

INFORME DE AUDITORÍA DA-10-25

17 de marzo de 2010

Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico

(Unidad 1445 - Auditoría 12951)

Período auditado: 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2007

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	7
ALCANCE Y METODOLOGÍA	8
OPINIÓN	8
RECOMENDACIONES	9
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO	9
A LA JEFA DE BOMBEROS.....	9
CARTAS A LA GERENCIA	12
COMENTARIOS DE LA GERENCIA	12
AGRADECIMIENTO	13
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS	14
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	14
HALLAZGOS EN EL CUERPO DE BOMBEROS DE PUERTO RICO.....	15
1 - Pagos por servicios recibidos sin formalizar contratos escritos previamente; contratos de servicios profesionales y consultivos sin obtener la autorización por escrito del Secretario de la Gobernación; contrato otorgado a un proveedor que no era el mejor postor; falta de evidencia de licencias para ejercer la profesión, de cláusulas importantes en los contratos y de las certificaciones requeridas a los contratistas; y otras deficiencias relacionadas.....	15
2 - Posible incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, informes semestrales no remitidos a la ORHELA, y falta de certificaciones médicas requeridas a los ex funcionarios y pensionados por el Cuerpo de Bomberos	29

3 - Desviaciones de ley y reglamento relacionadas con la remisión de contratos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y otras deficiencias relacionadas 35

4 - Deficiencias relacionadas con el pago de facturas por servicios contratados, las retenciones en el origen de contribución sobre ingresos, declaraciones informativas no emitidas y otras faltas relacionadas..... 39

ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO 48

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

17 de marzo 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 Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico (Cuerpo de Bomberos) 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 esta auditoría. Este tercer informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con los contratos. En el primer informe presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con el cumplimiento de las leyes y de la reglamentación federal aplicables a los *single audits*, los controles administrativos y los controles internos relacionados con las facturas al cobro, el sistema de evaluación del desempeño de los empleados, el funcionamiento de la Oficina de Auditoría Interna, los registros de contabilidad, el almacén de materiales, y el sistema de archivo y conservación de documentos inactivos (*Informe de Auditoría DA-08-08* del 13 de febrero de 2008). En el segundo informe presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con la propiedad y las compras (*Informe de Auditoría DA-09-17* del 9 de febrero de 2009).

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.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Cuerpo de Bomberos se creó mediante la *Ley Núm. 43 del 21 de junio de 1988*, según enmendada. Su función principal es prevenir y combatir fuegos, salvar vidas, garantizar a los ciudadanos en general una protección adecuada contra incendios, así como determinar, una vez ocurrido un siniestro, el origen y las causas del mismo. La *Ley Núm. 43* derogó la *Ley Núm. 158 del 9 de mayo de 1942*, según enmendada, mediante la cual se creó el Servicio de Bomberos de Puerto Rico. Mediante el *Plan de Reorganización Núm. 2* del 9 de diciembre de 1993, se creó la Comisión de Seguridad y Protección Pública, y se le adscribió el Cuerpo de Bomberos como un componente operacional de la misma. Esta Comisión integra las funciones administrativas relacionadas con las tareas de planificación, compras, auditorías, preparación y control del presupuesto destinadas al Área de Seguridad y Protección Pública y, si lo estima conveniente, las labores relacionadas con el personal. La estructura que se estableció a esos efectos debe promover la economía funcional y la eficiencia operacional de las agencias que componen la Comisión. Además, transfirió la Secretaría Auxiliar de Emergencias Médicas de la Administración de Facilidades y Servicios de Salud al Cuerpo de Bomberos, efectivo el 1 de julio de 1994².

La *Orden Especial Núm. 95-1* del 1 de julio de 1995, emitida por el Comisionado de Seguridad y Protección Pública, integró inicialmente las funciones administrativas relacionadas con Planes y Estudios, Auditoría Interna, Investigaciones Internas y Sistemas de Información. De esta manera, todos los departamentos y los programas adscritos a la Comisión tenían un solo componente en cada una de las áreas indicadas, el cual prestaba servicios a todos los departamentos y los programas por igual. En carta del 28 de junio de 2001, el Gobernador Interino dejó sin efecto la *Orden Especial Núm. 95-1* como parte del proceso de reorganización de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

² Mediante la *Ley Núm. 114 del 6 de septiembre de 1997*, se separó Emergencias Médicas del Cuerpo de Bomberos y se denominó como Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico efectivo en el año fiscal 1997-98.

El Cuerpo de Bomberos es dirigido por un Jefe de Bomberos, quien es nombrado por el Gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado. El Jefe de Bomberos desempeña el cargo por un término de seis años o hasta que su sucesor sea nombrado. El Cuerpo de Bomberos fue reorganizado mediante la *Orden General Núm. 98-1* del 13 de enero de 1998, donde se establece que desarrollará sus operaciones a través de seis zonas regionales localizadas en Aguadilla, Arecibo, Caguas, Carolina, Ponce y San Juan. Las zonas, a su vez, se subdividen en 12 distritos ubicados en Aguadilla, Arecibo, Barceloneta, Bayamón, Caguas, Carolina, Guayama, Humacao, Mayagüez, Ponce, Río Piedras y San Juan. A estos distritos responden las 92 estaciones de bomberos a nivel Isla. Además, se considera como distrito la División de Operaciones Especiales localizada en Hato Rey, la cual realiza funciones de rescate y primera respuesta (*first response*) con el servicio de ambulancia y emergencias médicas.

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

De acuerdo con la información suministrada por la División de Finanzas, en los años fiscales del 2003-04 al 2006-07, el Cuerpo de Bomberos contó con asignaciones provenientes del presupuesto general por \$251,620,921 y efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$240,968,610, para un saldo no obligado de \$10,652,311, según se indica:

AÑO FISCAL	ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO GENERAL	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES	SALDO NO OBLIGADO³
2003-04	\$ 54,939,907	\$ 53,574,395	\$ 1,365,512
2004-05	59,132,014	58,684,639	447,375
2005-06	67,772,000	64,766,320	3,005,680
2006-07	<u>69,777,000</u>	<u>63,943,256</u>	<u>5,833,744</u>
TOTAL	<u>\$251,620,921</u>	<u>\$240,968,610</u>	<u>\$10,652,311</u>

³ Los saldos no obligados fueron transferidos al Fondo General del Tesoro Estatal, conforme a lo establecido en la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada.

Además, durante los referidos años fiscales el Cuerpo de Bomberos también contó con fondos federales por \$17,187,908, ingresos generados por \$12,234,902⁴, fondos de mejoras permanentes⁵ por \$9,770,940, asignaciones especiales⁶ por \$7,076,200, y otros recursos por \$1,837,571⁷. Con cargo a dichos fondos, efectuó desembolsos e incurrió en obligaciones por \$14,824,328, \$9,884,247, \$12,024,422, \$7,082,616 y \$1,608,394, respectivamente. Al 30 de junio de 2007, los excesos de los desembolsos y las obligaciones sobre los ingresos en los fondos de mejoras permanentes y asignaciones especiales por \$2,253,482 y \$6,416, respectivamente, se cargaron a los balances de los sobrantes de años fiscales anteriores al 2003-04. Al 30 de junio de 2007, las cuentas de los fondos federales, de los ingresos generados, de los fondos de mejoras permanentes, de las asignaciones especiales y de otros recursos tenían un balance de \$6,345,743, \$4,653,318, \$3,840,074, \$111,734 y \$983,194, respectivamente⁸.

⁴ Ingresos por los servicios ofrecidos a la ciudadanía en general como lo son: inspecciones, endosos, informes de fuego, adiestramientos y copias de documentos, entre otros.

⁵ Fondos asignados mediante resoluciones conjuntas para propósitos específicos como lo son la construcción y la reparación de las estaciones de bomberos y las mejoras a la infraestructura de la agencia.

⁶ Fondos asignados mediante resoluciones conjuntas para propósitos específicos como lo son la compra de equipo para las estaciones de bomberos y equipo de seguridad utilizado en la prevención y extinción de incendios.

⁷ Corresponden a:

- Fondos del Servicio de Emergencias 9-1-1 (\$1,241,703) - La *Ley Núm. 114 del 22 de diciembre de 1994* autoriza al Cuerpo de Bomberos a recibir ingresos provenientes de los recaudos generados por el Sistema de Emergencias 9-1-1 en proporción de la recepción, la atención de llamadas de emergencia y la prestación de los servicios de primera respuesta en dichas emergencias. Dichos fondos se utilizan para la compra de propiedad y equipo utilizado en la prevención y extinción de incendios.
- Fondos de reclamaciones a compañías de seguros (\$444,812) - Se relacionan con ingresos recibidos como resultado de las reclamaciones a las compañías de seguros por daños o pérdidas sufridas por la propiedad y los vehículos de motor de la agencia. Dichos fondos se utilizan para gastos no recurrentes.
- Fondos de Emergencia (\$99,784) - Son fondos recibidos para responder a emergencias provocadas por desastres naturales como lo fueron la tormenta *Jeanne* y el fuego en el Bosque de Maricao.
- Fondos de la Administración del Derecho al Trabajo (\$51,272) - Se relacionan con fondos recibidos por la participación del Cuerpo de Bomberos de los incentivos salariales que otorga el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al amparo de la *Ley Núm. 52 del 9 de agosto de 1991*, según enmendada, para el fomento de oportunidades de trabajo en esta agencia.

⁸ Dichos fondos incluyen balances de años fiscales anteriores al 2003-04 por \$3,982,163, \$2,302,663, \$6,093,556, \$118,150 y \$754,017, respectivamente.

Al 30 de junio de 2007, estaban pendientes de resolución por los tribunales 21 demandas civiles presentadas contra el Cuerpo de Bomberos por \$47,620,933. De este importe, \$45,078,851 eran por daños y perjuicios, y \$2,542,082 por cobro de dinero.

