

INFORME DE AUDITORÍA CP-02-09

30 de noviembre de 2001

**AUTORIDAD DE LOS PUERTOS
DE PUERTO RICO**

(Unidad 3135)

Período auditado: 1 de julio de 1996 a 31 de diciembre de 2000

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	6
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	7
OPINIÓN	7
RECOMENDACIONES.....	11
A LA JUNTA DE DIRECTORES	11
AL DIRECTOR EJECUTIVO	11
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 LA AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO.....	15
1 – Ingresos no recibidos por la Autoridad y deficiencias en la administración de los contratos formalizados con un concesionario.....	15
2 – Incumplimiento de ley y de reglamentación y otra deficiencia en la formalización de los contratos de arrendamiento con el concesionario	21
3– Utilización de tarifas contrario a la ley creadora de la Autoridad.....	23

Página

ANEJO 1 - RENTA DEJADA DE FACTURAR A UN CONCESIONARIO QUE UTILIZÓ ÁREAS EN EXCESO DE LAS ARRENDADAS POR LA AUTORIDAD.....	26
ANEJO 2 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	27
ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	28

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

OFICINA DEL CONTRALOR

San Juan, Puerto Rico

30 de noviembre de 2001

A la Gobernadora y a los presidentes del Senado
y de la Cámara de Representantes

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

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este sexto informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con el arrendamiento de terrenos a un concesionario en el área de Isla Grande en San Juan. En los primeros cinco informes presentamos el resultado del examen que realizamos sobre los controles administrativos, los gastos de representación mediante el uso de tarjeta de crédito corporativa y varios asuntos del Área de Recursos Humanos (**Informe de Auditoría CP-99-20 del 23 de junio de 1999**); los contratos de servicios profesionales y consultivos y varios asuntos del Área de Recursos Humanos (**Informe de Auditoría CP-00-9 del 7 de febrero de 2000**); los contratos de mejoras permanentes (**Informe de Auditoría CP-00-10 del 22 de febrero de 2000**); los contratos de arrendamientos de terrenos del Antiguo Ferrocarril (**Informe de Auditoría CP-01-03 del 25 de agosto de 2000**); y los ingresos y cuentas por cobrar y varios aspectos de los contratos de arrendamiento de espacios a concesionarios (**Informe de Auditoría CP-01-12 del 9 de enero de 2001**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Autoridad fue creada por la **Ley Núm. 17 del 19 de abril de 1955 (Ley Núm. 17)**. En dicho estatuto se delegó en el Administrador de Fomento Económico las facultades y los poderes de la Junta de Directores de la Autoridad.

Mediante el **Plan de Reorganización Núm. 6 de 1971** la Autoridad quedó adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas efectivo el 1 de enero de 1973 y continúa adscrita a éste. Conforme a dicho **Plan**, las facultades, los poderes y las responsabilidades de la Autoridad que hasta esa fecha las ejercía el Administrador de Fomento Económico fueron transferidas al Secretario de Transportación y Obras Públicas (Secretario). Posteriormente, por la **Ley Núm. 6 del 28 de junio de 1973**, se creó una Junta de Directores para regir la Autoridad y sustituir al Secretario. Esta **Ley** fue derogada por la **Ley Núm. 74 del 22 de junio de 1975**, para transferir nuevamente al Secretario las facultades, los poderes y las responsabilidades que ejercía dicha Junta. Finalmente, mediante la **Ley Núm. 65 del 17 de agosto de 1989** se enmendó la **Ley Núm. 17** con el propósito de volver a crear la Junta de Directores de la Autoridad (Junta de Directores), la cual quedó constituida el 2 de enero de 1990.

Los propósitos principales de la Autoridad son desarrollar, mejorar, poseer, funcionar y administrar cualquier tipo de instalaciones de transporte y servicios aéreos y marítimos. Además, establecer y administrar sistemas de transportación colectiva marítima por sí sola o en coordinación con otras entidades gubernamentales.

Los poderes de la Autoridad son ejercidos por la Junta de Directores integrada por el Secretario, quien es su Presidente, el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial, el Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, el Director Ejecutivo de la Compañía de Turismo y un ciudadano particular en representación del interés público designado por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado. Las funciones de la administración y dirección de la Autoridad las ejerce un Director Ejecutivo nombrado por la Junta de Directores.

La Oficina del Director Ejecutivo en el desempeño de su responsabilidad cuenta con un Subdirector Ejecutivo, cuatro directores ejecutivos auxiliares y los negociados de Marítimo y Aviación que dirigen la fase operacional de la Autoridad. El Director Ejecutivo Auxiliar en Finanzas tiene a su cargo la Oficina del Contralor, la Oficina de Presupuesto, el Negociado de Finanzas, la Sección de Crédito y Cobro, la Sección de Facturación y la División de Desembolsos y Nóminas. El Director Ejecutivo Auxiliar en Administración está a cargo de las oficinas de Personal, de Compras, de Servicios Generales y de Seguridad Industrial. El Director Ejecutivo Auxiliar en Ingeniería dirige los negociados de Ingeniería, de Construcción, Desarrollo y Planificación y Fondos Federales. El Director Ejecutivo Auxiliar en Transportación Marítima está a cargo del servicio de lanchas de Vieques, Culebra, Fajardo, Cataño y Acuaexpreso. Además, a la Oficina del Director Ejecutivo están adscritas la Oficina de Auditoría Interna, el Centro Electrónico, la Oficina del Coordinador Ejecutivo, la Oficina de Comunicaciones y Prensa, Asuntos Tarifarios, Relaciones Públicas y la Oficina del Asesor Legal.

