

INFORME DE AUDITORÍA CP-02-10

12 de diciembre de 2001

**AUTORIDAD DE CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO**

(Unidad 3125)

Período auditado: 1 de enero de 1992 al 31 de diciembre de 2000

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	5
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	6
OPINIÓN	7
COMENTARIO ESPECIAL	23
DESIGNACIÓN DE UN FUNCIONARIO PARA ACTUAR SIMULTÁNEAMENTE COMO SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS Y COMO DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD	23
RECOMENDACIONES.....	24
A LA GOBERNADORA DE PUERTO RICO Y A LA SECRETARIA DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	24
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO.....	25
AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS.....	25
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO.....	25
CARTAS A LA GERENCIA	28
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	29
AGRADECIMIENTO	29
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	30
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO	30

HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO	31
1 - Inspección de trabajos de construcción de carreteras por empleados sin la preparación académica y experiencia necesaria, y deficiencias en los procedimientos que rigen dichas inspecciones.....	31
2 - Deficiencias relacionadas con los informes diarios de inspección y con los informes diarios de actividades de un proyecto de construcción.....	37
3 - Reglamentos y procedimientos relacionados con el Área de Construcción que no habían sido revisados para conformarlos con los cambios administrativos, operacionales y organizacionales ocurridos en la Autoridad	43
4 - Deficiencias relacionadas con la administración y la seguridad de los sistemas computadorizados de información.....	44
5 - Deficiencias en el uso de las tarjetas de crédito	50
6 - Deficiencias relacionadas con las cuentas por cobrar	57
ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	63

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

OFICINA DEL CONTRALOR

San Juan, Puerto Rico

12 de diciembre 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 Carreteras y Transportación de Puerto Rico para determinar si se hicieron 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 esta auditoría. Este es el cuarto informe y contiene el resultado del examen de la inspección de los proyectos de construcción y de la reglamentación aplicable, de la administración y seguridad de los sistemas de información, los gastos mediante el uso de tarjetas de crédito, y de las cuentas por cobrar. En los primeros tres informes se presentó el resultado del examen de la Oficina de Auditoría Interna, la formalización de contratos de servicios profesionales y consultivos, la adquisición y administración de propiedades, los estados financieros y el área de contabilidad (**Informe de Auditoría CP-00-06 del 22 de diciembre de 1999**); el resultado del examen de la adjudicación de subastas (**Informe de Auditoría CP-00-22 del 16 de junio de 2000**); y estadísticas y deficiencias operacionales en la adjudicación de las subastas y la administración de los contratos de proyectos de construcción, basados en el resultado de un estudio sobre las subastas adjudicadas por la Autoridad de enero de 1989 a junio de 2000 (**Informe de Auditoría CP-01-25 del 18 de junio de 2001**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La **Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965**, según enmendada, creó la Autoridad de Carreteras de Puerto Rico. Ésta se creó como una corporación pública con el propósito de construir carreteras, autopistas, puentes, túneles, estacionamientos, y construir o adquirir otras facilidades necesarias y aconsejables en relación con el tránsito de vehículos de motor.

La Autoridad quedó adscrita, efectivo el 1 de enero de 1973, al Departamento de Transportación y Obras Públicas (Departamento) en virtud del **Plan de Reorganización Núm. 6**, aprobado en armonía con las disposiciones de la **Ley Núm. 113 del 21 de junio de 1968**. Conforme con dicho **Plan**, la Junta de Gobierno de la Autoridad fue suprimida y sus facultades, poderes y responsabilidades le fueron transferidos al Secretario del Departamento (Secretario). El Secretario nombra al Director Ejecutivo de la Autoridad.

Por virtud de la **Ley Núm. 1 del 6 de marzo de 1991**, se enmendó la **Ley Núm. 74** para redenominar la Autoridad como Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico. Además, mediante dicha **Ley** se le concedió facultad a la Autoridad para implantar la política pública sobre transportación colectiva establecida por el Secretario, coordinar dicho sistema de transportación y contribuir al desarrollo del **Plan de Transportación**. Se le concedió facultad, además, para contratar recursos relacionados con la prestación de servicios de transportación.

Los recursos para financiar las actividades operacionales de la Autoridad provienen de los impuestos sobre la gasolina y el diesel, el cobro de tablillas y de peaje, las aportaciones federales, la emisión de bonos y de otros ingresos misceláneos. Durante los años fiscales del 1995-96 al 1999-00 la Autoridad tuvo ingresos por \$5,199,906,800 y desembolsos por \$3,780,823,227 y un sobrante de \$2,932,308,998 al 30 de junio de 2000, según se indica:

AÑO FISCAL	INGRESOS	DESEMBOLSOS	FONDOS DEL AÑO ANTERIOR	SOBRANTE ¹
1995-96	\$1,169,071,903 ²	\$ 665,461,189	\$ 152,686,452	\$ 656,297,166
1996-97	418,834,109	721,822,537	567,511,541	264,523,113
1997-98	1,573,833,581 ²	758,223,547	17,165,907	832,775,941
1998-99	712,831,953	825,446,404	526,529,912	413,915,461
1999-00	<u>1,325,335,254²</u>	<u>809,869,550</u>	<u>249,331,613</u>	<u>764,797,317</u>
TOTALES	<u>\$5,199,906,800</u>	<u>\$3,780,823,227</u>	<u>\$1,513,225,425</u>	<u>\$2,932,308,998</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

¹ Para los años fiscales 1995-96 al 1997-98 se efectuaron transferencias por \$838,441,790 y \$3,015,021 del sobrante de los fondos para el desarrollo de los proyectos del Tren Urbano y el Metro Bus, respectivamente. Además, en el 1997-98 se hizo un ajuste por \$1,628,789 para reconocer el efecto acumulativo de un cambio en contabilidad de las inversiones, según requerido por los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP).

² Dichos importes incluyen bonos por \$1,075,275,000, \$1,129,643,740 y \$575,685,000 emitidos por la Autoridad el 6 de abril de 1996, 25 de febrero de 1998 y el 15 de mayo de 2000, respectivamente. Estas emisiones se efectuaron para refinanciar bonos emitidos durante años fiscales anteriores, lograr una economía en el pago de intereses y financiar proyectos de construcción.

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 enero de 1992 al 31 de diciembre de 2000. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

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

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron la existencia de posibles violaciones de ley y de reglamentos, la ausencia de controles internos en las operaciones relacionadas con la inspección de los proyectos de construcción y de la reglamentación aplicable, de la administración y la seguridad de los sistemas computadorizados de información, con los gastos mediante el uso de tarjetas de crédito, y con las cuentas por cobrar a funcionarios y empleados. A continuación resumimos los **hallazgos** del informe clasificados como principales:

- 1-a. La inspección de los proyectos de construcción la realizaba personal contratado o los propios funcionarios de la Autoridad. Cuando la inspección la realizaban funcionarios de la Autoridad, se nombraba un Administrador del Proyecto o Jefe de la Brigada quien supervisaba el trabajo realizado por los inspectores de campo (inspectores). Un Supervisor del Proyecto revisaba el trabajo realizado por el Administrador del Proyecto. Los inspectores verificaban que el contratista utilizara los materiales que se indicaban en los contratos, cumpliera con las especificaciones establecidas y sometiera los documentos requeridos tales como las órdenes de cambio y órdenes de trabajo adicional (**Extra Work Orders**). Los inspectores llenaban el Formulario Núm. AC-45, **Informe Diario de Actividades (Informe de Actividades)**, en el que detallaban los trabajos inspeccionados. Al finalizar el día de trabajo los inspectores entregaban el **Informe de Actividades** al Administrador del Proyecto. Los trabajos incluidos en el **Informe de Actividades** eran resumidos en el Formulario Núm. AC-139, **Informe Diario de Inspección (Informe de Inspección)**. Posteriormente, el Administrador del Proyecto preparaba una certificación de pago y la sometía junto a los informes mencionados al Supervisor del Proyecto para su aprobación y el trámite correspondiente.