El Cuerpo de Bomberos cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.bomberos.gobierno.pr>. Esta página provee información acerca de la entidad 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.
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 julio de 1999 al 30 de junio de 2007. En algunos aspectos examinamos operaciones 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
- 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 y la evidencia en nuestro poder revelaron desviaciones de disposiciones de ley y de reglamentación, así como de normas de sana administración y de control interno en las operaciones objeto de este *Informe*. Por esto, en nuestra opinión, dichas operaciones no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Los **hallazgos del 1 al 4** clasificados como principales se comentan en la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

RECOMENDACIONES

A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

1. Considerar las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 2-a.** y tomar las medidas que correspondan.

A LA JEFA DE BOMBEROS

2. Velar por el cumplimiento de la *Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, en lo concerniente a la contratación de ex funcionarios y pensionados del Gobierno, de manera que no se repita la situación comentada en el **Hallazgo 2-a.**
3. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que se formalicen contratos escritos, antes de prestar los servicios, para que consten todas las obligaciones de las partes en forma clara y precisa, y abstenerse de autorizar pagos a los proveedores sin que medie un contrato o una orden de compra entre las partes. [**Hallazgo 1-a.**]
4. Tomar las medidas necesarias y ver que:
 - a. El Asesor Legal:
 - 1) Obtenga las autorizaciones requeridas antes de formalizar los contratos para que no se repitan situaciones como la que se comenta en el **Hallazgo 1-b.1).**
 - 2) Se asegure de que en los expedientes de los contratos se incluyan las justificaciones necesarias que evidencien el otorgamiento de contratos a postores que no son los más económicos para el Gobierno. [**Hallazgo 1-b.2)**
 - 3) Vele por el cumplimiento de la reglamentación y se asegure de que se le requiera a los contratistas:

- a) Evidencia de que cuentan con las licencias profesionales que los autorizan a ejercer la profesión y de que son miembros activos de los colegios que los agrupan. **[Hallazgo 1-b.3]**
- b) El *Certificado de Existencia o de Autorización para Hacer Negocios en Puerto Rico* y el *Certificado de Buena Pro (Good Standing)* expedidos por el Departamento de Estado, en los casos de contratos con corporaciones privadas. **[Hallazgo 1-b.4]**
- c) La *Certificación de Deuda de Propiedad Inmueble o Mueble* expedida por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y la *Certificación Negativa de Caso de Pensión Alimentaria* de la Administración para el Sustento de Menores (ASUME). **[Hallazgo 1-b.5]**
- 4) Se asegure de que en los contratos de servicios profesionales y consultivos, y de otros servicios, se incluyan todas las cláusulas e información requeridas por la ley, la reglamentación y las normas de sana administración, para proteger los mejores intereses del Cuerpo de Bomberos, y que las mismas sean claras y específicas. **[Hallazgo del 1-b.6) al 13)]**
- 5) Vea que se prepare el *Informe Semestral de Pensionados que Prestan Servicios en el Gobierno sin Menoscabo de sus Pensiones* y se remita, dentro del término establecido, a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA). **[Hallazgo 2-b.]**
- 6) Vele por que, antes de contratar un pensionado, se compruebe mediante certificación médica, que su condición física y mental le permita desempeñar las funciones del puesto y se asegure de que los servicios a prestarse mediante contrato no constituya un puesto. **[Hallazgo 2-c.]**
- 7) Cumplir con lo dispuesto en la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre 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 repitan situaciones como las comentadas en el **Hallazgo 3**.

- b. El Jefe Auxiliar del Negociado de Administración ejerza una supervisión eficaz y vele por que el Director de la División de Finanzas y Presupuesto:
- 1) Se asegure de que, antes de aprobar para pago las facturas y los comprobantes de pago, los mismos:
 - a) Estén certificadas por un funcionario autorizado por el Jefe de Bomberos como constancia de que los servicios fueron recibidos satisfactoriamente y que la firma de dicho funcionario esté debidamente registrada. **[Hallazgo del 4-a.1) al 5)]**
 - b) Incluyan el número de contrato, el número de factura, la dirección del proveedor y la certificación que establece que ningún funcionario o empleado del Cuerpo de Bomberos es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto de dichas facturas. **[Hallazgo del 4-a.7) al 9)]**
 - 2) Prepare un modelo interno del *Registro de Firmas Autorizadas* para delegar a los funcionarios designados por el Jefe de Bomberos, la responsabilidad de certificar la validez de diferentes aspectos de los documentos que no estén relacionados con el Área de Contabilidad Central del Departamento de Hacienda. **[Hallazgo 4-a.6)]**
 - 3) Adopte las medidas necesarias para que se corrija, y vea que no se repita, la situación comentada en el **Hallazgo 4-a.10)**.
 - 4) Vea que se efectúe la retención en el origen del 7 por ciento en los pagos efectuados a los contratistas, y que se remita al Departamento de Hacienda la

Declaración Informativa de Ingresos No Sujetos a Retención (Forma 480.6A).
[Hallazgo del 4-a.11) al 13)]

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe* se remitieron al entonces Jefe de Bomberos, Col. Benjamín Rodríguez Torres, en carta del 19 de marzo de 2009, enviada por nuestros auditores. Con la referida carta se incluyeron anejos que especifican detalles sobre las situaciones comentadas.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Jefe de Bomberos Interino, Cte. Pedro Vázquez Montañez, y a los ex jefes de bomberos, Sr. Germán Ocasio Morales, Tnte. Col. Agustín Cartagena Díaz [**hallazgos 1, 2 y 4**], y Col. José A. Rosa Carrasquillo [**hallazgos 1 y 2**], para comentarios, por cartas del 19 de enero de 2010. En cartas del 5 de febrero de 2010, nos comunicamos nuevamente con los ex jefes de bomberos para que nos remitieran sus comentarios.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

En carta del 13 de abril de 2009, el entonces Jefe de Bomberos remitió sus comentarios a los **hallazgos** incluidos en la carta de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados en la redacción del borrador de este *Informe*.

El Jefe de Bomberos Interino contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 27 de enero de 2010. Éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

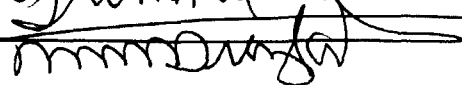
Los hallazgos presentados en el mismo han sido referidos a las áreas concernidas para que se proceda con la investigación y acción pertinente. No obstante, por tratarse de acciones que atañen a administraciones anteriores a la nuestra, hemos optado por no emitir comentarios en este momento. Enfocaremos nuestros esfuerzos a cumplir con las recomendaciones de su Oficina y a elaborar un Plan de Acción Correctiva llevando a cabo las gestiones pertinentes a los fines de corregir las faltas cometidas y llevar a cabo procedimientos necesarios para evitar que situaciones como las señaladas en el informe se repitan. [*sic*]

Informe de Auditoría DA-10-25
17 de marzo de 2010
Unidad 1445 - Auditoría 12951

Los ex jefes de bomberos no ofrecieron sus comentarios a los **hallazgos** de este *Informe* que les fueran referidos.

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados del Cuerpo de Bomberos, 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, 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.

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, las irregularidades o los 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 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 CUERPO DE BOMBEROS DE PUERTO RICO, 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 CUERPO DE BOMBEROS DE PUERTO RICO

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

Hallazgo 1 - Pagos por servicios recibidos sin formalizar contratos escritos previamente; contratos de servicios profesionales y consultivos sin obtener la autorización por escrito del Secretario de la Gobernación; contrato otorgado a un proveedor que no era el mejor postor; falta de evidencia de licencias para ejercer la profesión, de cláusulas importantes en los contratos y de las certificaciones requeridas a los contratistas; y otras deficiencias relacionadas

- a. En la *Ley Núm. 43*, que creó el Cuerpo de Bomberos, se dispone que el Jefe de Bomberos tendrá, entre otros, el deber y poder de contratar conforme a las leyes y los reglamentos aplicables, los servicios técnicos y profesionales que considere necesarios para llevar a cabo los propósitos de esta *Ley*. La Oficina de Asesoramiento Legal del Cuerpo de Bomberos preparaba los contratos de servicios profesionales y consultivos, y otros contratos de servicios no profesionales para la aprobación y formalización por el Jefe de Bomberos. También se preparaban contratos⁹ en el Negociado de Adiestramientos, pero los mismos tenían que ser remitidos a la Oficina de Asesoramiento Legal para su revisión y aprobación antes de ser formalizados por el Jefe de Bomberos. La revisión conllevaba asegurarse de que en los mismos se incluyera la información y las cláusulas requeridas por la reglamentación y las necesarias para proteger los mejores intereses del Cuerpo de Bomberos. También tenía la responsabilidad de requerirle a los proveedores todas las

⁹ Donde se establecían los términos y las condiciones para que funcionarios del Cuerpo de Bomberos ofrecieran adiestramientos sobre medidas de prevención y técnicas de extinción de incendios y de rescate para agencias gubernamentales y la empresa privada.

certificaciones y los documentos necesarios para la formalización y el trámite de los contratos.

Para llevar a cabo estas funciones, la Oficina contaba con una Administradora de Sistemas de Oficina II¹⁰ que le respondía al Asesor Legal, quien dirigía la Oficina. Éste, a su vez, le respondía al Jefe de Bomberos.

Nuestro examen reveló que, del 27 de diciembre de 2000 al 1 de febrero de 2006, los funcionarios que se desempeñaron como Jefe de Bomberos autorizaron pagos por \$226,879 a 47 proveedores por servicios facturados por éstos y para los cuales no mediaron contratos escritos ni se emitieron órdenes de compra. En su lugar, emitieron 42 resoluciones de reconocimiento de deuda Nunc Pro Tunc. De éstas, 3 (7 por ciento) por \$177,285 correspondían a la prestación de servicios profesionales y consultivos, cuyos importes fluctuaban de \$2,600 a \$140,364, y para los cuales se debieron formalizar contratos escritos. Las restantes 39 resoluciones (93 por ciento) por \$49,594 correspondían a otros servicios para los cuales se debieron emitir órdenes de compra.

En el Artículo 2-e. de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece, como política pública, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control 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 jefes de los organismos gubernamentales deben asegurarse de formalizar contratos escritos antes de la prestación de los servicios. El contrato es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes en forma clara y precisa para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

¹⁰ Realizó estas funciones desde noviembre de 2001 hasta septiembre de 2007. Dichas funciones también fueron realizadas por dos funcionarios que ocuparon el puesto de Auxiliar de Contabilidad para los períodos del 1 de julio de 1999 al 31 de diciembre de 2000 y del 1 de enero al 31 de octubre de 2001, respectivamente.