En el **ANEJO 2** se especifican los nombres y los cargos de los miembros de la Junta de Directores que actuaron durante el período auditado. El **ANEJO 3** contiene los nombres y los cargos de los funcionarios principales de la Autoridad que actuaron durante dicho período.

Los fondos para financiar las operaciones de la Autoridad provienen primordialmente de los ingresos que generan sus actividades y de emisiones de bonos. Durante los años fiscales 1996-97 al 1999-00 la Autoridad generó ingresos por \$580,806,000¹ y tuvo gastos por \$612,129,000,² lo que resultó en una pérdida neta de \$31,323,000, según se indica:

¹ Ingresos operacionales y fondos restringidos.

² Gastos operacionales y otras deducciones netas.

AÑO FISCAL	INGRESOS OPERACIONALES	GASTOS OPERACIONALES	GANANCIA O (PÉRDIDA)	OTRAS DEDUCCIONES NETAS	FONDOS RESTRINGIDOS	GANANCIA O (PÉRDIDA) NETA
1996-97	\$ 133,171,000	\$ 142,147,000	(\$ 8,976,000)	\$ 15,323,000	\$ 13,013,000	(\$ 11,286,000)
1997-98	131,350,000	155,031,000	(23,681,000)	20,430,000	15,337,000	(28,774,000)
1998-99	124,414,000	134,026,000	(9,612,000)	10,935,000	14,001,000	(6,546,000)
1999-00	<u>135,193,000</u>	<u>119,861,000</u>	<u>15,332,000</u>	<u>14,376,000</u>	<u>14,327,000</u>	<u>15,283,000</u>
TOTALES	<u>\$ 524,128,000</u>	<u>\$ 551,065,000</u>	<u>(\$ 26,937,000)</u>	<u>\$ 61,064,000</u>	<u>\$ 56,678,000</u>	<u>(\$31,323,000)</u>

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

Con el propósito de lograr una administración eficaz, regida por principios de calidad, la gerencia de todo organismo gubernamental, entre otras cosas, es responsable de:

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**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de julio de 1996 al 31 de diciembre de 2000. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores y 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
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones objeto de este informe no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. A continuación resumimos los **hallazgos 1 y 2** clasificados como principales:

- 1-a. El 5 de febrero de 1985 la Autoridad formalizó un contrato con un concesionario para el arrendamiento de un terreno en el Muelle de Isla Grande con cabida de cinco cuerdas. Según el contrato, éste estaría vigente desde el 19 de noviembre de 1984 hasta el 18 de noviembre de 1985. Se estableció una renta mensual de \$5,333 para un total de \$63,996. El 3 de junio de 1986 la Autoridad enmendó el contrato mencionado y extendió la vigencia del mismo hasta el 19 de noviembre de 1986 o mientras el concesionario ocupara el terreno arrendado mediante una cláusula de mes a mes. Las demás cláusulas permanecieron inalteradas.

El 3 de marzo de 1986 la Autoridad formalizó otro contrato con el mismo concesionario para el arrendamiento de un terreno con cabida de cinco cuerdas colindantes con el terreno arrendado mediante el contrato del 5 de febrero de 1985. Según el contrato del 3 de marzo, éste estaría vigente del 1 de enero de 1986 y mientras el concesionario ocupara el terreno arrendado mediante una cláusula de vigencia de mes a mes. Se estableció una renta mensual de \$5,333. El 29 de junio de 1993 la Autoridad enmendó el contrato del 3 de marzo para arrendarle al concesionario dos furgones para uso de oficinas. Las demás cláusulas permanecieron inalteradas.

El 28 de septiembre de 1991 la Autoridad formalizó otro contrato con el concesionario para arrendar un espacio de oficina en el área de *Pan American Dock* en Isla Grande. Según dicho contrato, éste estaría vigente del 1 de octubre de 1991 y mientras el concesionario ocupara el espacio arrendado mediante una cláusula de vigencia de mes a mes. Se estipuló una renta mensual de \$750 y \$300 por el consumo de energía eléctrica y agua. El 2 de noviembre de 1994 se enmendó el contrato para ajustar el pago de consumo de energía eléctrica. Las demás cláusulas quedaron inalteradas. Del 1 de julio de 1996 al 31 de diciembre de 1999 la Autoridad facturó al concesionario \$31,500 por el arrendamiento del espacio de oficina y el consumo de energía eléctrica.

El examen de los referidos contratos y de las enmiendas reveló que:

- 1) Contrario a normas de sana administración, la Autoridad facturó al concesionario \$307,084 de menos por renta dejada de devengar de septiembre de 1994 a diciembre de 1999. La Autoridad debió facturar \$1,607,145 en lugar de \$1,300,016. Esto al determinar que las cuerdas arrendadas al concesionario eran mayores a las que se le estaban facturando.