Seleccionamos una muestra de tres proyectos de construcción de carreteras. Éstos fueron el AC-100013, AC-011627 y AC-000908³ que se construyeron entre noviembre de 1984 y febrero de 2000 por \$50,468,618.⁴ Determinamos que 43 empleados ejercieron funciones de inspección en dichos proyectos. De la evidencia documental recopilada surge que estos empleados llenaban el **Informe Diario de Actividades**, supervisaban las labores de los obreros y verificaban los materiales a ser utilizados en los proyectos. Los trabajos inspeccionados incluían, la trada de asfalto, la instalación de gaviones, cortes de los taludes, la reparación de drenajes, el depósito de materiales, la instalación de los tubos de hormigón y de varillas, entre otros.

El 29 de octubre de 1999 el Director de la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad le certificó a nuestros auditores que no existía el puesto de inspector y que éste no formaba parte del **Plan de Clasificación** para puestos gerenciales ni unionados. Además, mediante la revisión de los expedientes y certificaciones por funcionarios de la División de Construcción, determinamos que 27 de los empleados que realizaban las funciones de inspección en los proyectos (63 por ciento), contrario a las leyes aplicables y a normas de control interno, no tenían la preparación académica necesaria en ingeniería y eran mayormente obreros semidiestros o auxiliares en ingeniería por lo que consideramos que no tenían la experiencia ni los conocimientos técnicos necesarios para realizar este tipo de trabajo.

- b. Seleccionamos una muestra de los expedientes de 14 empleados que ejercieron las funciones de inspección de los trabajos de construcción del proyecto AC-100013 de la Carretera PR-10. El examen de los documentos en dichos expedientes reveló lo siguiente:

³ Se seleccionaron mediante muestra de los proyectos en las distintas regiones.

⁴ AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado con un costo final de \$31,138,083; AC-011627 en la Carretera PR-116 en Guánica con un costo final de \$8,578,538, y el AC-000908 en la Carretera PR-9 en Ponce con un costo final de \$10,751,997.

- 1) Uno de los empleados poseía un bachillerato en Ingeniería de una universidad en Méjico. Contrario a las leyes aplicables, no se localizó evidencia ni ésta nos fue suministrada para examen, de que dicha persona tenía licencia para ejercer la profesión en Puerto Rico. De las certificaciones que indicamos en el próximo **Apartado** podemos concluir que éste no contaba con la requerida licencia.
- 2) El 1 de septiembre de 1999 solicitamos información de los 14 empleados mencionados al Colegio de Ingenieros y Agrimensores y a la Junta Examinadora del Departamento de Estado. El 29 de noviembre de 1999 éstos nos certificaron que, contrario a leyes aplicables, a esta fecha los 14 empleados no eran ni habían sido miembros activos del Colegio ni tenían licencias de ingeniero expedidas por el Departamento de Estado.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** ocasionaron que empleados sin la preparación académica necesaria, la experiencia y sin las licencias profesionales requeridas por ley realizaran labores de ingeniería, como lo es el inspeccionar las obras de un proyecto. Esto pudo ocasionar que los trabajos realizados por el contratista no fueran debidamente inspeccionados en cuanto a los aspectos técnicos, uso y calidad de los materiales indicados en las especificaciones y la aplicación de los métodos de construcción. Esto pudo tener consecuencias adversas para la Autoridad.

- c. El proceso de inspección de construcción de carreteras se rige por el **Procedimiento para la Inspección y Documentación Uniforme de las Partidas del Contrato de Construcción (Procedimiento para la Inspección)** aprobado por el Director Ejecutivo de la Autoridad el 10 de junio de 1974. En éste se establecen, entre otras cosas, las guías generales para evidenciar de forma uniforme los trabajos que realiza el contratista por cada partida. El **Procedimiento para la Inspección** es parte del **Manual Administrativo del Área de Construcción (Manual)**. En este **Manual** se incluyen los distintos procedimientos relacionados con la construcción de carreteras que fueron aprobados por el Director Ejecutivo entre junio de 1974 y diciembre de 1983.

El examen realizado sobre el proceso de inspección reveló lo siguiente:

- 1) Contrario a las leyes aplicables, el **Procedimiento para la Inspección** no contiene disposiciones específicas para que se incluyan, entre otras cosas, información sobre las condiciones del tiempo durante las construcciones, la forma en que éstas pueden afectar el proyecto, atrasos en la construcción, personal y equipo utilizado en el proyecto y el término de tiempo en que se deben llenar los informes de inspección, entre otros, para documentar los trabajos realizados por el contratista. El **Manual** tampoco contiene disposiciones sobre el particular.

La situación comentada da lugar a que no se observen procedimientos uniformes y adecuados en las inspecciones realizadas y en el control de las distintas partidas contenidas en los contratos de construcción, como lo son la fecha de entrega de los proyectos y la imposición de penalidades, entre otros.

- 2) Contrario a las leyes aplicables y a normas de control interno en la oficina temporera del proyecto AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado ubicada en la propia construcción no mantenían el **Procedimiento para la Inspección** y el **Manual** para la administración de los contratos de construcción. En éstos se establece la evidencia que debe incluir el Administrador del Proyecto para certificar los trabajos que realizan los contratistas y los pagos que se efectúan. Tampoco tenían el libro denominado **Rental Rate Blue Book**, el cual se utiliza para verificar que las tarifas reclamadas por los contratistas en las facturas por renta de equipo, cuando los trabajos se realizan por órdenes de trabajo por administración delegada (**Force Account**)⁵, sean las correctas. El 5 de marzo de 1999 el Administrador del Proyecto nos indicó que tenían conocimiento

⁵ Trabajos adicionales a los que se especifican en el contrato de construcción para los cuales no existe una especificación y no se ha llegado a un acuerdo con la Autoridad con respecto al costo de los mismos. En estos casos la Autoridad le paga al contratista por los costos incurridos en la construcción más una cantidad basada en un determinado por ciento de ganancia. Tienen que estar aprobadas por el contratista, el Administrador del Proyecto, el Supervisor Regional, el Director del Área de Construcción y el Director Ejecutivo. Éste es un tipo de orden de trabajo adicional por lo que se utiliza el mismo formulario para procesar las mismas.

del **Procedimiento para la Inspección** y el aludido **Manual**, pero que no se reportaban a la Oficina Regional para verificar esta información y que sólo tenían en la oficina temporera el **Reglamento de Personal** del 6 de noviembre de 1996 y el **Standard Specifications for Road and Bridge Construction** del 1989.

La situación comentada impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre el proceso de inspección y de las certificaciones para pago de los trabajos realizados y facturados por los contratistas. Esto puede tener consecuencias adversas para la Autoridad.