En el Apartado A-2 del *Memorando Circular Núm. 07-93*, emitido el 8 de marzo de 1993 por el Secretario de la Gobernación, se dispone que la contratación de servicios profesionales y consultivos se perfeccionará mediante el otorgamiento de un contrato formal en el que comparezcan las partes y en el cual se indiquen las obligaciones específicas que se contraten.

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 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.

La situación comentada en el **Apartado a.** no le permitió al Cuerpo de Bomberos mantener un control adecuado de los servicios requeridos y los pagos efectuados en virtud de los mismos. Además, en caso de incumplimiento por los proveedores, el Gobierno no estaba protegido adecuadamente y pudo ocasionar litigios, con los consiguientes efectos adversos. También propicia el ambiente para que se cometan irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo.

La situación comentada en el **Apartado a.** se atribuye, principalmente, a que los funcionarios que se desempeñaron como Jefe de Bomberos durante el período mencionado no cumplieron con las disposiciones citadas al autorizar la prestación de servicios sin la formalización de contratos escritos. Por consiguiente, tampoco protegieron adecuadamente los intereses del Cuerpo de Bomberos.

- b. Durante los años fiscales del 1999-00 al 2006-07, en el Cuerpo de Bomberos se otorgaron 522 contratos por servicios profesionales y consultivos, y de otros servicios, por \$10,961,345. Seleccionamos para examen una muestra de 10 contratos por \$454,522

formalizados con igual número de proveedores del 23 de septiembre de 2002 al 27 de abril de 2006. De éstos, 5¹¹ por \$77,475 correspondían a servicios profesionales en la preparación de planos, servicios legales, servicios de revisor, servicios de auditoría y servicios de adiestramiento. Los restantes 5¹² por \$377,047 correspondían a servicios de reparación del sistema de acondicionador de aire de las oficinas centrales del Cuerpo de Bomberos, mantenimiento del sistema telefónico, pruebas para detectar el uso de sustancias controladas, servicios de seguridad y construcción del techo de la Estación Metropolitana.

El examen de los 10 contratos reveló deficiencias en el otorgamiento de los mismos y que en varios de éstos no se incluyeron cláusulas, documentos e información importantes para proteger los intereses del Cuerpo de Bomberos, según se indica:

- 1) El Jefe de Bomberos otorgó 5 de dichos contratos (50 por ciento) por \$267,597 del 1 de junio de 2005 al 27 de abril de 2006 sin obtener la autorización escrita del Secretario de la Gobernación previo al otorgamiento de los mismos.

En el *Boletín Administrativo Núm. OE-2005-04* del 14 de enero de 2005, emitido por el Gobernador de Puerto Rico, se estableció, entre otras cosas, que ninguna agencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico podrá otorgar contratos de servicios profesionales o consultivos durante la vigencia de la presente *Orden*, sean contratos nuevos, o enmiendas de contratos existentes sin la autorización por escrito del Secretario de la Gobernación.

- 2) El 30 de junio de 2005, el Jefe de Bomberos otorgó el *Contrato Núm. 2005-00061* por \$55,000 a un proveedor que no era el postor más económico, el cual cotizó sus servicios en \$8.13 por hora. El contrato era para prestar servicios de seguridad del

¹¹ *Contratos núms. 2004-000019, 2005-000002, 2005-000033, 2005-000049 y 2006-000038* formalizados del 24 de febrero de 2004 al 27 de abril de 2006 por importes que fluctuaron de \$10,800 a \$24,600.

¹² *Contratos núms. 2003-000036, 2005-000030, 2005-000056, 2005-000061 y 2006-000013* formalizados del 23 de septiembre de 2002 al 19 de octubre de 2005 por importes que fluctuaron de \$7,000 a \$163,547.

1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2006. En el expediente no encontramos y tampoco se incluyó una justificación para no otorgarle dicho contrato a uno de los cuatro postores que cotizaron¹³ de \$7.95 a \$8.10 por hora. El proveedor seleccionado facturó \$46,520 por 5,722 horas de servicios prestados durante el período del contrato. Dicho importe representa una diferencia de más de \$172 a \$1,030 si el Cuerpo de Bomberos hubiera seleccionado uno de los cuatro proveedores más económicos.

En la *Ley Núm. 230* se establece que la política pública con respecto al control y la contabilidad de la propiedad y de los fondos públicos será 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. Tal control interno funcionará en forma independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de Gobierno. [**Artículo 2-e.**]

Los gastos del Gobierno se hagan dentro de un marco de utilidad y austeridad. [**Artículo 2-g.**]

Los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados son responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que sometan para pago al Secretario. [**Artículo 9-g.**]

No se debe incurrir en gastos que se consideren extravagantes, excesivos o innecesarios. [**Artículo 9-i.**]

En consonancia con esto, y como norma de sana administración, los recursos de las agencias deben utilizarse en forma económica, efectiva y eficiente.

¹³ Según el *Contrato de Selección Múltiple Núm. 03-4C-193 de Servicios de Vigilancia para las Agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, formalizado por la Administración de Servicios Generales para el período del 12 de noviembre de 2003 al 11 de noviembre de 2005.

- 3) En relación con 4 contratos (40 por ciento) por \$166,925, no encontramos y tampoco se nos mostró evidencia de que los contratados contaban con las licencias profesionales que los autorizaban a ejercer su profesión, según se detalla:
- a) En el *Contrato Núm. 2003-000036* del 23 de septiembre de 2002 por \$136,500 para brindar servicios de mejoras al sistema de acondicionador de aire se indicaba, en su segunda cláusula, que el contratista tenía las licencias requeridas, pero no se encontró evidencia en el expediente, ni ésta nos fue presentada para examen, de que se le requirió al proveedor que remitiera evidencia de que poseía una licencia para ejercer su profesión y que era miembro activo del Colegio de Técnicos de Refrigeración y Aire Acondicionado de Puerto Rico.

En la *Ley Núm. 36 del 20 de mayo de 1970*¹⁴ se establece que:

La reglamentación por el Estado de este tipo de actividad se hace indispensable a los fines de proteger el interés público, y mediante el examen de los candidatos a ejercer la técnica de instalación y reparación de efectos de refrigeración y aire acondicionado que el público en general pueda usar los servicios de personas previamente licenciadas con el conocimiento adecuado para estos fines.
[Exposición de Motivos]

La Junta expedirá licencias para dedicarse a la práctica de la técnica de refrigeración y aire acondicionado en Puerto Rico a todas aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos en esta ley.
[Artículo 10]

Celebrada la primera Asamblea General y electa la primera Junta de Gobierno, ninguna persona que no sea miembro del Colegio podrá ejercer el oficio de técnico de refrigeración y aire acondicionado en Puerto Rico. **[Artículo 21]**

¹⁴ Para reglamentar el ejercicio de la técnica de la refrigeración comercial y acondicionador de aire en Puerto Rico; crear una Junta Examinadora; disponer sobre la colegiación de los técnicos de refrigeración y acondicionador de aire; y establecer delitos y penalidades.

- b) En el *Contrato Núm. 2004-000019* del 24 de febrero de 2004 por \$12,625 para los servicios de preparación de planos de construcción para la remodelación del techo de la Estación Metropolitana, no encontramos y tampoco se nos mostró evidencia de que el proveedor poseía una licencia para ejercer su profesión y que era miembro activo del Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas de Puerto Rico.

En la *Ley Núm. 173 del 12 de agosto de 1988*¹⁵, según enmendada, se establece que:

A los fines de proteger la vida, la salud y la propiedad y para fomentar el bienestar público general, toda persona que ejerza u ofrezca ejercer la profesión de ingeniero, arquitecto, agrimensor o arquitecto paisajista en Puerto Rico, en el sector público o en la empresa privada, estará obligada a presentar evidencia acreditativa de que está autorizada de conformidad a esta Ley para ejercer como ingeniero, arquitecto, agrimensor o arquitecto paisajista en Puerto Rico, que figura inscrita en el Registro de la Junta, y que es miembro activo del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico, o del Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas de Puerto Rico, según fuere el caso. **[Artículo 2]**

Toda persona que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley y en sus reglamentos para una licenciatura, será inscrita en el registro que, a esos efectos, llevará la Junta y ésta le expedirá la correspondiente licencia autorizándolo a ejercer la profesión de ingeniero, arquitecto, agrimensor o arquitecto paisajista licenciado, según fuere el caso, de acuerdo al ámbito establecido en el Artículo 4 de esta Ley. **[Artículo 13]**

En la Sección 3 de la *Ley Núm. 96 del 6 de julio de 1978, Ley para Crear el Colegio de Arquitectos*, se establece que celebrada la Asamblea General Constituyente del Colegio ninguna persona que no sea miembro del mismo podrá ejercer la profesión de arquitecto en Puerto Rico, entendiéndose como arquitecto

¹⁵ Para reglamentar las profesiones de ingeniería, agrimensura y arquitectura en Puerto Rico; establecer la Junta Examinadora de Ingenieros, Agrimensores y Arquitectos; determinar su organización; y definir sus funciones, deberes y facultades.

toda persona licenciada como tal por la Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Puerto Rico.

- c) En el *Contrato Núm. 2005-000002* del 1 de julio de 2004 por \$10,800 para ofrecer servicios legales y servir como el Oficial Examinador de la agencia, no encontramos y tampoco se nos mostró evidencia de que el proveedor poseía una licencia para ejercer la profesión de abogado y que era miembro activo del Colegio de Abogados de Puerto Rico.

En la *Ley Núm. 43 del 14 de mayo de 1932, Ley del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, según enmendada, se establece que:

Celebrada la primera junta general del Colegio, ninguna persona que no sea miembro del mismo podrá ejercer la profesión de abogado en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **[Artículo 3]**

Serán miembros del Colegio todos los abogados que estén admitidos a postular ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico y cumplan los deberes que las disposiciones de esta ley le señalan. **[Artículo 4]**

- d) En el *Contrato Núm. 2005-000056* del 30 de junio de 2005 por \$7,000 para realizar pruebas de detección de sustancias controladas, no encontramos y tampoco se nos mostró evidencia de que el proveedor estaba autorizado y licenciado por el Secretario de Salud para realizar pruebas de laboratorio.

En el Artículo 4.g) de la *Ley Núm. 78 del 14 de agosto de 1997, Ley para Reglamentar las Pruebas para la Detección de Sustancias Controladas en el Empleo en el Sector Público*, se define laboratorio como cualquier entidad pública o privada que se dedique a realizar análisis clínicos o forensicos, debidamente autorizado y licenciado por el Secretario de Salud.