La situación comentada privó de recursos a la Autoridad por \$307,084 necesarios para atender sus gastos operacionales.

2) Al 31 de octubre de 2000 los tres contratos mencionados y las enmiendas a éstos estaban vigentes según los registros de la Autoridad. El examen realizado de la administración de dichos contratos reveló que:

- El 18 de mayo de 1998 la Sección de Contratos de la Autoridad envió al archivo inactivo el expediente del contrato formalizado el 3 de marzo de 1986, a pesar de que éste aún estaba vigente mediante la cláusula de mes a mes. A partir de dicha fecha la Sección de Contratos y las áreas operacionales de la Autoridad carecían de dicho documento el cual era necesario para administrar y controlar las operaciones relacionadas con el mismo.
- De julio de 1996 a diciembre de 1999 la Autoridad facturó al concesionario por el uso de dos furgones utilizados como oficinas a base de la enmienda del 29 de junio de 1993. Nuestros auditores visitaron el área del Muelle de Isla Grande y observaron que el concesionario sólo tenía un furgón para el uso de oficinas en el terreno arrendado. En marzo de 2001 el Jefe del Negociado Marítimo nos certificó que el concesionario tuvo los dos furgones localizados en el área mencionada hasta diciembre de 1998. No obstante, la Autoridad continuó facturando al concesionario a base de los dos furgones. Esto implicó que del 1 de enero de 1999 al 28 de febrero de 2001 la Autoridad facturó al concesionario \$6,500 en exceso.
- El 1 de mayo de 2000 la Autoridad formalizó un contrato para arrendarle a otro concesionario el espacio de oficinas en el área de *Pan American Dock* que había ocupado el concesionario anterior mediante el contrato de septiembre de 1991. Nuestras pruebas revelaron que la Autoridad no había cancelado este contrato, y que desconocía en qué fecha el concesionario desocupó las oficinas arrendadas. Además, continuaba facturándole al concesionario mencionado. Del 1 de mayo de 2000 al 28 de febrero de 2001 la Autoridad facturó al concesionario \$7,500, a pesar de que éste no ocupaba dicho espacio.

Las situaciones comentadas en el **Apartado 2)** impiden a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los contratos de arrendamiento formalizados. Además, propicia el ambiente para que no se protejan adecuadamente los intereses de la Autoridad como lo comentamos en el **Apartado a.1)**.

- 2-a. Contrario a la ley y a la reglamentación aplicables, la Autoridad no sometió a la Oficina del Contralor copia del contrato formalizado el 5 de febrero de 1985 con el concesionario mencionado en el **Hallazgo 1** y una enmienda formalizada el 29 de junio de 1993. Además, sometió a la Oficina del Contralor copia de dos contratos formalizados entre marzo de 1986 y septiembre de 1991 con tardanzas entre 33 y 51 días consecutivos, luego de transcurrido el término dispuesto por ello.

La situación señalada privó a esta Oficina de cumplir a tiempo con la disposición sobre el registro de los contratos indicados. También retrasó las fechas en que los mismos debieron estar accesibles a la ciudadanía en su calidad de documentos públicos.

- b. Contrario a la reglamentación y a normas de sana administración, los dos contratos y las tres enmiendas formalizadas entre el 5 de febrero de 1985 y el 2 de noviembre de 1994 con el concesionario indicado en el **Hallazgo 1** se formalizaron con efecto retroactivo. Los períodos de retroactividad fluctuaron entre 62 y 898 días consecutivos.

No formalizar contratos antes de que los concesionarios ocupen los bienes cedidos en arrendamiento es contrario al interés público. Entre otras cosas, puede dar lugar a incumplimiento de los acuerdos con el consiguiente efecto adverso para la Autoridad. Además, puede dar lugar a pleitos judiciales innecesarios y costosos para el erario.

- c. Contrario a normas de sana administración, en los contratos y las enmiendas formalizados entre el 5 de febrero de 1985 y el 2 de noviembre de 1994 con el concesionario indicado en el **Hallazgo 1**, no se incluyeron varias cláusulas que son necesarias para proteger los mejores intereses de la Autoridad, tales como:

- Vigencia del arrendamiento
- Aplicación de nuevas tarifas adoptadas por la Autoridad
- Rescisión del contrato en caso de negligencia o incumplimiento por la parte contratada
- Número de seguro social federal de la persona contratada o el seguro social patronal

Las situaciones señaladas no permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los procesos de formalización y administración de los contratos de arrendamiento y no se protegen adecuadamente los intereses de la Autoridad.

En la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los dos hallazgos principales resumidos y otro clasificado como secundario.