- 2-a. El 17 de octubre de 1994 la Autoridad otorgó un contrato a una compañía de construcción (Compañía) por \$13,133,936 para la construcción del proyecto AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado. Los trabajos realizados por la Compañía eran inspeccionados por personal de la Autoridad conocidos como inspectores de campo y supervisados por el Administrador del Proyecto. De octubre de 1994 a diciembre de 1998 el Administrador del Proyecto preparó 1,379 informes diarios de inspección y los inspectores de campo sus correspondientes informes diarios de actividades de los trabajos realizados por la Compañía.

El examen de los referidos informes diarios de inspección y los informes diarios de actividades reveló lo siguiente:

- 1) Los 1,379 informes diarios de inspección preparados por el Administrador del Proyecto, contrario a normas de control interno, contenían deficiencias tales como: borrones o tachaduras (137), no tenían la firma del Administrador del Proyecto (73), la firma del Administrador del Proyecto era con sello engomado y no en original (14), no se indicaban los trabajos realizados (8) y los informes eran fotocopias (3).

- 2) Determinamos que al 31 de diciembre de 1998 debían existir 153 informes diarios de actividades preparados por los inspectores de campo para dichos trabajos. Verificamos la información suministrada y observamos que contrario a la reglamentación aplicable, de los 153 informes diarios de actividades 27 de éstos (18 por ciento) no pudieron ser localizados, 124 (81 por ciento) estaban archivados en los expedientes de administración delegada (**Force Accounts**), y 2 (1 por ciento) estaban fuera de orden o estaban ubicados en otros expedientes.

- 3) Seleccionamos una muestra al azar de 25 de los 1,379 informes diarios de inspección preparados por el Administrador del Proyecto de octubre de 1994 a septiembre de 1998 y el examen reveló que contrario a leyes aplicables y a normas de sana administración:
 - Ninguno de los 25 informes (100 por ciento) estaba prenumerado, no tenían las fechas en que fueron preparados, no se estableció el equipo activo en el proyecto, no se establecieron los días que transcurrieron en el proyecto, si estaba en atrasos y si ameritaba la imposición de penalidades al contratista.

 - En 19 informes (76 por ciento) no se incluyó la información del **Informe Diario de Actividades**.

 - En 16 informes (64 por ciento) no se indicó si hubo visitantes en el proyecto ni se establecieron las condiciones del clima.

 - En 13 informes (52 por ciento) no se indicó el personal que trabajó.

 - En 12 informes (48 por ciento) no se indicó el equipo que utilizó el contratista.

- En 5 informes (20 por ciento) la persona que firmó no era el Administrador del Proyecto.
 - Dos informes (8 por ciento) no estaban firmados por el Administrador del Proyecto.
- 4) Para los 25 informes diarios de inspección seleccionados en la muestra al azar se llenaron 57 informes diarios de actividades preparados por los inspectores de campo de febrero de 1995 a noviembre de 1997. El examen realizado de dichos informes diarios de actividades reveló que contrario a normas de sana administración:
- Ninguno (100 por ciento) tenían la fecha de llenados, ni indicaban si el equipo alquilado se removió del proyecto luego de terminado el trabajo para el cual se alquiló, ni las condiciones del clima.
 - En 52 informes (91 por ciento) no se indicó si hubo visitas al proyecto.
 - En 15 informes (26 por ciento) no se indicó el equipo utilizado por el contratista ni el personal que trabajó.
 - Cuatro informes diarios (7 por ciento) no tenían adheridos los correspondientes informes de actividades.⁶
 - Un informe (2 por ciento) no tenía la firma del inspector que llenó el mismo.

⁶ Cada informe Diario de Inspección debe estar acompañado, por lo menos, de un informe diario de actividades que es preparado por los inspectores de campo.

- 5) El 27 de octubre de 1998 visitamos la oficina temporera del proyecto AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado ubicada en la propia construcción. Determinamos mediante entrevistas y observación que un Oficinista Administrativo III estaba a cargo de resumir en el informe diario de inspección, todas las actividades realizadas por el contratista de acuerdo con lo indicado en los informes diarios de actividades que preparaban los inspectores de campo. El oficinista entregaba dicho informe de inspección al Administrador del Proyecto para que lo firmara y certificara que inspeccionó dichos trabajos y que los mismos se realizaron conforme a las especificaciones del contrato. Contrario a normas de control interno el Administrador del Proyecto firmaba dichos informes sin verificar que la información contenida en los mismos estuviera conforme a las especificaciones del contrato.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 5)** no le permiten a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre los trabajos realizados por el contratista en el proyecto. Además, le imposibilitan verificar la propiedad y corrección de los trabajos que se certifican para pago, los cambios aprobados y dificulta la imposición de penalidades, en caso de tardanzas en la entrega de los proyectos.

- 3-a. En diciembre de 1999 realizamos un análisis de 24 reglamentos y procedimientos de la Autoridad relacionados con el área de construcción aprobados entre junio de 1974 y julio de 1996 por el Secretario y el Director Ejecutivo, respectivamente. Dicho análisis reveló que contrario a las leyes aplicables:

- 1) De los referidos 24 reglamentos y procedimientos 21 (88 por ciento) no habían sido revisados para conformarlos a los cambios administrativos, operacionales y organizacionales ocurridos en las operaciones de la Autoridad tales como la consolidación de áreas de trabajo y la eliminación o creación de los formularios utilizados en el proceso de construcción. Al 31 de diciembre de 1999 habían transcurrido entre 3 y 25 años luego de aprobados los mismos.

- 2) La revisión por la Oficina de Organización y Métodos de la Autoridad del **Reglamento para la Evaluación, Selección, Contratación, Supervisión de Servicios Profesionales y Consultivos; del Registro y Envío de Contratos a la Oficina del Contralor; y del Procedimiento para Tramitar la Remoción y/o Relocalización de Utilidades y/o Estructuras**, comenzó entre septiembre de 1986 y abril de 1998. Al 31 de diciembre de 1999 habían transcurrido entre 1 y 13 años sin que se hubiese completado la revisión de los mismos.

La situación comentada no le permite a la Autoridad contar con procedimientos que estén cónsonos con los cambios tecnológicos, administrativos, operacionales y organizacionales. Entre otras cosas, no permite ejercer un control adecuado de las operaciones relacionadas con los procesos de construcción de proyectos. Además, la referida situación propicia el ambiente para que no haya uniformidad en dichas operaciones y pueda tener consecuencias adversas para la Autoridad.

- 4-a. Las operaciones relacionadas con la administración de los sistemas de información se rigen por las disposiciones contenidas en la **Carta Circular 96-01** y la **Guía Núm. 5** sobre la **Administración y Seguridad de Información Computadorizada (Guía Núm. 5)**, emitidas por el Comité del Gobernador sobre Sistemas de Información⁷ el 25 de septiembre de 1995 y el 14 de diciembre de 1998, respectivamente. Se rigen, además, por la reglamentación interna que adopte la Autoridad sobre el particular.