- 4) De los 10 contratos seleccionados para examen, 6 por \$288,222 se formalizaron con corporaciones privadas. En relación con 2 de éstos (33 por ciento), otorgados por \$30,075 el 24 de febrero de 2004 y el 1 de junio de 2005, no encontramos y

tampoco se nos suministró evidencia de que antes de formalizar los mismos se les requiriera a los contratistas el *Certificado de Existencia o de Autorización para Hacer Negocios en Puerto Rico* y el *Certificado de Buena Pro (Good Standing)* que emite el Departamento de Estado.

En el Artículo 3(D) de la *Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004*, se establece que:

El contrato debe detallar las circunstancias personales del contratista. Como parte de la descripción del contratista, el contrato debe indicar el estado civil, la mayoría de edad, el lugar de residencia y la profesión. Si el contratista es un ente corporativo, deberá suministrar copia certificada de su certificado de incorporación expedida por el Departamento de Estado.

En la *Carta Circular Núm. 1300-09-00*, emitida el 13 de diciembre de 1999¹⁶ por la Secretaria de Hacienda, se establece que los organismos gubernamentales antes de formalizar un contrato con una corporación deberán solicitar, entre otras cosas, el *Certificado de Existencia o de Autorización para Hacer Negocios en Puerto Rico* y el *Certificado de Buena Pro (Good Standing)* que garantice que la corporación cumplió con enviar sus informes corporativos anuales al Departamento de Estado y está al día en sus asuntos con dicho Departamento.

- 5) El 31 de diciembre de 2004, el Jefe de Bomberos otorgó 1 contrato (10 por ciento) por \$12,000 para el que no encontramos y tampoco se nos mostró evidencia de que el contratista remitió la *Certificación de Deuda de Propiedad Inmueble o Mueble* expedida por el CRIM y la *Certificación Negativa de Caso de Pensión Alimentaria* de ASUME, o que de estar obligado a pagar la pensión, estaba al día o tenía un plan de pagos al efecto. Tampoco se incluyeron estas certificaciones como parte de las cláusulas sobre la condición contributiva del contratista.

¹⁶ Esta fue derogada por la *Carta Circular Núm. 1300-1-06* del 20 de julio de 2005, en la que se establecen disposiciones similares.

En la *Carta Circular Núm. 1300-25-98*, emitida el 29 de mayo de 1998 por la Secretaría de Hacienda, se establece, entre otras cosas, que:

[...]

En los casos en que el contratista tenga deudas contributivas y esté acogido a un plan de pago, deberá así certificarlo e indicar si está cumpliendo con los términos y condiciones del mismo. Como parte de la certificación deberá presentar evidencia del plan de pago que le haya concedido este Departamento, el CRIM o el Departamento del Trabajo, según sea el caso. **[Apartado I-B]**

[...]

Al formalizar un contrato u orden de compra deberán requerir, además, una certificación de deudas por concepto de propiedad inmueble o mueble del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y por concepto de seguro por desempleo, incapacidad temporal y de seguro social para chóferes (la que aplique) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. **[Apartado I-D]**

[...]

Cuando se formalicen contratos por servicios personales o no personales por el importe total de \$16,000 o menos se incluirá en los mismos las cláusulas que correspondan sobre la condición contributiva del contratista. **[Apartado I-P]**

En la *Ley Núm. 5 del 30 de diciembre de 1986, Ley Orgánica de la Administración para el Sustento de Menores*, según enmendada, se establece que para el empleo de cualquier persona en el Gobierno se requerirá que la persona certifique que está al día en el pago de cualquier pensión alimentaria que tenga la obligación de pagar o que se encuentra acogido a un plan de pagos, cuyos términos cumple fielmente. Esta certificación es necesaria independientemente de que el empleo sea de naturaleza regular o por contrato.

En el Artículo 5(K) de la *Ley Núm. 237* se establece que debe formar parte del contrato una cláusula que disponga que la persona contratada no está obligada a satisfacer una pensión alimentaria o que de estarlo, está al día o tiene un plan de pagos al efecto.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del b.1) al 5)** impiden al Cuerpo de Bomberos mantener un control adecuado en la formalización de los contratos y proteger los mejores intereses del Gobierno. Además, pudo dar lugar a que se formalizaran contratos con entidades que no cumplieran con los requisitos comentados. También las situaciones comentadas en el **Apartado b.4) y 5)** dificultan al Cuerpo de Bomberos corroborar si los contratistas cumplieron con sus responsabilidades contributivas, y si tenían deudas por los conceptos mencionados para tomar las medidas establecidas en la reglamentación. Esto dificulta el recobro de las deudas contributivas de personas que se benefician de una relación contractual con el Gobierno. Además, propicia que se otorguen contratos a personas naturales o entidades jurídicas que no cumplen con sus obligaciones contributivas o sociales.

- 6) En 4 contratos (40 por ciento) por \$50,425, otorgados del 24 de febrero de 2004 al 31 de enero de 2005, no se incluyó una cláusula que estableciera la partida presupuestaria ni la cifra de asignación correspondiente con cargo a la cual se pagaría el contrato.
- 7) En 6 contratos (60 por ciento) por \$355,922, otorgados del 23 de septiembre de 2002 al 19 de octubre de 2005, no se incluyó una cláusula para certificar que el contratista no tenía litigios en proceso contra ninguna entidad del Gobierno.
- 8) En 3 contratos (30 por ciento) por \$77,800, otorgados del 1 de junio de 2004 al 30 de junio de 2005, no se incluyó una cláusula para establecer la obligación del contratista de indicar en sus facturas la cantidad de horas que quedaban disponibles para trabajar a base del total de horas pactadas.

- 9) En 6 contratos (60 por ciento) por \$74,875, otorgados del 24 de febrero de 2004 al 30 de junio de 2005, no se incluyó una cláusula donde el contratista se comprometía a regirse por las disposiciones del *Código de Ética para Contratistas, Suplidores y Solicitantes de Incentivos Económicos de las Agencias Ejecutivas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*¹⁷.
- 10) En 6 contratos por \$243,575, otorgados del 23 de septiembre de 2002 al 30 de junio de 2005, no se incluyó una cláusula en la cual los contratistas especificaran si mantenían o no contratos vigentes con otras entidades gubernamentales y si éstos no eran conflictivos con los contratos otorgados. Según el *Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados de la Oficina del Contralor*, durante dicho período, los contratistas tenían 33 contratos vigentes por \$1,593,283 con otras 22 entidades gubernamentales.
- 11) En 1 contrato¹⁸ (10 por ciento) por \$136,500:
- a) No se incluyó en el texto del mismo la disposición legal que facultaba al Cuerpo de Bomberos a otorgar contratos.
 - b) No se incluyó una cláusula en la que se indicara que el Cuerpo de Bomberos podía cancelar el contrato de inmediato, en caso de negligencia, abandono de deberes o incumplimiento del contratista.
 - c) No se incluyó una cláusula que estableciera la facultad del Cuerpo de Bomberos de resolver el contrato mediante notificación con 30 días de anticipación a la resolución.

¹⁷ Se estableció mediante la *Ley Núm. 84 del 18 de junio de 2002*.

¹⁸ *Contrato Núm. 2003-000036* otorgado el 23 de septiembre de 2002.

12) En 1 contrato¹⁹ (10 por ciento) por \$12,000:

- a) No se incluyó una cláusula en la que se indicara la obligación del contratista de rendir informes periódicos de los trabajos realizados.
- b) No se incluyó una cláusula para establecer que el pago por los servicios prestados se haría mensualmente, previa presentación de una factura certificada por ambas partes.

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 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. En consonancia con esto, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia del Cuerpo de Bomberos debe asegurarse de que se incluyan en los contratos las cláusulas mencionadas en el **Apartado del b.6) al 12)** para hacer constar toda la información pertinente y las obligaciones de las partes en forma clara y precisa.

En el *Memorando Circular Núm. 07-93* se requiere que en los contratos se incluyan las cláusulas e información indicadas en el **Apartado b.6), 11)b) y c), y 12)b)**.

En la *Ley Núm. 237* se establece que los contratos deben incluir las cláusulas e información comentadas en el **Apartado b.6) y del 11)a) al c)**.

Las cláusulas indicadas en el **Apartado b.8) y 12)a)** deben incluirse en los contratos como medidas de control y de sana administración²⁰.

¹⁹ *Contrato Núm. 2005-000033* otorgado el 31 de diciembre de 2004.

²⁰ En el folleto *Principios Legales y de Sana Administración que Regulan la Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos en el Sector Público*, emitido en diciembre de 2001 por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, actualizado en diciembre de 2003 y en julio de 2006, se recomiendan dichas medidas, entre otras.

Mediante la *Ley Núm. 84* se estableció un *Código de Ética para Contratistas, Proveedores de Bienes y Servicios, Solicitantes de Incentivos Económicos de las Agencias Ejecutivas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. En el Artículo 6 de dicha *Ley* se dispone que será requisito indispensable que toda persona se comprometa a regirse por las disposiciones de dicho *Código* y que tal hecho se hará constar en todo contrato entre las agencias ejecutivas y los contratistas o proveedores de servicios.

13) En 2 contratos (20 por ciento) por \$25,800 se incluyeron cláusulas que no eran claras ni específicas:

a) El *Contrato Núm. 2005-000002* por \$10,800, otorgado el 1 de julio de 2004 por servicios legales, no contenía cláusulas que establecieran la condición contributiva del contratista.

b) En el *Contrato Núm. 2005-000030* por \$15,000 otorgado el 3 de enero de 2005 por servicios de mantenimiento y reparación del sistema telefónico en todas las instalaciones del Cuerpo de Bomberos localizadas en los 78 municipios, no se estableció en su tercera cláusula el costo de movilización para realizar los servicios de mantenimiento y reparación en las islas municipio de Vieques y Culebra.

En el Apartado I-P de la *Carta Circular Núm. 1300-25-98* se establece que cuando se formalicen contratos por servicios personales o no personales por el importe total de \$16,000 o menos, se incluirán en los mismos las cláusulas que correspondan sobre la condición contributiva del contratista.