RECOMENDACIONES

A LA JUNTA DE DIRECTORES

1. Asegurarse de que el Director Ejecutivo cumpla con las **recomendaciones 2 a la 6. [Hallazgos 1 al 3]**.

AL DIRECTOR EJECUTIVO

2. Impartir instrucciones al Director Ejecutivo Auxiliar en Finanzas, y ver que cumpla, para que facture y cobre los \$307,084 por renta dejada de facturar al concesionario que se menciona en el **Hallazgo 1-a.1)**.
3. Instruir al Jefe del Negociado Marítimo de la Autoridad, y ver que cumpla, para que se realicen inspecciones físicas periódicas de los terrenos e instalaciones arrendadas para asegurarse del cumplimiento con lo estipulado en los contratos. **[Hallazgo 1-a.1) y 2)]**
4. Impartir instrucciones al Asesor Legal General de la Autoridad, y ver que cumpla, para que:

- a. La Sección de Contratos mantenga la custodia de los expedientes de los contratos vigentes para administrar y controlar efectivamente las operaciones relacionadas con los mismos. **[Hallazgo 1-a.2]**
 - b. Se asegure del cumplimiento con las disposiciones de ley y de reglamento sobre el registro de contratos y sus enmiendas, así como someterlos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro del término fijado por ley. **[Hallazgo 2-a.]**
 - c. Los contratos que se formalicen contengan disposiciones que protejan los intereses de la Autoridad. **[Hallazgo 2-c.]**
5. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que los contratos de arrendamiento, así como las enmiendas a éstos, se formalicen antes de la fecha de efectividad. **[Hallazgo 2-b.]**
 6. Asegurarse de que no se repitan situaciones como la comentada en el **Hallazgo 3.**

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de este informe se sometió para comentarios al Director Ejecutivo, Lic. Miguel A. Pereira Castillo, y al ex Director Ejecutivo, Sr. Héctor R. Rivera Rodríguez, mediante cartas del 24 de mayo de 2001.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El Director Ejecutivo, licenciado Pereira Castillo, contestó el borrador de informe mediante carta del 15 de junio de 2001 (carta del Director Ejecutivo). En los **hallazgos 1 y 2** se incluyen parte de sus observaciones.

El ex Director Ejecutivo, señor Rivera Rodríguez, contestó el borrador de informe mediante carta del 20 de agosto de 2001 (carta del ex Director Ejecutivo). En los **hallazgos 1 y 3** se incluyen parte de sus observaciones.

AGRADECIMIENTO

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

Por: *Oficina del Contralor*
Humberto Benavides

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

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

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

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

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

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

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

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

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

Los **hallazgos 1 y 2** se clasifican como principales y el otro como secundario.

Hallazgo 1 – Ingresos no recibidos por la Autoridad y deficiencias en la administración de los contratos formalizados con un concesionario

- a. Al 31 de diciembre de 1999 la Autoridad tenía registrados en el Mayor General terrenos por \$75,361,242. Parte de dichos terrenos ubicados en los aeropuertos y las zonas portuarias son arrendados a distintos empresarios para propósitos de sus actividades comerciales. Las operaciones relacionadas con el arrendamiento de terrenos se regían por el **Manual de Organización** y el **Manual de Procedimiento para Contratos y Fianzas** aprobados por el Director Ejecutivo el 25 de enero de 1979 y el 22 de noviembre de 1985, respectivamente. Además, periódicamente la Autoridad emite resoluciones tarifarias para el cobro, derechos y otros cargos por el uso de los terrenos e instalaciones de éstas. Los negociados operacionales de Aviación y Marítimo de la Autoridad tienen la responsabilidad de negociar y administrar los contratos de arrendamiento en los aeropuertos y muelles, respectivamente.

El 5 de febrero de 1985 la Autoridad formalizó un contrato con un concesionario para el arrendamiento de un terreno en el Muelle de Isla Grande con cabida de cinco cuerdas.

Según el contrato, éste estaría vigente desde el 19 de noviembre de 1984 hasta el 18 de noviembre de 1985. Se estableció una renta mensual de \$5,333, para un total de \$63,996. El 3 de junio de 1986 la Autoridad enmendó el contrato mencionado y extendió la vigencia del mismo hasta el 19 de noviembre de 1986 o mientras el concesionario ocupara el terreno arrendado mediante una cláusula de mes a mes.³ Las demás cláusulas permanecieron inalteradas.

El 3 de marzo de 1986 la Autoridad formalizó otro contrato con el mismo concesionario para el arrendamiento de un terreno con cabida de cinco cuerdas colindantes con el terreno arrendado mediante el contrato del 5 de febrero de 1985. Según el contrato del 3 de marzo, éste estaría vigente del 1 de enero de 1986 y mientras el concesionario ocupara el terreno arrendado mediante una cláusula de vigencia de mes a mes.¹ Se estipuló una renta mensual de \$5,333. El 29 de junio de 1993 la Autoridad enmendó el contrato del 3 de marzo, para arrendarle al concesionario dos furgones para uso de oficinas. Las demás cláusulas permanecieron inalteradas.

El 28 de septiembre de 1991 la Autoridad formalizó otro contrato con el concesionario para arrendar un espacio de oficina en el área de *Pan American Dock* en Isla Grande. Según dicho contrato, éste estaría vigente del 1 de octubre de 1991 y mientras el concesionario ocupara el espacio arrendado mediante una cláusula de vigencia de mes a mes.³ Se estipuló una renta mensual de \$750 y \$300 por el consumo de energía eléctrica y agua para un total de \$1,050. El 2 de noviembre de 1994 se enmendó el contrato para ajustar el pago de consumo de energía eléctrica. Las demás cláusulas quedaron inalteradas. Del 1 de julio de 1996 al 31 de diciembre de 1999 la Autoridad facturó al concesionario \$31,500 por el arrendamiento del espacio de oficina y el consumo de energía eléctrica. El examen de los referidos contratos y de las referidas enmiendas reveló lo siguiente:

³ No se estableció una fecha límite para la vigencia del contrato.