El examen de la administración de los sistemas computadorizados reveló, entre otras cosas, lo siguiente:

⁷ Creado en virtud del **Artículo 7 de la Ley Num. 110 del 3 de agosto de 1995** para, entre otras cosas, adoptar la política a seguir y las guías que regirán la adquisición e implantación de los sistemas, del equipo y de los programas de información tecnológica para los organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- 1) En cada uno de los sistemas computadorizados de información del **Programa de Subastas**, del **Programa para el Manejo de Daños** y del **Informe Ejecutivo de Proyectos en Etapa de Diseño**, se mantenían tablas con el nombre, la clave del usuario (User ID) y las contraseñas de 133 empleados autorizados a tener acceso a los referidos sistemas. En las tablas se indicaba, además, el nivel de acceso de los empleados y su facultad de modificar la información de la base de datos. Contrario a la reglamentación aplicable, el Área de Tecnologías de Información no tenía una programación de los sistemas que asegurara la confidencialidad y seguridad de las tablas. Determinamos sobre el particular que las tablas podían ser accesadas y observadas por cualquiera de los 133 empleados indicados en las mismas.
- 2) Contrario a la reglamentación aplicable, las contraseñas adoptadas por los empleados para tener acceso a los sistemas computadorizados de información del **Programa de Subastas**, el **Programa para el Manejo de Daños** y en el del **Informe Ejecutivo de Proyectos en Etapa de Diseño**, no contenían la codificación necesaria que dificultara su identificación y que protegiera la información recopilada en dichos sistemas. De las 133 contraseñas que contenían las tablas para los sistemas mencionados, 107 de las mismas (80 por ciento) se componían de dos o tres letras que estaban relacionadas de alguna forma con las iniciales o parte del nombre del empleado. Esto es contrario a los estándares de control de acceso de los sistemas de información establecidos.
- 3) Contrario a la reglamentación aplicable, al 1 de febrero de 2000 la Autoridad no había cancelado las claves de acceso a los sistemas computadorizados de 12 funcionarios que habían cesado en sus funciones entre enero de 1997 y septiembre de 1999. Éstos incluían nueve personas con acceso dentro de la Autoridad y otras tres con la facultad de acceder desde el exterior (remoto). Se observó que habían transcurrido entre 144 y 1,110 días calendarios desde el cese de dichos funcionarios en sus puestos. Nuestras pruebas detectaron, además, que una de las indicadas personas accedió a la red de

información de la Autoridad mediante el sistema remoto en 10 ocasiones, entre octubre de 1999 y marzo de 2000⁸.

- 4) El Área de Tecnologías de Información contaba con un sistema para monitorear el acceso a los sistemas de información. Contrario a la reglamentación aplicable, la Autoridad no contaba con una bitácora diaria y detallada para monitorear el uso y acceso a los sistemas de información en los períodos anteriores al 28 de octubre de 1999. Ello para determinar las personas que accedieron los sistemas de información y el tiempo en que estuvieron utilizando el sistema de la Autoridad en dichos períodos. La Directora del Área de Tecnologías de Información nos indicó que de dichos datos fueron eliminados del sistema, ya que los equipos computadorizados no tienen la capacidad necesaria.
- 5) Contrario a la ley aplicable, la Autoridad no había adoptado normas y procedimientos para reglamentar las operaciones del Área de Tecnologías de Información. Además, no existían procedimientos por escrito para regir los procesos de seguridad de los datos y el uso de las aplicaciones de los mencionados cinco sistemas computadorizados.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 5)** no le permiten a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre sus sistemas computadorizados de información. Esto propicia que personas no autorizadas tengan acceso a los sistemas de información de la Autoridad y puedan causar daños al equipo u obtener información confidencial. Además, propician la comisión de irregularidades y la alteración, por error o deliberadamente, de los datos contenidos en dichos sistemas sin que puedan ser detectados a tiempo para fijar responsabilidades. Además, la situación comentada en el **Apartado 5)** da lugar a que no se observen procedimientos uniformes y adecuados para regir las operaciones del Área de Tecnologías de Información.

⁸ Las pruebas efectuadas no revelaron consecuencias adversas en dichos accesos.

5-a. De febrero de 1997 a marzo de 2000 el Director Ejecutivo incurrió en gastos por \$104,827 mediante el uso de la tarjeta de crédito. Seleccionamos una muestra de dichos gastos incurridos de julio de 1999 a marzo de 2000 por \$38,396 (37 por ciento). Éstos fueron registrados mediante 10 comprobantes de jornal. El examen realizado sobre los referidos gastos reveló lo siguiente:

- 1) Contrario a la **Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y a las leyes y los procedimientos aplicables, de abril a agosto de 1999 el Director Ejecutivo utilizó la tarjeta de crédito para incurrir en gastos por \$372 para el consumo de bebidas alcohólicas.

El gasto por bebidas alcohólicas no persigue un fin público. Además, el mismo no está permitido por la reglamentación aplicable.

La situación comentada propició el uso indebido de fondos públicos.

- 2) El 4 de marzo de 2000 la Oficina de Preintervención contabilizó una cuenta por cobrar de \$244 al Director Ejecutivo por el gasto de las bebidas alcohólicas por \$372 que mencionamos anteriormente. Contrario a las leyes aplicables y a normas de sana administración, dicha cuenta se contabilizó con 186 días de atraso. Además, al 17 de marzo de 2000 no se había registrado en la cuenta por cobrar del Director Ejecutivo los restantes \$128 incurridos.
- 3) Contrario a la reglamentación aplicable, de noviembre de 1999 a marzo de 2000 el Director Ejecutivo incurrió en tres ocasiones en gastos de representación por \$842 para los cuales no llenó el **Informe de Gastos de Representación**. En dicho **Informe** se debe indicar la justificación del gasto de representación incurrido, las personas presentes, la agencia o compañía para la cual trabajan y el asunto tratado, entre otras cosas.

- 4) De abril a noviembre de 1999 el Director Ejecutivo incurrió en 12 ocasiones en gastos por \$2,273 para los cuales llenó el **Informe de Gastos de Representación**. Contrario a la reglamentación aplicable, dicho funcionario no obstante, no incluyó junto con los informes las facturas o los recibos de pago como evidencia de los gastos incurridos.
- 5) Contrario a normas de sana administración, de febrero a diciembre de 1999 el Director Ejecutivo incurrió en 21 ocasiones en gastos de representación por \$2,461. En las actividades o reuniones participaron, según los documentos examinados, entre otros, 50 personas tales como funcionarios de la Autoridad, funcionarios del Tren Urbano, consultores, contratistas y alcaldes. En los justificantes del pago, recibos o facturas no se incluyó el detalle de lo que se consumió en cada actividad o reunión.
- 6) Los gastos por \$38,396 incurridos por el Director Ejecutivo de julio de 1999 a marzo de 2000 que fueron examinados se contabilizaron mediante 10 comprobantes de jornal que incluyen 146 informes de gastos. Se observó que contrario a normas de sana administración, transcurrieron entre 29 y 363 días calendarios desde la fecha en que se incurrieron los gastos y la fecha de los comprobantes.
- 7) Contrario a los procedimientos aplicables, el Director del Área de Administración o su representante autorizado no cotejaban los estados de cuenta y los justificantes de pago de los gastos incurridos con las tarjetas de crédito. Ello para, entre otras cosas, cotejar la información recibida y verificar la justificación provista para cada actividad en la cual se reclamaban los gastos.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) al 7)** no le permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los gastos de representación y otros gastos para los cuales se utilizan las tarjetas de crédito. Además, pueden propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

6-a. Al 4 de mayo de 2000 la Autoridad tenía 1,621 cuentas por cobrar a empleados por \$346,002 por cobros indebidos por gastos de representación utilizando tarjetas de crédito, por anticipos de viaje, por el reembolso de dietas y millaje, por sueldo, y por multas administrativas y seguro médico, entre otros. Con respecto a las referidas cuentas por cobrar a empleados determinamos lo siguiente:

- 1) El 19 y 25 de abril de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad y el Director de la Oficina de Organización y Métodos, respectivamente, nos certificaron que contrario a la ley aplicable, no existía un reglamento o procedimiento por escrito aplicable a las cuentas por cobrar a empleados de la Autoridad que contenga, entre otras cosas, las gestiones de cobro a realizar, el tiempo para realizar las mismas, y en caso de no ser éstas efectivas, las medidas posteriores a seguir incluyendo, de ser necesario, las correspondientes acciones legales. En su lugar, el Director de la Oficina de Organización y Métodos nos suministró copia del **Procedimiento 09-09-05, Procedimiento para la Concesión de Crédito a Usuarios de los Servicios de la Autoridad de Carreteras**, aprobado por el Director Ejecutivo el 22 de julio de 1983. En éste se establece la reglamentación para la concesión de crédito a los usuarios de los servicios de la Autoridad, así como para regular las gestiones de cobro. Contrario a las leyes aplicables, el reglamento no establece procedimientos para las cuentas por cobrar a los empleados.