En el Artículo 3(G) de la *Ley Núm. 237* se dispone que el contrato debe indicar de forma precisa cuáles son los servicios u obligaciones que se requieren por el Gobierno. Los servicios que se contraten tienen que estar descritos detalladamente en el texto del contrato.

En consonancia con esto, y como norma de sana administración, la gerencia del Cuerpo de Bomberos debe asegurarse de que los contratos incluyan cláusulas claras, detalladas y específicas que protejan adecuadamente los intereses del Gobierno.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del b.6) al 13)** impiden al Cuerpo de Bomberos cumplir con su responsabilidad de hacer constar en los contratos toda la información requerida y los acuerdos entre las partes en forma clara y precisa, y proteger los mejores intereses del Gobierno. Además, pueden propiciar pleitos innecesarios entre las partes, lo cual conlleva inversión de recursos y tiempo.

Los funcionarios que se desempeñaron como Asesor Legal durante el período mencionado no cumplieron con su responsabilidad con respecto a las situaciones comentadas en el **Apartado del b.1) al 13)**. Los funcionarios que se desempeñaron como Jefe de Bomberos no ejercieron una supervisión eficaz del desempeño del personal a cargo de los distintos procesos de la contratación ni velaron por el cumplimiento de las disposiciones citadas.

Véanse las recomendaciones 3 y de la 4.a.1) a la 4).

Hallazgo 2 - Posible incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, informes semestrales no remitidos a la ORHELA, y falta de certificaciones médicas requeridas a los ex funcionarios y pensionados por el Cuerpo de Bomberos

- a. Como consecuencia de los eventos del 11 de septiembre de 2001, cuando se registraron los ataques terroristas al Pentágono de los Estados Unidos y al *World Trade Center* en Nueva York, surgió la entidad del *United States Department of Homeland Security*. La misma se creó con la misión de aumentar la habilidad de los gobiernos estatales y locales, y de otras autoridades regionales en la preparación, la prevención y la respuesta a ataques terroristas y a otro tipo de desastres a través del *Homeland Security Grant Program (HSGP)*. Dicho programa es la fuente primaria de fondos disponibles para llevar a cabo los preparativos necesarios para cumplir con esa misión. Estos fondos estarían disponibles para que sus receptores²¹ puedan utilizar los mismos para atender las necesidades

²¹ Entidades elegibles para recibir fondos federales.

de planificación, equipo, adiestramiento y simulacros. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico organizó el *Anti-Terrorism Task Force* con el propósito de participar de esta ayuda federal y de preparar al País para enfrentar cualquier amenaza de esta índole. Las agencias que formaban este *task force* eran la Junta de Calidad Ambiental, el Cuerpo de Emergencias Médicas, la Policía de Puerto Rico, el Departamento de Salud, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, el Departamento de Justicia y el Cuerpo de Bomberos. El Departamento de Justicia era quien recibía y administraba los fondos asignados (*Grantee*)²² y los delegaba²³ a las agencias de respuesta de emergencia, en este caso el Cuerpo de Bomberos (*Sub-Grantee*)²⁴.

Del 25 de noviembre de 2003 al 30 de noviembre de 2004, el Cuerpo de Bomberos recibió asignaciones por \$1,759,000²⁵ para el adiestramiento y la capacitación del personal de esta agencia relacionado con la respuesta a emergencias causadas por actos terroristas o ataques con armas de destrucción masiva, incluidos agentes biológicos, químicos y radiactivos.

El 3 de abril de 2006, el Coordinador del *HSGP* del Cuerpo de Bomberos solicitó la aprobación de un adiestramiento mediante el formulario *Requisición de Materiales, Equipo y Servicios (Modelo SC-1001)*²⁶. Esto, con el propósito de adiestrar a 41 bomberos. Para la misma fecha, el Coordinador del *HSGP* envió las solicitudes de propuestas por correo electrónico a tres proveedores de este tipo de adiestramiento. El 11 de abril de 2006, el Coordinador del *HSGP* evaluó las propuestas recibidas y determinó que la propuesta

²² Entidad no federal que recibe fondos para llevar a cabo las propuestas o proyectos financiados con dichos fondos.

²³ Mediante acuerdos cooperativos.

²⁴ Entidad no federal que recibe fondos a través de otra entidad no federal para llevar a cabo las propuestas o proyectos financiados con dichos fondos.

²⁵ Mediante las *subvenciones núms. 2003-TE-TX-0156B, 2003-MU-T3-0036B y 2004-GE-T4-0008* por \$459,000, \$1,000,000 y \$300,000, respectivamente.

²⁶ *Requisición Núm. 06AE051715.*

enviada por la Corporación A era la que mejor se ajustaba a las condiciones y las especificaciones solicitadas, y a las necesidades del Cuerpo de Bomberos, al ofrecer más horas de capacitación al personal. El 27 de abril de 2006, el Jefe de Bomberos formalizó el *Contrato Núm. 2006-000038* con la Corporación A por \$24,600. Dicho *Contrato* fue firmado por un Coordinador de Adiestramiento de la Corporación A como representante autorizado, según establecido en la resolución corporativa del 2 de diciembre de 2004 expedida por la Secretaria de dicha Corporación. De la propuesta recibida y del contrato formalizado surge que todas las negociaciones y los trámites relacionados con la contratación fueron realizados por el Coordinador de Adiestramiento de la Corporación A. Éste fue empleado del Cuerpo de Bomberos desde el 1 de julio de 1994, y renunció a su puesto de Sargento en la División de Operaciones Especiales efectivo el 31 de diciembre de 2004. Por otro lado, la Corporación A fue incorporada el 1 de octubre de 2003²⁷ por la Secretaria de la misma. Ésta estaba casada con el Coordinador de Adiestramiento de la Corporación A desde el 18 de febrero de 2002. El 28 de julio de 2006, el Cuerpo de Bomberos efectuó el pago por \$22,983²⁸ a la Corporación A por los servicios prestados. El otorgamiento de este contrato se realizó por el Jefe de Bomberos sin solicitar una dispensa a la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEGPR) para contratar los servicios de la corporación representada por el ex funcionario, a pesar de que a la fecha de su contratación no habían transcurrido dos años desde que dicho ex funcionario cesó en sus funciones en la agencia.

Esta Oficina refirió mediante carta del 2 de marzo de 2009 a la Directora Ejecutiva de la OEGPR los hechos mencionados en este **Apartado del Hallazgo** para las acciones correspondientes.

²⁷ Según el *Certificado de Registro Núm. 139150* del Departamento de Estado.

²⁸ Mediante el *Cheque Núm. 01778786* y el *Comprobante de Pago Núm. 07AP6023* del 13 de julio de 2006 por \$22,983. Al proveedor se le hizo la retención en el origen del 7 por ciento [(\$24,600-\$1,500) x .07 = \$1,617]. Para propósitos del cómputo, se restaron los primeros \$1,500 pagados durante cada año natural al individuo, corporación o sociedad que prestó el servicio, según se dispone en la *Carta Circular Núm. 1300-19-05* del 5 de abril de 2005 emitida por el Secretario de Hacienda.

En el Artículo 3.7(e) de la *Ley Núm. 12* se establece que:

Ninguna agencia ejecutiva contratará con o para beneficio de personas que hayan sido funcionarios o empleados públicos de dicha agencia ejecutiva, hasta tanto hayan transcurrido dos (2) años desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal. El Gobernador podrá expedir dispensa en cuanto a la aplicabilidad de esta disposición siempre que tal dispensa resulte en beneficio del servicio público. Esta prohibición no será aplicable a contratos para la prestación de servicios *ad honorem*.

Mediante el *Boletín Administrativo Núm. OE-1998-06* del 1 de marzo de 1998, según enmendado, el Gobernador delegó en el Director Ejecutivo de la OEGPR la facultad de otorgar dispensas para la contratación de ex servidores públicos, de conformidad con el inciso (e) del Artículo 3.7 de la *Ley Núm. 12*.

En el *Reglamento Núm. 6072, Reglamento para la Tramitación de Dispensas para Ex Servidores Públicos Bajo las Disposiciones del Artículo 3.7(e) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, emitido el 29 de diciembre de 1999 por el Director Ejecutivo de la OEGPR, se dispone que:

[...]

El jefe de la agencia ejecutiva o la persona en quien éste delegue, someterá al Director Ejecutivo una petición de dispensa para contratar los servicios profesionales del ex servidor público. Toda petición de dispensa deberá ser sometida a la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico con por lo menos treinta (30) días laborables anteriores a la fecha en que se interese otorgar el contrato. **[Artículo V]**

[...]

La agencia ejecutiva podrá otorgar el contrato propuesto sólo después de que esta Oficina conceda la dispensa solicitada. **[Artículo VIII]**

La situación comentada pudo haber afectado adversamente los procedimientos establecidos para evitar cualquier apariencia de influencias indebidas, conflicto de intereses o ilegalidad en la contratación.

- b. Al 14 de agosto de 2007, el Cuerpo de Bomberos no había remitido a la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos²⁹ los 14 *informes semestrales de pensionados que prestan servicios en el Gobierno sin menoscabo de sus pensiones* para el período del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2006. A dicha fecha, habían transcurrido de 380 a 2,753 días consecutivos después del término establecido para remitirlos. Posteriormente, el 22 de agosto de 2007 el Cuerpo de Bomberos remitió 11 de los informes (79 por ciento) correspondientes a los semestres del 1 de enero de 2001 al 30 de junio de 2006, con tardanzas de 388 a 2,214 días consecutivos.

En la Sección IV de la *Carta Normativa Especial Núm. 1-99*, emitida el 15 de junio de 1999 por la Administradora de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos, se establece, entre otras cosas, que:

Todas las autoridades nominadoras de los departamentos, agencias y corporaciones públicas de la Rama Ejecutiva, de la Rama Legislativa, de la Rama Judicial y de los Gobiernos Municipales deberán someter a la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos un informe semestral sobre los pensionados que se hayan empleado durante dicho período para prestar servicios sin menoscabo de sus pensiones. El período que cubrirá los informes semestrales será: 1ro. de julio a 31 de diciembre y del 1ro. de enero a 30 de junio. Este informe semestral deberá ser sometido en el formulario que se acompaña, no más tarde del día 30 del mes siguiente a la terminación del semestre. [*sic*]

Esta situación privó a la ORHELA de contar con dichos informes para cumplir con sus obligaciones.