- 1) Los contratos de febrero de 1985 y marzo de 1986 establecían una renta fija mensual por cuerda arrendada de acuerdo con las tarifas vigentes durante el período del arrendamiento.

Examinamos detalladamente el período de septiembre de 1994 a diciembre de 1999 y determinamos que la Autoridad emitió cuatro resoluciones tarifarias para ajustar el cobro de rentas a concesionarios que ocupan terrenos en el área de los muelles, según se indica:

PERÍODO	TARIFA POR CUERDA ANUAL
septiembre de 1994 a julio de 1995	\$22,500
agosto de 1995 a julio de 1996	\$23,625
agosto de 1996 a julio de 1997	\$24,406
agosto de 1997 a diciembre de 1999	\$25,000

De septiembre de 1994 a diciembre de 1999 la Autoridad facturó al concesionario \$1,300,061 por el uso de las 10 cuerdas de terrenos arrendados. Nuestras pruebas reflejaron que en agosto de 1994, septiembre de 1997 y octubre de 1999, el Negociado de Ingeniería de la Autoridad midió los terrenos arrendados al concesionario. Dicho Negociado determinó que las medidas de los terrenos arrendados eran de 13.0981, 11.7094 y 10.4262 cuerdas, respectivamente. Esto implicó que de septiembre de 1994 a diciembre de 1999 la Autoridad no facturó al concesionario 3.0981, 1.7094 y .4262 cuerdas, respectivamente, en el período mencionado por el espacio ocupado por éste. En dicho período la Autoridad facturó al concesionario a base de las 10 cuerdas, a pesar de que las medidas del terreno se habían ajustado y que los contratos formalizados con el concesionario estaban vigentes.

A base de las medidas de los terrenos certificadas por el Negociado de Ingeniería y las tarifas aplicables durante el período de septiembre de 1994 a diciembre de 1999 la Autoridad debió facturar \$1,607,145. Esto implicó que en dicho período la Autoridad facturó al concesionario \$307,084 menos que lo correspondiente. **[ANEJO 1]**

En la **Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974**, según enmendada, **Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico** se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada entidad corporativa. En consonancia con ese principio y como norma de sana administración, los funcionarios tienen la obligación de establecer y mantener controles internos adecuados para proteger sus activos. En este caso los funcionarios de la Autoridad debieron facturar y cobrar al concesionario a base de la cabida de los terrenos arrendados determinada por el Negociado de Ingeniería.

La situación comentada privó de recursos a la Autoridad por \$307,084 necesarios para atender sus gastos operacionales.

- 2) Al 31 de octubre de 2000 los tres contratos mencionados y las enmiendas a éstos estaban vigentes según los registros de la Autoridad. El examen realizado de la administración de dichos contratos reveló que:
 - El 18 de mayo de 1998 la Sección de Contratos de la Autoridad envió al archivo inactivo el expediente del contrato formalizado el 3 de marzo de 1986, a pesar de que éste aún estaba vigente mediante la cláusula de renovación automática de mes a mes. A partir de dicha fecha la Sección de Contratos y las áreas operacionales de la Autoridad carecían de dicho documento el cual era necesario para administrar y controlar efectivamente las operaciones relacionadas con el mismo.

- De julio de 1996 a diciembre de 1999 la Autoridad facturó al concesionario por el uso de dos furgones utilizados como oficinas a base de la enmienda del 29 de junio de 1993. Nuestros auditores visitaron el área del Muelle de Isla Grande y observaron que el concesionario sólo tenía un furgón para el uso de oficinas en el terreno arrendado. En marzo de 2001 el Jefe del Negociado Marítimo nos certificó que el concesionario tuvo los dos furgones localizados en el área mencionada hasta diciembre de 1998. No obstante, la Autoridad continuó facturando al concesionario a base de los dos furgones. Esto implicó que del 1 de enero de 1999 al 28 de febrero de 2001 la Autoridad facturó al concesionario \$6,500 en exceso.
- El 1 de mayo de 2000 la Autoridad formalizó un contrato para arrendarle a otro concesionario el espacio de oficinas en el área de *Pan American Dock* que había ocupado el concesionario anterior mediante el contrato de septiembre de 1991. Nuestras pruebas revelaron que la Autoridad no había cancelado este contrato, y que desconocía en qué fecha el concesionario desocupó las oficinas arrendadas. Además, continuaba facturándole al concesionario mencionado. Del 1 de mayo de 2000 al 28 de febrero de 2001 la Autoridad facturó al concesionario \$7,500, a pesar de que éste no ocupaba dicho espacio.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada entidad corporativa. En consonancia con ese principio y como norma de sana administración, los funcionarios tienen la obligación de establecer y mantener controles internos adecuados para proteger sus activos. En este caso los funcionarios de la Autoridad deben mantener un control efectivo sobre los expedientes de los contratos. Además, deben ejercer una supervisión adecuada del personal que interviene en los distintos procesos relacionados con los contratos de arrendamiento.