La situación comentada da lugar a que no se observen procedimientos uniformes en las cuentas por cobrar a los empleados de la Autoridad.

- 2) Contrario a normas de sana administración, la Autoridad no les notificaba a sus empleados, mediante facturas al cobro u otro documento, la creación a sus nombres de una cuenta por cobrar. Tampoco se realizaban gestiones para el cobro de dichas

cuentas. A base de la información incluida en el **aging**⁹ de las cuentas por cobrar, el 99.83 por ciento de dichas cuentas tienen balance por cobrar por \$345,417 de más de 150 días. El Director de la Oficina de Contabilidad nos certificó que actualmente están en el proceso de preparar expedientes para cada empleado que tienen cargos registrados como deuda a cobrar, para analizar los mismos y determinar la acción a seguir.

La situación comentada privó a la Autoridad de fondos por \$346,002 para atender sus necesidades operacionales. Además, impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre las cuentas a cobrar a sus empleados y puede dificultar el cobro de las mismas en caso de que los empleados por alguna razón dejen de trabajar para la Autoridad.

- b. El 17 de marzo de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad nos certificó que a dicha fecha había un balance de \$6,718 en una cuenta a cobrar al Director Ejecutivo. Según la certificación suministrada, esta cuenta la constituían 20 partidas que correspondían, en su mayoría, a gastos incurridos de marzo de 1994 a septiembre de 1999 donde el Director Ejecutivo no presentó la evidencia de los mismos. En dicha cuenta estaban registrados, además, los casos en que se le otorgaron anticipos de fondos al Director y éste tenía un balance pendiente de pago al realizar la liquidación de dichos anticipos. Realizamos un análisis de la referida cuenta por cobrar del Director Ejecutivo y determinamos lo siguiente:
 - 1) Contrario a los procedimientos aplicables, la Oficina de Contabilidad no registró los \$6,718 al momento de surgir las partidas que correspondían a la cuenta a cobrar. Habían transcurrido entre 16 y 576 días desde la fecha en que se incurrieron los gastos (28 de marzo de 1994 al 28 de septiembre de 1999) y las fechas en que se registraron las cuentas por cobrar (31 de mayo de 1999 al 4 de marzo de 2000). Según la evidencia examinada, la Oficina de Contabilidad, además, no realizó gestiones para el cobro de

⁹ El **aging** es un informe que tiene una lista de los empleados con el balance de sus deudas, clasificadas por período de días transcurridos desde que se creó la deuda hasta la fecha del informe. Las deudas están clasificadas en períodos de 1 a 30 días, 61 a 90, 91 a 120, 121 a 150 y más de 150 días.

los \$6,718 adeudados por el Director Ejecutivo. Ello, a pesar de que al 17 de marzo de 2000 las mismas tenían atrasos hasta de 2,117 días de haberse registrado las mismas (28 de marzo de 1999 al 4 de marzo de 2000). Tampoco se encontró evidencia de que se habían hecho gestiones para que la Oficina de Contabilidad notificara a la Oficina de Recursos Humanos que se hiciera el correspondiente descuento en nómina.

- 2) El 30 de mayo de 2000 la Oficina de Preintervención de la Autoridad realizó un análisis de la referida cuenta por cobrar por \$6,718 del Director Ejecutivo a solicitud del Director de la División de Finanzas. El mismo recomendó registrar una nota de crédito por \$1,407 lo cual redujo el balance de la cuenta a \$5,311. Verificamos el análisis efectuado y determinamos que, contrario a las leyes, a la reglamentación aplicables y a normas de sana administración, el ajuste se realizó con justificantes de pago que estaban en fotocopias. El Director de la Oficina de Preintervención nos certificó que se utilizaron las fotocopias porque los originales se habían extraviado.

Las situaciones comentadas en el **Apartado b.1) y 2)** le impiden a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre las cuentas por cobrar. Además, propicia el ambiente para que no se pueda aclarar a tiempo cualquier diferencia o error en las referidas cuentas. Lo comentado en el **Apartado b.1)**, además, priva a la Autoridad de recursos necesarios para atender sus necesidades operacionales.

En la parte del informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** comentamos estos **hallazgos** clasificados como principales enumerados del **1 al 6**.

COMENTARIO ESPECIAL

DESIGNACIÓN DE UN FUNCIONARIO PARA ACTUAR SIMULTÁNEAMENTE COMO SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS Y COMO DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD

El 1 de julio de 1999 renunció el funcionario del Gabinete del Gobernador que ocupaba el puesto de Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (Departamento). Desde el 1 de agosto de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2000 el Director Ejecutivo de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Autoridad) fue designado por el entonces Gobernador para actuar como Secretario del Departamento, sin dejar su puesto como Director Ejecutivo de la Autoridad.

Mediante la **Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965**, según enmendada, se creó la Autoridad. Ésta quedó adscrita, efectivo el 1 de enero de 1973, al Departamento en virtud del **Plan de Reorganización Núm. 6**, aprobado en armonía con las disposiciones de la **Ley Núm. 113 del 21 de junio de 1968**. Conforme con dicho **Plan**, la Junta de Gobierno de la Autoridad fue suprimida y sus facultades, poderes y responsabilidades le fueron transferidos al Secretario del Departamento quien nombra al Director Ejecutivo de la Autoridad.

Esta Oficina refirió el asunto al Gobernador de Puerto Rico mediante carta del 9 de marzo de 2000, para las medidas correspondientes. El 19 de junio de 2000 el Asesor Jurídico del Gobernador contestó nuestra carta y nos informó, entre otras cosas, que:

En cuanto a la necesidad de segregación de funciones y supervisión efectiva, entendemos que el Secretario ha probado su capacidad y efectividad en el desempeño de ambos cargos, así como también lo han evidenciado otros Jefes de Departamento Sombrilla que, sin abandonar funciones administrativas o ejecutivas de sus propias agencias, establecen la política pública de las unidades bajo su supervisión, conforme al Plan de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1993. Considere, por ejemplo, el caso del Comisionado de Seguridad y Superintendente de la Policía y del Secretario del Departamento Sombrilla de Desarrollo Económico y Director de PRIDCO, entre otros. Estas designaciones

duales son la excepción y se hacen debido a la particular experiencia, conocimiento especializado y capacidades extraordinarias reconocidas al nombrado.

Por otra parte, en ninguno de los casos antes mencionados existe la doble compensación que pudiera violar las disposiciones legales vigentes, lo que resulta, además, en economías para el pueblo.