²⁹ Mediante la *Ley Núm. 184 del 3 de agosto de 2004, Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* se nombró la agencia como ORHELA.

- c. Dos³⁰ de los 10 contratos indicados en el **Hallazgo 1** fueron otorgados a pensionados por años de servicios. Al examinar dichas contrataciones determinamos que el Cuerpo de Bomberos no comprobó, mediante certificación médica, que la condición física y mental de los pensionados les permitía desempeñar las funciones del puesto. Tampoco se aseguró de que los servicios a prestarse mediante los contratos no constituyeran un puesto.

En la *Carta Normativa Especial Núm. 1-99* se establece que:

[...]

Una vez hecha la oferta de empleo se comprobará, mediante certificación médica que su condición física y mental le permite desempeñar las funciones del puesto. La certificación se hará en el formulario Examen Físico. **[Sección I.C.1]**

Cuando los servicios del pensionado vayan a prestarse mediante contrato deberá asegurarse que dichos servicios no constituyen un puesto, sino una verdadera relación contractual. Esta determinación se basará en la forma, modo y condiciones en que prestarán los servicios. **[Sección I.C.2]**

La situación comentada impidió al Cuerpo de Bomberos asegurarse de que los pensionados contratados tenían las aptitudes físicas y mentales necesarias para realizar las labores encomendadas. Además, como política pública, los servicios públicos que constituyen puestos deben rendirse siempre mediante la creación de éstos y nunca mediante contratos.

Las situaciones comentadas en los **apartados del a. al c.** se deben a que los funcionarios que se desempeñaron como Asesor Legal durante el período mencionado no cumplieron con su responsabilidad con respecto a las situaciones comentadas. Además, los funcionarios que actuaron como Jefe de Bomberos durante el período auditado no

³⁰ *Contratos núms. 2005-000002 y 2005-000033* por \$10,800 y \$12,000, otorgados el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2004, respectivamente.

ejercieron una supervisión adecuada de estas operaciones ni cumplieron con su responsabilidad de velar por el fiel cumplimiento de la reglamentación vigente.

Véanse las recomendaciones 1, 2, y 4.a.5) y 6).

Hallazgo 3 - Desviaciones de ley y reglamento relacionadas con la remisión de contratos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y otras deficiencias relacionadas

a. Una Administradora de Sistema de Oficinas II³¹ de la Oficina de Asesoramiento Legal del Cuerpo de Bomberos fungía como Coordinadora de Registro de Contratos y estaba encargada de mantener actualizado el *Registro de Contratos* de la agencia, y de remitir copias de los contratos otorgados y sus enmiendas a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Ésta le respondía al Asesor Legal quien, a su vez, le respondía al Jefe de Bomberos. El examen del trámite de los contratos otorgados por el Cuerpo de Bomberos a la Oficina del Contralor reveló lo siguiente:

- 1) Para el año fiscal 2005-06, en el Cuerpo de Bomberos se formalizaron 62 contratos por \$913,644 y 8 enmiendas de contratos por \$97,212, para un total de 70, ascendentes a \$1,010,856³². De éstos, 4 (6 por ciento) por \$23,000, otorgados del 4 de noviembre de 2005 al 17 de mayo de 2006, no se habían remitido a la Oficina del Contralor al 15 de febrero de 2007 ni se había enviado el *Registro de Contratos*³³ correspondiente, a pesar de haber transcurrido de 274 a 468 días consecutivos luego del término establecido. Además, 12 contratos (17 por ciento) por \$10,800, otorgados del 31 de octubre de 2005 al 30 de mayo de 2006, se remitieron con tardanzas que fluctuaron de 93 a 304 días consecutivos, luego de los 15 días siguientes de la fecha del otorgamiento.

³¹ Véase la nota al calce 10.

³² Según el *Registro de Contratos* de la Oficina de Asesoramiento Legal del Cuerpo de Bomberos.

³³ *Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados [Modelo OC-08-07(a)]*.

- 2) El Jefe de Bomberos remitió a la Oficina del Contralor de Puerto Rico la *Certificación Anual Registro de Contratos (Modelo OC-08-11)* correspondiente al año fiscal 2003-04 con tardanza de 10 días³⁴.
 - 3) Al 30 de junio de 2006, el Cuerpo de Bomberos no había atendido ni aclarado los reparos correspondientes a 18 contratos y 7 enmiendas de contratos por \$3,911,092, que se remitieron de forma incorrecta a la Oficina del Contralor. Esto, a pesar de que habían transcurrido de 59 a 752 días consecutivos desde el envío de la carta de notificación de los reparos. Estos contratos fueron otorgados del 2 de septiembre de 2003 al 21 de febrero de 2006.
 - 4) En los años fiscales 2004-05 y 2005-06, se registraron en el *Registro de Contratos* del Cuerpo de Bomberos 132 contratos y 21 enmiendas de contratos por \$5,646,545. En relación con los 153 registros mencionados, determinamos que en ninguno de los mismos se indicó si eran contratos exentos o si requerían aprobación o dispensa, ni la vigencia del contrato.
- b. El examen del registro y la radicación de los 10 contratos por \$454,522 mencionados en el **Hallazgo 1-b.** reveló que:
- 1) El *Contrato Núm. 2006-000038* (10 por ciento) por \$24,600, otorgado el 27 de abril de 2006, se remitió a la Oficina del Contralor el 19 de junio de 2006 con una tardanza de 38 días consecutivos, luego de los 15 días siguientes de la fecha del otorgamiento.
 - 2) La Coordinadora de Registro de Contratos no remitió a la Oficina del Contralor copias de 8 contratos (80 por ciento) por \$384,522, debido a que consideró, incorrectamente, que los mismos estaban exentos de remisión. De éstos, 2 contratos por \$300,047 se otorgaron por servicios de mejoras al sistema de acondicionador de aire y la construcción de un techo, y los restantes 6 contratos por \$84,475 para ofrecer servicios profesionales y consultivos, los cuales no estaban exentos de que se

³⁴ Debió enviarse en o antes del 31 de agosto de 2004 y se envió el 10 de septiembre de 2004.

remitieran sus copias a la Oficina del Contralor, ya que su importe era mayor de \$5,000.

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. Se establece, además, la obligación de las entidades gubernamentales de mantener un registro de todos los contratos que otorguen y de sus enmiendas.

En el *Reglamento Núm. 33*³⁵ se establece, entre otras cosas, que:

Todos los contratos, sin excepción alguna, y toda enmienda, acuerdo, determinación, constancia o acción que los rescinda, serán anotados en el Registro de Contratos de la entidad en orden de los números asignados y de su fecha de otorgamiento. Esto incluye los contratos exentos de remitirse a la Oficina del Contralor enumerados en la Sección a. del Artículo 11 de este Reglamento. Se excluyen las resoluciones de pago, los reconocimientos de deuda y documentos similares, por éstos no cumplir con el estado de derecho vigente. [...] [**Artículo 7.a.**]

Las entidades enviarán a la Oficina del Contralor el Registro de Contratos, y copias fieles y exactas digitalizadas, en las cuales deben aparecer estampadas las firmas de ambas partes de todo contrato que otorguen. Se incluirá toda enmienda, acuerdo, determinación, constancia o acción que lo rescinda, que no esté exento de remitirse por disposición de la Sección a. del Artículo 11 de este Reglamento. Esto, mediante el Programa de Registro de Contratos vigente o en cualquier otro medio que el Contralor determine y notifique a las entidades mediante carta circular, conforme a los cambios en las leyes, a las necesidades de la Oficina del Contralor y a los avances tecnológicos. [...] La remisión se hará dentro de los quince (15) días consecutivos, siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o siguientes a la fecha de la enmienda, el acuerdo, la determinación, la constancia o la acción que lo rescinda. [...] [**Artículo 8.a. y b.**]

[...]

³⁵ Disposiciones similares a las indicadas se incluían en las versiones anteriores del *Reglamento Núm. 33* del 27 de agosto de 2003 y 5 de octubre de 2004.

Los contratos que sean remitidos a la Oficina del Contralor de una forma incorrecta serán notificados, mediante aviso electrónico u otro mecanismo apropiado, a las entidades con los reparos correspondientes para corrección. No obstante, éstos se incluirán en el Registro de Contratos de la Oficina del Contralor con la clasificación de reparo hasta que se aclaren los mismos. Las entidades tendrán treinta (30) días consecutivos para subsanar los reparos, a contarse desde la fecha de notificación mediante correo electrónico. **[Artículo 14.a. y b.]**

Al cierre de cada año fiscal, no más tarde del 31 de agosto, el ejecutivo principal de cada entidad deberá remitir a la Oficina del Contralor una certificación bajo juramento, en la que acredite haber cumplido con las disposiciones de la Ley Núm. 18. Esta certificación se hará en el formato que el Contralor determine. **[Artículo 15]**

En la *Carta Circular OC-10-07*³⁶ 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*.

Por otro lado, en la *Carta Circular Núm. 98-01*, emitida el 17 de julio 1997 por el Director Ejecutivo de la OEGPR, se establece que el incumplimiento de la *Ley Núm. 18*, en cuanto a remitir copias de los contratos y de las enmiendas a éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, constituye una violación al Artículo 3.2(a) y (b) de la *Ley Núm. 12* y a los artículos 6 y 8 del *Reglamento de Ética Gubernamental* del 22 de noviembre de 1992, según enmendado.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** impiden que se pueda mantener un registro confiable y actualizado de los contratos y las enmiendas otorgadas. También dificulta verificar el cumplimiento de la *Ley Núm. 18* y el *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, estas situaciones podrían propiciar la comisión de errores e irregularidades en el proceso sin que se puedan detectar a tiempo. Las situaciones

³⁶ 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*.

comentadas en los **apartados a.3) y b.2)** privaron a la ciudadanía de tener acceso a dichos contratos, en calidad de documentos públicos, mediante el *Registro de Contratos* computadorizado que mantiene la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** denotan que los funcionarios que se desempeñaron como Asesor Legal durante el período auditado no velaron por el cumplimiento de las disposiciones mencionadas. Además, los funcionarios que actuaron como Jefe de Bomberos no ejercieron una supervisión eficaz de dichas operaciones.

Véase la Recomendación 4.a.7).