Las situaciones comentadas en el **Apartado 2)** impiden a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los contratos de arrendamiento formalizados. Además, propicia el ambiente para que no se protejan adecuadamente los intereses de la Autoridad como lo comentamos en el **Apartado a.1).**

Las situaciones comentadas denotan falta de diligencia por parte de los empleados concernidos en las inspecciones de los terrenos e instalaciones arrendadas. Además, denota falta de supervisión adecuada por parte de los empleados y funcionarios a cargo de dichas inspecciones físicas en el Negociado Marítimo, el control de expedientes de contratos y la facturación de la Autoridad. Además, dichos funcionarios no protegieron los mejores intereses de la Autoridad.

En la carta del Director Ejecutivo éste nos informó lo siguiente:

El Negociado Marítimo inspeccionó el área y el Negociado de Ingeniería efectuó una mensura del terreno ocupado. Luego de la mensura se efectuaron los ajustes correspondientes en la facturación mensual. Estaremos revisando los documentos para facturar los \$307,084 que se mencionan en el borrador de informe. El Negociado Marítimo efectúa inspecciones periódicas y cuando determina diferencias se hacen los ajustes correspondientes en la facturación. Se estableció una estrategia de inspeccionar todos los muelles cada seis meses. **[Apartado a.1) y 2)]**

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos informó lo siguiente:

Los señalamientos vertidos en este informe muestran una estructura administrativa poco eficiente y propensa a la desviación de los reglamentos y las leyes aplicables. Cuando asumí la dirección de la Autoridad de los Puertos encontré una Oficina de Bienes Raíces que operaba independiente de los Negociados de Aviación y Marítimo. Esta oficina promocionaba, negociaba y autorizaba la ocupación de facilidades y terrenos sin la coordinación del Asesor Legal y los jefes de los negociados. Inmediatamente pude notar que los negociados operacionales, Marítimo y Aviación, no tenían conocimiento de los acuerdos y compromisos efectuados por esta oficina.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 3 y 4-a.

Hallazgo 2 – Incumplimiento de ley y de reglamentación y otra deficiencia en la formalización de los contratos de arrendamiento con el concesionario

- a. La Sección de Contratos de la Autoridad no sometió a la Oficina del Contralor copia del contrato formalizado el 5 de febrero de 1985 con el concesionario mencionado en el **Hallazgo 1** y una enmienda formalizada el 29 de junio de 1993. Además, sometió a la Oficina del Contralor copia de dos contratos formalizados entre marzo de 1986 y septiembre de 1991 con tardanzas entre 33 y 51 días consecutivos, luego de transcurrido el término dispuesto por ello.

En la **Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975** y en el **Reglamento Núm. 33**, según enmendado, promulgado por el Contralor de Puerto Rico en virtud de la misma, se dispone que los organismos del Gobierno remitirán copia de los contratos a la Oficina del Contralor dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha de su otorgamiento.

La situación señalada privó a esta Oficina de cumplir a tiempo con la disposición sobre el registro de los contratos indicados. También retrasó las fechas en que los mismos debieron estar accesibles a la ciudadanía en su calidad de documentos públicos.

- b. Los dos contratos y las tres enmiendas formalizadas entre el 5 de febrero de 1985 y el 2 de noviembre de 1994 con el concesionario indicado en el **Hallazgo 1** se formalizaron con efecto retroactivo. Los períodos de retroactividad fluctuaron entre 62 y 898 días consecutivos.

En la **Sección 600.11, Inciso P del Manual de Procedimiento para Contratos y Finanzas** se establece que todos los contratos, nuevos o renovaciones, deberán estar firmados y aprobados en o antes de su vigencia. Además, en la **Carta Circular Núm. 1300-31-92** emitida por el Secretario de Hacienda el 24 de junio de 1992 se establece que la fecha de otorgamiento es aquélla, en la cual las partes contratantes formalizan el contrato mediante sus firmas y la misma debe ser antes de la fecha de efectividad. Ello es

necesario para establecer por escrito las obligaciones contractuales de ambas partes en forma precisa antes de prestarse los servicios.

No formalizar contratos antes de que los concesionarios ocupen los bienes cedidos en arrendamiento es contrario al interés público. Entre otras cosas, puede dar lugar a incumplimiento de los acuerdos con el consiguiente efecto adverso para la Autoridad. Además, puede dar lugar a pleitos judiciales innecesarios y costosos para el erario.

c. En los contratos y en las enmiendas formalizados entre el 5 de febrero de 1985 y el 2 de noviembre de 1994 con el concesionario indicado en el **Hallazgo 1**, no se incluyeron varias cláusulas que son necesarias para proteger los mejores intereses de la Autoridad, tales como:

- Vigencia del arrendamiento
- Aplicación de nuevas tarifas adoptadas por la Autoridad
- Rescisión del contrato en caso de negligencia o incumplimiento por la parte contratada
- Número de seguro social federal de la persona contratada o el seguro social patronal

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. De acuerdo con este principio y como norma sana de administración, los funcionarios que dirigen corporaciones públicas tienen la obligación de asegurarse de que en los contratos que se formalicen se incluyan términos y condiciones que protejan el interés público.