Sin embargo, a pesar de lo anterior y en consideración al Contralor de Puerto Rico entendemos que nuestra opinión en este caso no deja de ser sino la más honesta apreciación nuestra del asunto, por lo que entendemos necesario referir el mismo a la atención del Secretario de Justicia para que mediante su Opinión disponga la controversia.

El 14 de diciembre de 2000 el Secretario de Justicia emitió una **Opinión Legal** sobre esta situación y determinó, entre otras cosas, que no hay incompatibilidad para que el Secretario ocupe ambos puestos simultáneamente.

Consideramos que la designación del mismo funcionario para actuar en ambas funciones simultáneamente es contraria a principios de sana administración relacionados con la segregación adecuada de funciones y de una supervisión efectiva, ya que el Director Ejecutivo le responde al Secretario del Departamento.

Véase la recomendación 1.

RECOMENDACIONES

A LA GOBERNADORA DE PUERTO RICO Y A LA SECRETARIA DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

1. Considerar los hechos que se comentan en el **Comentario Especial** sobre la designación del mismo funcionario para actuar simultáneamente como Secretario del Departamento y como Director Ejecutivo de la Autoridad, para las medidas que consideren necesarias.

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

2. Considerar los hechos que se comentan en el **Hallazgo 5-a.1)** sobre el uso de la tarjeta de crédito para la adquisición de bebidas alcohólicas y tomar las medidas que consideren necesarias.

AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS

3. Ver que el Director Ejecutivo de la Autoridad cumpla con las **recomendaciones 3 a la 13.**
[Hallazgos 1 al 6]

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO

4. Instruir al Director del Área de Construcción y ver que cumpla, para que:
 - a. Considere la situación que se comenta en el **Hallazgo 1-a.** y someta recomendaciones al Director Ejecutivo para enmendar el plan de clasificiación del personal de la Autoridad, para incluir el puesto de inspector de proyectos de construcción.
 - b. Los empleados asignados a la inspección de proyectos de construcción cuenten con la experiencia, preparación académica y licencias profesionales correspondientes, según las leyes y la reglamentación aplicables. **[Hallazgo 1-a. y b.]**
 - c. Revise y someta para aprobación del Director Ejecutivo el **Procedimiento para la Inspección y Documentación Uniforme de las Partidas del Contrato de Construcción** y el **Manual Administrativo del Área de Construcción** para que contengan disposiciones específicas sobre los datos que se deben incluir en el Informe Diario de Actividades y en el Informe de Inspección para documentar adecuadamente los trabajos realizados por los contratistas. **[Hallazgo 1-c.1]**

- d. El Administrador del Proyecto obtenga y utilice el **Procedimiento para la Inspección y Documentación Uniforme de las Partidas del Contrato de Construcción**, el **Manual de Administrativo del Área de Construcción**, y el **Rental Rate Blue Book**, entre otros, para que efectúe las verificaciones correspondientes de las certificaciones para pago sometidas por los contratistas. [**Hallazgo 1-c.2**]
 - e. Los administradores de proyecto y los inspectores de campo preparen correctamente los informes diarios de actividades y de inspección con toda la información y firmas requeridas, para que no se repitan las situaciones comentadas en el **Hallazgo 2-a.1), 3) y 4)**.
 - f. Se mantenga un control adecuado de los informes diarios de actividades para que no se repita la situación comentada en el **Hallazgo 2-a.2)**.
 - g. El Administrador del Proyecto firme los informes diarios de inspección una vez verifica que la información contenida en los mismos esté conforme a las especificaciones de los contratos de construcción. [**Hallazgo 2-a.5**]
5. Revisar los reglamentos y los procedimientos vigentes relacionados con el Área de Construcción para conformarlos con los cambios administrativos, operacionales y organizacionales ocurridos para incluir disposiciones que permitan corregir lo comentado en el **Hallazgo 3**.
 6. Impartir instrucciones al Director del Área de Tecnologías de Información y ver que cumpla, para que:
 - a. Establezca la programación necesaria, si aún no se ha hecho, para garantizar la confidencialidad y seguridad de las contraseñas que dan acceso a los sistemas de información. [**Hallazgo 4-a.1**]

- b. Establezca, si aún no se ha hecho, guías para que las contraseñas de acceso adoptadas por los empleados para lograr acceso a los sistemas de información de la Autoridad, que contengan la codificación necesaria que dificulte su identificación, a tono con la **Carta Circular 96-01** y la **Guía Núm. 5 sobre la Administración y Seguridad de Información Computadorizada**, emitidas por el Comité del Gobernador sobre Sistemas de Información el 25 de septiembre de 1995 y 14 de diciembre de 1998, respectivamente. **[Hallazgo 4-a.2)]**
 - c. Cancele las claves de acceso o contraseñas de las personas que cesan en sus funciones como empleados de la Autoridad y establecer los controles necesarios para impedir situaciones como la comentada en el **Hallazgo 4-a.3)**.
 - d. Establezca y mantenga activo un sistema de bitácora para monitorear el acceso a los sistemas de información. **[Hallazgo 4-a.4)]**
7. Abstenerse de cargar a los gastos de representación el consumo de bebidas alcohólicas. **[Hallazgo 5-a.1)]**
 8. Someter al Director del Área de Administración el Informe de Gastos de Representación y las facturas o recibos de pago sobre los gastos de representación incurridos según requerido en los procedimientos aplicables. **[Hallazgo 5-a.3) y 4)]**
 9. Indicar en los justificantes de pago de los gastos de representación, el detalle de lo que se consume en las actividades y en las reuniones. **[Hallazgo 5-a.5)]**
 10. Instruir al Director de la Oficina de Preintervención y ver que cumpla, para que se asegure de que se realice una preintervención adecuada de los gastos de representación del Director Ejecutivo para que no se repitan las situaciones comentadas en el **Hallazgo 5**.

11. Instruir al Director de la Oficina de Presupuesto y ver que cumpla, para que envíe las facturas de las tarjetas de crédito al Director del Área de Administración para que se efectúen las verificaciones correspondientes. **[Hallazgo 5-a.7)]**

12. Impartir instrucciones al Director de la Oficina de Contabilidad y ver que cumpla, para que:
 - a. Registre las cuentas por cobrar tan pronto surjan. **[Hallazgos 5-a.2) y 6) y 6-b.1)]**

 - b. Realice gestiones de cobro efectivas para las cuentas por cobrar con atrasos. **[Hallazgo 6-a.2) y b.1)]**

 - c. Los ajustes a las cuentas por cobrar se efectúen con documentos originales. **[Hallazgo 6-b.2)]**

 - d. Notifique a los empleados sus cuentas a cobrar mediante facturas al cobro u otro documento. **[Hallazgo 6-a.2)]**

13. Preparar los procedimientos necesarios para regir las operaciones relacionadas con las cuentas por cobrar a los empleados **[Hallazgo 6-a.1)]** y las operaciones del Área de Tecnologías de Información. **[Hallazgo 4-a.5)]**

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en la parte del informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** fueron sometidas al Dr. Sergio L. González Quevedo, Director Ejecutivo de la Autoridad, mediante cartas de nuestros auditores del 22 de diciembre de 1999, 2 de junio y 7 y 16 de marzo de 2000.