Hallazgo 4 - Deficiencias relacionadas con el pago de facturas por servicios contratados, las retenciones en el origen de contribución sobre ingresos, declaraciones informativas no emitidas y otras faltas relacionadas

- a. La Sección de Pagos de la División de Finanzas y Presupuesto (División de Finanzas) del Cuerpo de Bomberos tenía a su cargo emitir los *comprobantes de pago (Modelo SC-735)* relacionados con las órdenes de compra, los servicios interagenciales y los servicios obligados mediante contratos por servicios profesionales y consultivos, y de otros servicios. También era responsable de la preintervención de todos los documentos relacionados con desembolsos. La Directora de la División de Finanzas supervisaba estas operaciones y le respondía a la Jefa Auxiliar del Negociado de Administración, quien, a su vez, le respondía al Jefe de Bomberos.

En relación con los 10 contratos seleccionados para examen, los proveedores remitieron para pago 99 facturas del 1 de octubre de 2002 al 5 de junio de 2006 por \$433,726. **[Véase el Hallazgo 1-b.]** La Sección de Pago emitió 74 *comprobantes de pago* del 10 de octubre de 2002 al 31 de agosto de 2006 para el pago total de dichas facturas. Nuestro examen reveló lo siguiente:

- 1) Seis facturas (6 por ciento) por \$50,724, que se pagaron mediante 5 *comprobantes de pago* emitidos del 13 de diciembre de 2002 al 31 de agosto de 2006, no fueron certificadas por un funcionario del Cuerpo de Bomberos. La certificación con la firma

es necesaria para evidenciar que los servicios se recibieron y que se cumplió con lo establecido en los contratos.

- 2) Once *comprobantes de pago* (15 por ciento) por \$174,316, emitidos del 10 de abril de 2003 al 30 de mayo de 2006, no fueron firmados por el Director de la División de Compras. Dicha firma era necesaria para certificar que estaba autorizado por la Administración de Servicios Generales para comprar los artículos y los servicios indicados, y que la compra efectuada se hizo conforme a la reglamentación vigente. De éstos, un *Comprobante de Pago* por \$4,098, emitido el 13 de diciembre de 2005, tampoco fue firmado por la Jefa Auxiliar del Negociado de Administración, en representación del Jefe de Bomberos. Dicha firma era necesaria para certificar que en la transacción se siguieron los trámites establecidos en la ley y la reglamentación, y que no se había aprobado la misma previamente.
- 3) Noventa y ocho facturas (99 por ciento) por \$433,676, que se pagaron mediante 73 *comprobantes de pago* emitidos del 10 de octubre de 2002 al 31 de agosto de 2006, no contenían la firma del jefe de la agencia o de su representante autorizado para certificar que se recibieron los artículos o servicios y que no se había autorizado el pago de los mismos anteriormente.
- 4) En 83 facturas (84 por ciento) por \$358,052, que se pagaron mediante 61 *comprobantes de pago* emitidos del 10 de octubre de 2002 al 2 de agosto de 2006, los funcionarios que certificaron en las facturas que los servicios fueron recibidos, no tenían sus firmas registradas en el *Registro de Firmas Autorizadas (Modelo SC-781)*, por lo que no estaban autorizados por el jefe de la agencia a realizar esta función. Dicho *Modelo* debía prepararse para cada funcionario en quien se delegue la responsabilidad de certificar la validez de los diferentes procesos de un documento, y debe estar firmado por dicho funcionario y por el jefe de la agencia o su representante autorizado.
- 5) En 66 *comprobantes de pago* (89 por ciento) por \$411,501, emitidos del 10 de octubre de 2002 al 31 de agosto de 2006, los funcionarios que firmaron los mismos para dar

constancia de que los artículos o servicios fueron recibidos según las especificaciones contratadas, y para certificar que la transacción se hizo mediante los trámites establecidos por la ley y la reglamentación vigentes, no tenían sus firmas registradas en el *Registro de Firmas Autorizadas (Modelo SC-781)*.

- 6) Al 30 de junio de 2006, el Jefe de Bomberos no había preparado un modelo interno del *Registro de Firmas Autorizadas* para delegar a los funcionarios designados por éste, la responsabilidad de certificar la validez de diferentes procesos de los documentos que no estaban relacionados con el Área de Contabilidad Central del Departamento de Hacienda.

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. Tal control interno funcionará independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de Gobierno. En el Artículo 4-g. se dispone que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos, para recibir y depositar fondos públicos, y para controlar y contabilizar la propiedad pública que establezca el Secretario de Hacienda tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades, y que permitan que, de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades, y que garantice, además, la claridad y la pureza en los procedimientos fiscales. Conforme a dichas disposiciones, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia del Cuerpo de Bomberos tiene la obligación de asegurarse de que los documentos fiscales contengan todas las firmas de los funcionarios que tienen la responsabilidad de validarlos.

En la *Carta Circular Núm. 1300-19-61*, emitida el 23 de junio de 1961 por el Secretario de Hacienda, se disponía, entre otras cosas, que el desarrollo de las funciones de intervención y contabilidad requieren que los jefes de oficinas y

divisiones, y otros empleados que tomen participación en la tramitación de los documentos fiscales certifiquen la corrección de determinados aspectos de cada documento en tal forma que se asegure el control necesario de las operaciones fiscales. Para este particular, el representante autorizado del jefe del departamento o dependencia o el propio jefe del departamento o dependencia si no ha delegado esta función una vez haya dispuesto los funcionarios y empleados que deben certificar la validez de los diferentes aspectos de cada documento, preparará el *Modelo SC-781*. En la *Carta Circular Núm. 1300-18-04*³⁷, emitida el 16 de diciembre de 2003 por el Secretario de Hacienda, se incluye una disposición similar. Además, se dispone que, una vez el jefe de la agencia determine los funcionarios en quienes delegará esta responsabilidad, preparará el *Modelo SC-781* para los documentos fiscales relacionados con el Área de Contabilidad Central o preparará el modelo interno que se diseñe en el caso de documentos fiscales que no estén relacionados con dicha Área.

En la *Carta Circular Núm. 1300-13-01*, emitida el 4 de diciembre de 2000 por la Secretaria de Hacienda, se dispone que:

El área que solicitó los artículos o servicios, cuando reciba la factura del proveedor, verificará que ésta sea original, que esté firmada por el proveedor y que los servicios fueron recibidos. De estar todo correcto, certificará la factura en tinta azul. El funcionario a cargo de certificar las facturas deberá tener registrada su firma en el Registro de Firmas Autorizadas de la Oficina de Finanzas. [**Apartado 2, Disposiciones Específicas**]

Para agilizar el proceso de pago, las agencias prepararán un sello de goma con la siguiente certificación, el cual deberán estampar en cada factura: Certifico que los artículos o servicios indicados en esta factura se recibieron y que no he autorizado el pago de la misma, anteriormente. Las facturas correspondientes a contratos por servicios profesionales y consultivos deberán estar certificadas por la persona que presta el servicio y por el director del área que recibió el servicio. [**Apartado 3, Disposiciones Específicas**]

³⁷ Derogó la *Carta Circular Núm. 1300-19-61*.

- 7) En 93 facturas (94 por ciento) por \$308,051, que se pagaron mediante 68 *comprobantes de pago* emitidos del 29 de abril de 2003 al 31 de agosto de 2006, no se incluyó el número del contrato. En 12 de éstas por \$22,800, tampoco se incluyó un número de factura.
- 8) En 12 facturas (12 por ciento) por \$22,800, que se pagaron mediante 12 *comprobantes de pago* emitidos del 9 de octubre de 2004 al 6 de julio de 2005, no se incluyó la dirección del proveedor.

En la *Carta Circular Núm. 1300-13-01* se dispone que:

Toda factura deberá incluir el nombre y dirección del proveedor, así como la fecha y número de factura. También deberá incluir la fecha y número del Contrato o de la Orden de Compra, cuando aplique.
[Apartado 1, Disposiciones Específicas]

- 9) En 3 facturas (3 por ciento) por \$16,225, que se pagaron mediante 3 *comprobantes de pago* emitidos del 2 de julio al 3 de noviembre de 2004, no se incluyó la certificación en la cual se indicara que ningún funcionario o empleado del Cuerpo de Bomberos es parte o tiene algún interés en las ganancias o los beneficios producto de los contratos objeto de dichas facturas.

En el *Boletín Administrativo Núm. OE-2001-73*, emitido el 29 de noviembre de 2001 por la Gobernadora de Puerto Rico, se establece que:

Todas las facturas que le sometan a los jefes de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva para el cobro de bienes o servicios personales o profesionales suministrados, incluyendo facturas relacionadas con obras y proyectos de construcción, deben contener la siguiente certificación: "*Bajo pena de nulidad absoluta certifico que ningún servidor público de (Entidad Gubernamental) es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto del contrato objeto de esta factura y de ser parte o tener interés en las ganancias o beneficios producto del contrato ha mediado una dispensa previa. La única consideración para suministrar los bienes o servicios objeto del contrato ha sido el pago acordado con el representante autorizado de la*

agencia. El importe de esta factura es justo y correcto. Los trabajos de construcción han sido realizados, los productos han sido entregados (los servicios prestados) y no han sido pagados”. [sic]

La *Carta Circular Núm. 1300-18-02*, emitida el 29 de enero de 2002 por el Secretario de Hacienda, contiene disposiciones similares.

- 10) En el *Comprobante de Pago Núm. 06AP6033*³⁸ por \$697 emitido el 21 de julio de 2005, no se incluyeron las iniciales del funcionario que realizó la preintervención del mismo.

En el Artículo 6-b. de la *Ley Núm. 230* se dispone, entre otras cosas, que todas las transacciones financieras de las dependencias ejecutivas serán preintervenidas de acuerdo con los principios, las normas, los procedimientos, las reglas y los reglamentos adoptados por el Secretario de Hacienda. Además, en el Artículo 9-f. se dispone que los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que remitan para pago. Se dispone, además, que responderán al Gobierno con sus fondos o bienes personales por cualquier pago ilegal, impropio o incorrecto que el Secretario hiciera por haber sido dicho pago certificado como legal y correcto por el jefe de la dependencia o su representante autorizado.