Las situaciones señaladas no permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los procesos de formalización y administración de los contratos de arrendamiento y no se protegen adecuadamente los intereses de la Autoridad.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** denotan que los directores ejecutivos y asesores legales que actuaron en el período en que se formalizaron los contratos no cumplieron con las disposiciones de ley y de reglamento. Lo comentado en el **Apartado b.** se atribuye a que la Sección de Contratos no cumplió con sus deberes. La situación comentada en el **Apartado c.** obedece a que los funcionarios concernidos no cumplieron con la referida norma de sana administración y no protegieron los mejores intereses de la Autoridad.

En la carta del Director Ejecutivo éste nos informó lo siguiente:

Esta situación se corrigió. Actualmente se envían a la Oficina del Contralor todos los contratos que prepara la Autoridad. [**Apartado a.**]

Esta situación se corrigió. No se formalizan contratos retroactivos. [**Apartado b.**]

La División Legal ha preparado un compendio de la reglamentación aplicable a contratos incluyendo el Folleto emitido por la Oficina del Contralor de Puerto Rico sobre **Requisitos que deben cumplir los contratos de Servicios Profesionales y consultivos que otorgan las entidades gubernamentales.** Se preparó, además, una hoja de cotejo para asegurarnos de que todo contrato contenga las cláusulas requeridas para la protección de los fondos y propiedad públicos. [**Apartado c.**]

Véanse las recomendaciones 1, 4-b. y c. y 5.

Hallazgo 3 – Utilización de tarifas contrario a la ley creadora de la Autoridad

- a. La Sección de Asuntos Tarifarios de la Autoridad tiene la responsabilidad de revisar periódicamente las tarifas para el arrendamiento de terrenos, instalaciones y las operaciones que se efectúan en las áreas marítimas y aeropuertos. Dicha Sección recomienda al Director Ejecutivo los cambios en tarifas que se deben aplicar en las áreas operacionales de

la Autoridad. El Director Ejecutivo somete las recomendaciones a la Junta de Directores para su revisión y aprobación.

La Junta de Directores es responsable de hacer cambios en las tarifas a utilizarse en el arrendamiento de terrenos e instalaciones y en las operaciones marítimas y aeroportuarias (resoluciones tarifarias). Dichas resoluciones se someten al Departamento de Estado para cumplir con los requerimientos de la **Ley Núm. 170 de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** aprobada el 12 de agosto de 1988.

El 21 de septiembre de 1993 el Director Ejecutivo de la Autoridad aprobó unas tarifas aplicables al arrendamiento de espacios de oficinas en instalaciones de la Autoridad y no sometió las mismas a la Junta de Directores para su revisión y aprobación. Determinamos que a dicha fecha existía una resolución tarifaria aprobada por la Junta de Directores donde establecía las tarifas aplicables al arrendamiento de espacios de oficinas en las instalaciones de la Autoridad. En este caso las tarifas establecidas en la resolución tarifaria eran menores que las establecidas por el Director Ejecutivo. La Autoridad utilizó las tarifas aprobadas por el Director Ejecutivo de enero de 1993 a diciembre de 2000.

En el **Artículo 6-l(1C) de la ley creadora de la Autoridad** se establece que la Junta de Directores podrá hacer cambios en la estructura general de tarifas y radicarán las mismas al Departamento de Estado de Puerto Rico.

La situación comentada no le permitió a la Junta de Directores cumplir con su función de considerar las enmiendas a las tarifas mencionadas y tomar las medidas correspondientes.

La situación comentada se atribuye a que los ex directores ejecutivos que actuaron en el período auditado ignoraron las disposiciones de ley en el proceso de fijar, alterar e imponer tarifas en el uso de las instalaciones de la Autoridad.

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos informó lo siguiente:

Las tarifas tanto de Aviación, como de Marítimo fueron revisadas con la aprobación de la Junta de Directores y sometidas al Departamento de Estado. Al incorporar al Jefe de Asuntos Tarifarios en la firma de contratos, éste garantiza que la tarifa aplicada es la correcta.

Véanse las recomendaciones 1 y 6.

ANEJO 1

AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO

Renta dejada de facturar a un concesionario que utilizó áreas en exceso de las arrendadas por la Autoridad [**Hallazgo 1.a.1**]

PERÍODO	CABIDA ⁴	CANON APLICABLE		IMPORTE A FACTURAR ⁶	IMPORTE FACTURADO ⁷	RENTA DEJADA DE FACTURAR
		PERÍODO	TARIFA ⁵			
sep. 94 a sep. 97 (37 meses)	13.0981cdas.	sep. 94 - jul. 95	\$22,500	\$270,148	\$208,333	\$61,815
		ago. 95 - jul. 96	23,625	309,443	236,250	73,193
		ago 96 - jul. 97	24,406	319,672	251,311	68,361
		ago 97 - sep. 97	25,000	54,575	41,667	12,908
				<u>953,838</u>	<u>737,561</u>	<u>216,277</u>
oct. 97 a oct. 99 (25 meses)	11.7094 cdas.	oct. 97 - oct. 99	25,000	609,865	520,833	89,032
nov. 99 a 31 dic. 99 (2 meses)	10.4262 cdas.	nov. 99 - dic. 99	25,000	<u>43,442</u>	<u>41,667</u>	<u>1,775</u>
TOTALES				<u>\$1,607,145</u>	<u>\$1,300,061</u>	<u>\$307,084</u>

⁴ Medidas, según planos suministrados por el Negociado de Ingeniería de la Autoridad, a base de cuerdas de terreno.