El borrador de este informe se sometió para comentarios al Hon. José M. Izquierdo Encarnación, Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (Secretario); al Ing. José F. Lluch, ex Director Ejecutivo de la Autoridad; al Dr. Carlos I. Pesquera Morales,

ex Secretario; y al Dr. Sergio L. González Quevedo, ex Director Ejecutivo, mediante cartas del 2 de marzo de 2001.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

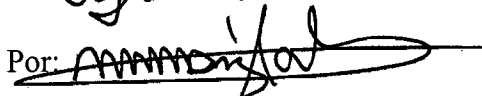
El Director Ejecutivo contestó las comunicaciones de nuestros auditores mediante cartas del 19 de enero, 27 de marzo, 3 de abril y 12 y 26 de junio de 2000. Además, contestó el borrador del informe mediante carta del 30 de marzo de 2001. Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este informe.

El ex Director Ejecutivo, Ing. José F. Lluch, contestó el borrador de informe mediante carta del 29 de marzo de 2001 (carta del ex Director Ejecutivo). En los **hallazgos 1 al 5** se incluyen algunas de sus observaciones.

El Secretario y el ex Secretario no contestaron el borrador de informe.

AGRADECIMIENTO

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

Oficina del Contralor
Por: 

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

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

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

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

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

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

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

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

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

Todos los **hallazgos** presentados a continuación se clasifican como principales:

Hallazgo 1 - Inspección de trabajos de construcción de carreteras por empleados sin la preparación académica y experiencia necesaria, y deficiencias en los procedimientos que rigen dichas inspecciones

- a. La inspección de los proyectos de construcción la realizaba personal contratado o los propios funcionarios de la Autoridad. Cuando la inspección la realizaban funcionarios de la Autoridad, se nombraba un Administrador del Proyecto o Jefe de la Brigada quien supervisaba el trabajo realizado por los inspectores de campo (inspectores). Un Supervisor del Proyecto revisaba el trabajo realizado por el Administrador del Proyecto. Los inspectores verificaban que el contratista utilizara los materiales que se indicaban en los contratos, cumpliera con las especificaciones establecidas y sometiera los documentos requeridos tales como las órdenes de cambio y órdenes de trabajo adicional (**Extra Work Orders**). Los inspectores llenaban el Formulario Núm. AC-45, **Informe Diario de Actividades (Informe de Actividades)**, en el que detallaban los trabajos inspeccionados. Al finalizar el día de trabajo los inspectores entregaban el **Informe de Actividades** al Administrador del Proyecto. Los trabajos incluidos en el **Informe de Actividades** eran resumidos en el Formulario

Núm. AC-139, **Informe Diario de Inspección (Informe de Inspección)**. Posteriormente, el Administrador del Proyecto preparaba una certificación de pago y la sometía junto a los informes mencionados al Supervisor del Proyecto para su aprobación y el trámite correspondiente.

Seleccionamos una muestra de tres proyectos de construcción de carreteras. Éstos fueron el AC-100013, AC-011627 y AC-000908¹⁰ que se construyeron entre noviembre de 1984 y febrero de 2000 por \$50,468,618¹¹. Determinamos que 43 empleados ejercieron funciones de inspección en dichos proyectos. De la evidencia documental recopilada surge que estos empleados llenaban el **Informe Diario de Actividades**, supervisaban las labores de los obreros y verificaban los materiales a ser utilizados en los proyectos. Los trabajos inspeccionados incluían, la tirada de asfalto, la instalación de gaviones, cortes de los taludes, la reparación de drenajes, el depósito de materiales y la instalación de los tubos de hormigón y de varillas, entre otros.

El 29 de octubre de 1999 el Director de la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad le certificó a nuestros auditores que no existía el puesto de inspector y que éste no formaba parte del **Plan de Clasificación** para puestos gerenciales ni unionados. Además, mediante la revisión de los expedientes y certificaciones por funcionarios de la División de Construcción determinamos que 27 de los empleados que realizaban las funciones de inspección en los proyectos (63 por ciento) no tenían la preparación académica necesaria en ingeniería y eran mayormente obreros semidiestros o auxiliares en ingeniería por lo que consideramos que no tenían la experiencia ni los conocimientos técnicos necesarios para realizar este tipo de trabajo.

¹⁰ Se seleccionaron mediante muestra de los proyectos en las distintas regiones.

¹¹ AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado con costo final de \$31,138,083; AC-011627 en la Carretera PR-116 en Guánica con un costo final de \$8,578,538, y el AC-000908 en la Carretera PR-9 en Ponce con un costo final de \$10,751,997.

En la **Ley 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm. 230)** se dispone que los jefes de agencias o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de las operaciones fiscales del ente gubernamental. En consonancia con esta política pública y como norma de control interno las entidades gubernamentales como es la Autoridad debe establecer los puestos necesarios para realizar las labores encomendadas. Además, se debe utilizar personal con la experiencia y la preparación académica necesaria para llevar a cabo los trabajos de inspección de las obras de construcción.

b. Seleccionamos una muestra de los expedientes de 14 empleados que ejercieron las funciones de inspección de los trabajos de construcción del proyecto AC-100013 de la Carretera PR-10. El examen de los documentos en dichos expedientes reveló lo siguiente:

- 1) Uno de los empleados poseía un bachillerato en Ingeniería de una universidad en Méjico. No obstante, no se localizó evidencia, ni ésta nos fue suministrada para examen, de que dicha persona tenía licencia para ejercer la profesión en Puerto Rico. De las certificaciones que indicamos en el próximo **Apartado** podemos concluir que éste no contaba con la referida licencia.
- 2) El 1 de septiembre de 1999 solicitamos información de los 14 empleados mencionados al Colegio de Ingenieros y Agrimensores y a la Junta Examinadora del Departamento de Estado. El 29 de noviembre de 1999 éstos nos certificaron que a esta fecha los 14 empleados no eran ni habían sido miembros activos del Colegio ni tenían licencias de ingeniero expedidas por el Departamento de Estado.

En la **Ley Núm. 173** del 12 de agosto de 1988, **Ley de la Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Puerto Rico**, se regula la práctica de la profesión de ingeniería, arquitectura y agrimensura. El propósito de este estatuto es reglamentar la práctica de las profesiones mencionadas, establecer un registro de licencias

de las personas capacitadas como tales y certificar a los ingenieros, arquitectos y agrimensores en entrenamiento. En éste se establece la necesidad de que toda persona que ejerza u ofrezca ejercer la profesión de ingeniero o de arquitecto tanto en el sector público como en el privado tiene que presentar evidencia acreditativa de que está autorizada a ejercer la misma de acuerdo con la ley. Además, en el **Artículo 29 de la Ley Núm. 173**, se establece como delito que una persona ejerza la práctica de la profesión de ingeniero sin estar autorizado por ley.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** ocasionaron que empleados sin la preparación académica necesaria, la experiencia y sin las licencias profesionales requeridas por ley realizaran labores de ingeniería, como lo es el inspeccionar las obras de un proyecto. Esto pudo ocasionar que los trabajos realizados por el contratista no fueran debidamente inspeccionados en cuanto a los aspectos técnicos, uso y calidad de los materiales indicados en las especificaciones, y la aplicación de los métodos de construcción. Esto pudo tener consecuencias adversas para la Autoridad.

- c. El proceso de inspección de construcción de carreteras se rige por el **Procedimiento para la Inspección y Documentación Uniforme de las Partidas del Contrato de Construcción (Procedimiento para la Inspección)** aprobado por el Director Ejecutivo de la Autoridad el 10 de junio de 1974. En éste se establecen, entre otras cosas, las guías generales para evidenciar de forma uniforme los trabajos que realiza el contratista por cada partida. El **Procedimiento para la Inspección** es parte del **Manual Administrativo del Área de Construcción**. En este **Manual** se incluyen los distintos procedimientos relacionados con la construcción de carreteras que fueron aprobados por el Director Ejecutivo entre junio de 1974 y diciembre de 1983.