En el Apartado A de la *Carta Circular 1300-4-99*, emitida el 23 de julio de 1998 por la Secretaria de Hacienda, dirigida a los secretarios de Gobierno y directores de dependencias del Gobierno de Puerto Rico, se establece, entre otras cosas, que la Oficina de Finanzas de las agencias tendrán a su cargo la preintervención de las transacciones fiscales relacionadas con la adquisición y el pago de bienes o servicios, gastos de viaje, la cuenta del Oficial Pagador, las remesas y la cancelación de cheques. Además, se establece el procedimiento a seguir por la persona encargada de efectuar la preintervención y que si los documentos están correctos, iniciará los mismos.

³⁸ Para el pago de la *Factura Núm. 3630* por \$750, menos el 7 por ciento (\$53) por concepto de contribución sobre ingresos.

- 11) Para los pagos efectuados a 4 proveedores³⁹ mediante 23 *comprobantes de pago* por \$185,910⁴⁰, emitidos del 31 de marzo de 2005 al 31 de agosto de 2006, no se prepararon ni remitieron al Departamento de Hacienda los formularios *Declaración Informativa - Ingresos No Sujetos a Retención (Formulario 480.6A)* para informar los pagos por servicios personales prestados por estos proveedores.
- 12) En los pagos efectuados a 2 proveedores mediante 9 *comprobantes de pago* por \$55,687, emitidos del 13 de diciembre de 2002 al 2 de agosto de 2006, no se retuvieron \$3,688⁴¹ correspondientes al 7 por ciento de la retención contributiva en el origen requerido por ley, ni se nos presentó evidencia de que los contratistas hubiesen remitido un *Certificado de Relevó Total de la Retención en el Origen de Pagos por Servicios Prestados por Corporaciones y Sociedades (Modelo SC-2756)*. Además, el pago efectuado a uno de los proveedores mediante el *Comprobante de Pago Núm. 03326174* por \$25,347 del 13 de diciembre de 2002, no fue informado al Departamento de Hacienda. En este caso, no se preparó ni se remitió a dicho Departamento la *Declaración Informativa - Ingresos No Sujetos a Retención (Formulario 480.6A)*.
- 13) Para los pagos efectuados a un contratista mediante los *comprobantes de pago* núms. 03326242 y 06326167 del 21 de febrero de 2003 y el 14 de octubre de 2005 por \$10,950 y \$1,500, respectivamente, no se realizaron correctamente las retenciones en el origen requeridas por ley. En dichos pagos, se retuvieron \$379 de más correspondientes al 2003 y \$50 de menos, en el 2005.

En la Sección 1143 de la *Ley Núm. 120 del 31 de octubre de 1994, Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994*, según enmendada, se establece, entre otras cosas, que toda persona natural o jurídica, que en el ejercicio de una actividad de industria o

³⁹ El Departamento de Hacienda le había expedido a dichos proveedores el *Certificado de Relevó Total de la Retención en el Origen de Pagos por Servicios Prestados por Corporaciones y Sociedades (Modelo SC-2756)*.

⁴⁰ De éstos, 17 pagos por \$169,178 correspondían al 2005 y 6 por \$16,732, al 2006.

⁴¹ De éstos, \$1,669 debieron ser retenidos en el 2002 y \$2,019, en el 2006.

negocio o para la producción de ingresos en Puerto Rico, efectúe pagos a otra persona por concepto de servicios prestados en Puerto Rico, deducirá y retendrá el 7 por ciento de dichos pagos. **[Inciso (a)]** Se dispone, además, que todo pagador que venga obligado a deducir y retener la contribución dispuesta en el **Inciso (a)** de esta Sección rendirá una planilla y pagará o depositará la misma no más tarde del décimo día del mes siguiente al cierre del mes natural en el cual la contribución fue deducida y retenida. Dicha planilla será rendida al Secretario de Hacienda y contendrá aquella información y será hecha en la forma que el Secretario establezca mediante reglamento. **[Inciso (d)]** También se establecen los casos y las circunstancias en que el Secretario de Hacienda autoriza un relevo total o parcial de la mencionada retención.

[Inciso (g)]

En la *Carta Circular Núm. 1300-01-03*⁴², emitida el 3 de julio de 2002 por el Secretario de Hacienda, se dispone, entre otras cosas, que todo pago por concepto de servicios prestados por un individuo residente o por una corporación o sociedad dedicada a industria o negocio en Puerto Rico, está sujeto a un 7 por ciento de retención en el origen. **[Disposiciones Específicas - Inciso 1]** Se dispone, además, que las corporaciones públicas, los municipios y las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico remitirán al Secretario de Hacienda, no más tarde del 28 de febrero del año siguiente, el *Formulario 480.6A, Declaración Informativa - Ingresos No Sujetos a Retención* para los pagos por servicios personales prestados no sujetos a retención, así como los pagos sobre los cuales no se efectuó retención por tener vigente un certificado de relevo o porque no excedieran de los primeros \$1,500 anuales y el *Formulario 480.6B, Declaración Informativa - Ingresos Sujetos a Retención* que incluirá todos los pagos hechos sobre los cuales se efectuó la retención en el origen del 3 ó 7 por ciento, según sea el caso, así como los reembolsos de gastos y los pagos por contrato de arrendamiento que incluyan mantenimiento. **[Disposiciones Específicas - Inciso 10]**

⁴² Esta *Carta* fue derogada por la *Carta Circular Núm. 1300-19-05*, emitida el 5 de abril de 2005 por el Secretario de Hacienda, que, a su vez, fue derogada por la *Carta Circular 1300-08-07* emitida el 25 de agosto de 2006 por el Secretario de Hacienda, las cuales contenían disposiciones similares.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1) al 10)** propician la comisión de irregularidades relacionadas con los desembolsos efectuados, y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.11) al 13)** desvirtúan los propósitos de la *Ley Núm. 120* de que se efectúen las retenciones correspondientes y se depositen en la cuenta del Secretario de Hacienda. Además, propician la evasión contributiva por parte de dichas entidades, con los consiguientes efectos adversos al erario.

Las situaciones comentadas se atribuyen a que los empleados de la Sección de Pagos, encargados de preparar los *comprobantes de pago* y las *declaraciones informativas* y los que tuvieron a su cargo la función de preintervención, no cumplieron adecuadamente con sus responsabilidades. Las funcionarias que actuaron como Directora de la División de Finanzas no ejercieron una supervisión adecuada de estas operaciones. Además, los funcionarios que actuaron como Jefe Auxiliar del Negociado de Administración y Jefe de Bomberos no velaron por el cumplimiento de las disposiciones de ley y reglamento mencionadas.

Véase la Recomendación 4.b.

ANEJO

**CUERPO DE BOMBEROS DE PUERTO RICO
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Germán Ocasio Morales	Jefe de Bomberos	23 mar. 04	30 jun. 07
”	Jefe de Bomberos Interino	3 feb. 04	22 mar. 04
Tnte. Col. Agustín Cartagena Díaz	Jefe de Bomberos	1 feb. 01	2 feb. 04
Col. José A. Rosa Carrasquillo	” ⁴³	1 jul. 99	1 en. 01
Lcdo. Fernando Santiago Ortiz	Asesor Legal	1 dic. 05	30 jun. 07
”	Asesor Legal Interino	8 ag. 05	30 nov. 05
Lcda. Wanda Ortiz Bauzá	Asesora Legal	4 m. 04	7 ag. 05
Vacante	Asesor Legal	1 feb. 04	3 m. 04
Lcdo. Luis Bonilla Espada	”	3 mar. 03	31 en. 04
Vacante	”	16 oct. 02	2 mar. 03
Lcda. Jennifer Blest Quirós	Asesora Legal	1 jun. 01	15 oct. 02
Lcdo. José Reyes Cardona	Asesor Legal	1 ag. 00	31 m. 01
Lcdo. Manuel Nieves Torres	” ⁴⁴	1 jul. 99	18 jul. 00
Sr. Jesús Reyes Arroyo	Auditor Interno	16 nov. 06	30 jun. 07
Vacante	”	1 sep. 04	15 nov. 06
Sra. Lianne Bezares Hernández	Auditora Interna	3 nov. 03	31 ag. 04
Vacante	Auditor Interno	1 jul. 01	2 nov. 03

⁴³ Puesto vacante del 2 al 31 de enero de 2001.

⁴⁴ Puesto vacante del 19 al 31 de julio de 2000.

		Continuación ANEJO	
		PERÍODO	
NOMBRE	CARGO	DESDE	HASTA
Sr. Herminio Figueroa Rivera	Auditor Interno	18 jun. 01	30 jun. 01
Vacante ⁴⁵	”	1 jul. 99	17 jun. 01
Srta. Mayra Rosa Romero	Jefa Auxiliar del Negociado de Administración	23 mar. 04	30 jun. 07
Sr. Germán Ocasio Morales	Jefe Auxiliar del Negociado de Administración	1 mar. 01	22 mar. 04
Sra. Juanita Félix Rivera	Jefa Auxiliar del Negociado de Administración Interina	1 en. 01	28 feb. 01
Sra. Ileana Ortiz Zeno	Jefa Auxiliar del Negociado de Administración	1 jul. 99	31 dic. 00
Sr. Efraín Vélez Fernández	Director de la División de Finanzas y Presupuesto	7 m. 07	30 jun. 07
Vacante ⁴⁶	”	1 sep. 06	6 m. 07
Sra. Lianne Bezares Hernández ⁴⁷	Directora de la División de Finanzas y Presupuesto	1 sep. 04	31 ag. 06
Vacante	Director de la División de Finanzas y Presupuesto	23 mar. 04	31 ag. 04
Srta. Mayra Rosa Romero	Directora de la División de Finanzas y Presupuesto	1 jul. 00	22 mar. 04
Sr. Félix Martínez Rodríguez	Director de la División de Finanzas y Presupuesto	1 jul. 99	30 jun. 00

⁴⁵ Las funciones de auditoría las llevaban a cabo los auditores de la Policía de Puerto Rico en virtud del *Plan de Reorganización Núm. 2 del 9 de diciembre de 1993* y la *Orden Especial Núm. 95-1*, emitida el 1 de julio de 1995 por el Comisionado de Seguridad y Protección Pública. En carta del 28 de junio de 2001, el Gobernador Interino dejó sin efecto la referida *Orden*.

⁴⁶ Las funciones las realizó la Srta. Mayra Rosa Romero, Jefa Auxiliar del Negociado de Administración.

⁴⁷ Ocupaba un puesto de Ayudante Especial II.