⁵ Tarifas por cuerda de terreno según las resoluciones tarifarias aplicables al período.

⁶ Tarifa aplicable multiplicada por las medidas y el resultado se divide por 12 meses. La tarifa mensual se multiplica por el período correspondiente.

⁷ A base de 10 cuerdas.

ANEJO 2

AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO

**MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Sergio L. González	Presidente	1 sep. 99	31 dic. 00
Dr. Carlos I. Pesquera Morales	"	1 jul. 96	31 ago. 99
Sr. Carlos Vivoni Nazario	Miembro	1 ene. 97	31 dic. 99
Sr. José A. Corujo	"	1 sep. 99	31 dic. 00
Ing. Jorge L. Dávila	"	1 ene. 97	31 ago. 99
Lic. Xavier Romeu Matta	"	1 jul. 99	31 dic. 00
Lic. Jaime Morgan Stubbe	"	1 jul. 96	31 mar. 99
Sr. Juan Woodroffe Mendizabal	"	1 jul. 96	31 dic. 96
Lic. Luis Fortuño Buset	"	1 jul. 96	31 dic. 96
Sr. José E. Vélez Colón	Miembro Representante del Interés Público y Secretario de la Junta	1 sep. 99	31 dic. 00
Sr. Roberto Biaggi	"	1 jul. 96	30 ago. 99

ANEJO 3

AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Héctor R. Rivera Rodríguez	Director Ejecutivo	1 mayo 98	31 dic. 00
Dr. Herman Sulsona Nieves	"	1 jul. 96	30 abr. 98
Sr. Luis A. Ramos	Subdirector Ejecutivo	1 mayo 98	31 dic. 00
Sr. Francisco J. Rovira Fenández	"	1 jul.96	30 abr. 98
Lic. Yvonne Licht García	Asesora Legal General	16 feb. 00	31 dic. 00
Lic. Migdalia Santiago Fuentes	"	1 mayo 98	15 feb. 00
Lic. Segismundo Quiñónes Lores	Asesor Legal General	3 sep. 96	30 abr. 98
Lic. Miguel Castellano Castro	Asesor Legal Interino	1 jul. 96	31 ago. 96
Sra. Mayra Maymí Rodríguez	Administradora General de Contratos, Seguros y Reclamaciones ⁸	7 abr. 99	31 dic. 00
Vacante	Jefe, División de Bienes Raíces y Contratos ⁸	1 mayo 98	6 abr. 99
Sr. José M. López Snow	"	1 jul. 96	30 abr. 98
Sra. Mayra N. Cruz Alvarez	Supervisora de Contratos	1jul. 96	31 dic. 00
Sr. Manuel Derieux	Director Ejecutivo Auxiliar en Finanzas	1 mayo 98	31 dic. 00
CPA June Andrade Muriel	Directora Ejecutiva Auxiliar en Finanzas	1 jul. 96	30 abr. 98
Sr. Ramón Corazón Robles	Director del Negociado de Finanzas	1 jul. 96	31 dic. 00
Sr. Rafael Cabrera Crespo	Director Ejecutivo Auxiliar en Administración	1 mayo 98	31 dic. 00
Sr. Saúl Serrano Caraballo	"	1 jul. 96	30 abr. 98

⁸ El puesto de Jefe de la División de Bienes Raíces y Contratos fue reclasificado a Administrador General de Contratos, Seguros y Reclamaciones.

CONTINUACIÓN DEL ANEJO 3

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Jesús Jiménez Barriola	Director Ejecutivo Auxiliar en Bienes Raíces y Contratos ⁹	1 jul. 96	16 dic. 98
Sr. José A. Passalacqua Rivera	Director Ejecutivo Auxiliar en Operaciones ¹⁰	1 jul. 96	30 abr. 98
Ing. César O. Cintrón Opio	Jefe del Negociado de Aviación	12 jul. 99	31 dic. 00
Sr. Rafael Arrillaga Montalvo	"	29 jun. 98	30 jun. 99
Sr. Michael Forte Acosta	"	17 feb. 97	28 jun. 98
Sr. Hiram Forestier Cuerda	"	1 jul. 96	3 feb. 97
Sr. Marcelino Rodríguez Ruiz	Jefe del Negociado Marítimo	10 abr. 00	31 dic. 00
Sr. Víctor M. Carrión García	"	30 nov. 98	9 abr. 00
Sr. Rafael Arrillaga Montalvo	"	19 ago. 97	28 jun. 98
Sr. Gualberto R. Capdeville	"	1 jul. 96	18 ago. 97

⁹ Las funciones de este puesto se reclasificaron en el Administrador General de Contratos, Seguros y Reclamaciones el 7 de abril de 1999.

¹⁰ Las funciones de este puesto fueron adscritas al Subdirector Ejecutivo de la Autoridad el 1 de mayo de 1998.