la disposición de los documentos, y que permitiera la localización de los mismos en un tiempo razonable. Los documentos se guardaban en cajas sin rotular, en forma desorganizada, y colocadas unas sobre las otras hasta el nivel del techo. Además, no existía un sistema de clasificación, identificación y referencia para facilitar la búsqueda de los documentos. También observaron que la puerta del cuarto de archivo permanecía abierta durante horas laborables. Tampoco el personal de la División de Ingeniería nos suministró para examen, los siguientes documentos en original relacionados con los contratos de construcción seleccionados en la muestra (**Hallazgo 1**):

- Informes diarios de inspección
- Minutas de reunión del proyecto

- Informes mensuales de inspección
- Certificaciones de inspección final.

El 24 de abril, y el 21 y 22 de mayo de 2009, el Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda nos certificó que los originales de los informes diarios y mensuales de inspección, de las minutas de reunión del proyecto y de las certificaciones de inspección final de los proyectos, no se encontraban en los archivos.

En el Artículo 2-e. de la *Ley Núm. 230* se establece como parte de la política pública, entre otras cosas, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno, y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Como norma de sana administración y de control interno, las agencias deben proveer para mantener sistemas adecuados de archivo y control de documentos que garanticen la custodia, la administración y la disposición de los documentos.

En el *Reglamento Núm. 4284, Reglamento para la Administración de Documentos Públicos de la Rama Ejecutiva*, emitido el 19 de julio de 1990 por el Administrador de Servicios Generales se dispone, entre otras cosas, que:

La administración de archivos tiene como objetivo organizar los archivos del organismo para facilitar el recobro de la información guardada en los mismos cuando se necesite, asegurar una completa documentación, y facilitar la selección y la retención de documentos de valor archivístico y la disposición de documentos. [Artículo 26]

Cuando los documentos hayan cumplido su período activo fijado y deban permanecer por algún tiempo en estado inactivo serán trasladados al Archivo Inactivo, que debe establecer y organizar el organismo, donde permanecerán hasta que se pueda disponer de ellos. Los documentos serán debidamente empaquetados, rotulados, separados por asunto y años comprendidos y se conservarán en buen estado, observando lo dispuesto en la Guía de Archivos Inactivos emitida por el Programa de Administración de Documentos. [Artículo 46]

Se puede evitar que se extravíen documentos de naturaleza confidencial utilizando sistemas de cerraduras, llaves especiales, alarmas o archivos especiales. Para evitar el uso o reproducción, sin autorización de documentos confidenciales, es necesario establecer los controles para el préstamo y reproducción de éstos, a saber: **[Artículo 61]**

El acceso y distribución de documentos confidenciales debe ser estrictamente limitado a personas que los utilicen para realizar su trabajo, pero no a otras personas. **[Artículo 61-4]**

Se controlará el manejo de documentos confidenciales en el organismo observando las siguientes medidas: **[Artículo 62]**

Se responsabilizará al custodio o supervisor del archivo quien será responsable de abrir y cerrar los gabinetes de archivos en las unidades de oficinas. **[Artículo 62-1]**

Esa persona tendrá a su cargo un juego de las llaves y tendrá conocimiento de la combinación. **[Artículo 62-2]**

Se harán dos juegos de llaves por gabinete de archivo, en aquellas oficinas que guarden documentos confidenciales. Un juego lo tendrá el custodio o supervisor del archivo y el otro juego (copia) se mantendrá guardado en un lugar seguro de acceso controlado. **[Artículo 62-3]**

En el Artículo VIII-D del *Reglamento Núm. 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, aprobado el 15 de agosto de 1988 por el Secretario de Hacienda, se establece que los documentos deben conservarse, clasificarse y archivarse en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la División de Ingeniería es responsable de mantener sistemas adecuados de archivo y control de documentos donde los expedientes estén seguros y ordenados para evitar que los mismos se extravíen.

La situación comentada impide al Departamento mantener un control adecuado de sus documentos y cumplir con las normas de conservación de documentos de naturaleza fiscal y de control interno, sobre la custodia, la administración y la disposición de los mismos. Además, impide mantener actualizados, completos y ordenados los expedientes de obras de construcción de las comunidades especiales y dificulta la localización de los documentos. Además, puede propiciar el ambiente para el uso no autorizado de los documentos y que éstos se extravíen o desaparezcan. También dificulta la labor y limita el alcance de los trabajos a realizar por las entidades fiscalizadoras, como lo es nuestra Oficina.

La situación comentada se atribuye a que el Director de la División de Ingeniería no veló por el cumplimiento de las mencionadas disposiciones reglamentarias ni de las normas de sana administración. Además, el Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda no ejerció una supervisión adecuada de dichas operaciones.

ANEJO

**DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE
ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Jorge Rivera Jiménez	Secretario de la Vivienda	7 en. 05	31 dic. 08
Srta. Ileana Echegoyen Santalla	Secretaria de la Vivienda	2 en. 01	31 dic. 04
Ing. Carlos O. González Sánchez	Secretario de la Vivienda	1 en. 00	31 dic. 00
Ing. Rafael Calderón Santiago	Subsecretario de la Vivienda ¹⁹	30 oct. 06	31 dic. 08
Sr. José M. Cruz Medina	„ ²⁰	16 feb. 05	31 mar. 06
Ing. Jorge Rivera Jiménez	„	4 en. 01	6 en. 05
Sr. Héctor Morales Vargas	„	1 en. 00	30 dic. 00
Lcdo. Bernardo Hernández Berríos	Secretario Auxiliar de Asuntos ²¹ Legales	1 jun. 03	31 dic. 08
Lcda. Marjory Ávila Torres	Secretaria Auxiliar de Asuntos Legales	3 en. 01	30 jun. 02
Lcdo. Ángel Quintana Pabón	Secretario Auxiliar de Asuntos Legales	1 en. 00	31 dic. 00
Sr. Jorge A. Fuentes Matta	Secretario Auxiliar de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda ²²	16 mar. 06	31 dic. 08

¹⁹ Puesto vacante del 1 de abril al 29 de octubre de 2006.

²⁰ Puesto vacante del 7 de enero al 15 de febrero de 2005.

²¹ Puesto vacante del 1 de julio de 2002 al 31 de mayo de 2003.

²² El 16 de marzo de 2006, mediante la *Orden Administrativa del Secretario del Departamento OA-HD-06-15*, se crea la Secretaría de Gerencia y Desarrollo de Proyectos de Vivienda (antes ADMV).

Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Jorge A. Fuentes Matta	Director Ejecutivo de la Administración de Desarrollo y Mejoras de Vivienda ²³	12 en. 05	15 mar. 06
Sr. Mariano Argüelles Negrón	„ ²⁴	1 abr. 04	31 dic. 04
Sra. Julia Torres Hernández	Directora Ejecutiva de la Administración de Desarrollo y Mejoras de Vivienda	2 en. 01	23 jul. 03
Sr. Carlos C. Ortiz Padilla	Director Ejecutivo de la Administración de Desarrollo y Mejoras de Vivienda	1 en. 00	31 dic. 00
Ing. Baltasar Luna Jiménez	Director de la División de Ingeniería	1 en. 00	31 dic. 08

²³ Puesto vacante del 1 al 11 de enero de 2005.

²⁴ Puesto vacante del 24 de julio de 2003 al 31 de marzo de 2004.