El examen realizado sobre el proceso de inspección reveló lo siguiente:

- 1) En el **Procedimiento para la Inspección** se establece, entre otras cosas, que la función de inspeccionar los proyectos de construcción redonda finalmente en las certificaciones para pago preparadas por el Administrador del Proyecto y el posterior desembolso de la mayor parte de los fondos de la Autoridad. Sin embargo, este **Procedimiento** no contiene disposiciones específicas para que se incluyan, entre otras cosas, información sobre las condiciones del tiempo durante las construcciones, la forma en que éstas puedan afectar el proyecto, atrasos en la construcción, personal y equipo utilizado en el proyecto, y el término de tiempo en que se deben llenar los informes de inspección, entre otros, para documentar los trabajos realizados por el contratista. El **Manual** tampoco contiene disposiciones sobre el particular.

Mediante carta del 24 de septiembre de 1999 el Director del Área de Construcción nos certificó que no había procedimientos específicos ni instrucciones impartidas por dicha Área para la preparación del **Informe de Actividades** y el **Informe de Inspección**. Nos indicó, además, que los referidos **informes** se llenaban a base de la experiencia del Administrador del Proyecto.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 74**, se establece que la Autoridad está facultada para adoptar, proclamar, enmendar y derogar aquellos reglamentos que fueran necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y responsabilidades.

La situación comentada da lugar a que no se observen procedimientos uniformes y adecuados en las inspecciones realizadas y en el control de las distintas partidas contenidas en los contratos de construcción, como lo son la fecha de entrega de los proyectos y la imposición de penalidades, entre otras.

- 2) En la oficina temporera del proyecto AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado ubicada en la propia construcción, no mantenían el **Procedimiento para la Inspección** y el **Manual** para la administración de los contratos de construcción. En éstos se establece la evidencia que debe incluir el Administrador del Proyecto para certificar los trabajos que realizan los contratistas y los pagos que se efectúan. Tampoco tenían el libro denominado **Rental Rate Blue Book**, el cual se utiliza para verificar que las tarifas reclamadas por los contratistas en las facturas por renta de equipo, cuando los trabajos se realizan por órdenes de trabajo por administración delegada (**Force Account**)¹², sean las correctas. El 5 de marzo de 1999 el Administrador del Proyecto nos indicó que tenían conocimiento del **Procedimiento para la Inspección** y el aludido **Manual**, pero que no se reportaban a la Oficina Regional para verificar esta información y que sólo tenían en la oficina temporera el **Reglamento de Personal** del 6 de noviembre de 1996 y el **Standard Specifications for Road and Bridge Construction** del 1989.

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. En consonancia con dicho principio y como norma de control interno, la Autoridad debe asegurarse de que en la oficinas temporeras ubicadas en los proyectos tengan toda la reglamentación necesaria para que los administradores de los proyectos puedan verificar la legalidad, exactitud y propiedad de los trabajos que certifican para pago.

La situación comentada impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre el proceso de inspección y de las certificaciones para pago de los trabajos realizados y

¹² Trabajos adicionales a los que se especifican en el contrato de construcción para los cuales no existe una especificación y no se ha llegado a un acuerdo con la Autoridad con respecto al costo de los mismos. En estos casos la Autoridad le paga al Contratista por los costos incurridos en la construcción más una cantidad basada en un determinado por ciento de ganancia. Tienen que estar aprobados por el Contratista, el Administrador del Proyecto, el Supervisor Regional, el Director del Área de Construcción y el Director Ejecutivo. Éste es un tipo de orden de trabajo adicional por lo que se utiliza el mismo formulario para procesar las mismas.

facturados por los contratistas. Esto puede tener consecuencias adversas para la Autoridad.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** se atribuyen primordialmente a que el Director Ejecutivo no veló por los mejores intereses de la Autoridad en la asignación de empleados para la inspección de proyectos. Lo comentado en el **Apartado c.** se atribuye a falta de previsión de los funcionarios para incluir en los procedimientos que rigen el proceso de preparación y aprobación de los informes de inspección de los proyectos los controles necesarios, y a falta de diligencia por parte del Administrador del proyecto.

En la carta del ex Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, que:

El procedimiento 08-11-01 se está revisando para definir más claramente las funciones de un inspector de actividades en nuestros proyectos para asegurarse de que las personas que realizan labores de inspección reciban adiestramientos periódicos en la Agencia y directrices de parte del Administrador de Proyectos, quien a su vez debe ser un ingeniero autorizado. Entendemos que esto atenderá tener personas sin la experiencia y la preparación para realizar tareas de inspección. [**Apartado a.**]

Se admite como deficiencia administrativa el hecho de que el Administrador del proyecto de referencia, no tuviera en su oficina estos documentos, necesarios para una mejor administración e inspección del proyecto. Estamos revisando el inventario de estos documentos en cada Oficina Regional con el propósito de hacer nuevamente responsable al Supervisor de que al momento de designar a un Jefe de Proyecto (Administrador de Proyecto) se le entregue mediante firma de recibo una copia del **Manual de Construcción** y una copia del libro de rentas más reciente. [**Apartado c.2)**]

Véanse las recomendaciones 3 y 4-a. a la d.

Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con los informes diarios de inspección y con los informes diarios de actividades de un proyecto de construcción

- a. El 17 de octubre de 1994 la Autoridad otorgó un contrato a una compañía de construcción (Compañía) por \$13,133,936 para la construcción del proyecto AC-100013 en la Carretera

PR-10 de Arecibo a Utuado. Los trabajos realizados por la Compañía eran inspeccionados por personal de la Autoridad conocidos como inspectores de campo y supervisados por el Administrador del Proyecto. De octubre de 1994 a diciembre de 1998 el Administrador del Proyecto preparó 1,379 informes diarios de inspección y los inspectores de campo sus correspondientes informes diarios de actividades de los trabajos realizados por la Compañía.

El examen de los referidos informes diarios de inspección e informes diarios de actividades reveló lo siguiente:

- 1) Los 1,379 informes diarios de inspección preparados por el Administrador del Proyecto contenían deficiencias tales como: borrones o tachaduras (137), no tenían la firma del Administrador del Proyecto (73), la firma del Administrador del Proyecto era con sello engomado y no en original (14), no se indicaban los trabajos realizados (8), y los informes eran fotocopias (3).

En la **Ley Núm. 230** se dispone que los jefes de agencias o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de las operaciones fiscales del ente gubernamental. Establece además, que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos 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 pureza en los procedimientos fiscales. En consonancia con esta política pública y como norma de control se debe realizar una revisión de los informes diarios de inspección para que los mismos se preparen correctamente, contengan las firmas requeridas, y sean documentos originales.

- 2) Determinamos que al 31 de diciembre de 1998 debían existir 153 informes de actividades preparados por los inspectores de campo para dichos trabajos. Verificamos

la información suministrada y observamos que de los 153 informes diarios de actividades 27 de éstos (18 por ciento) no pudieron ser localizados, 124 (81 por ciento) estaban archivados en los expedientes de administración delegada (**Force Accounts**), y 2 (1 por ciento) estaban fuera de orden o estaban ubicados en otros expedientes.

El **Reglamento Núm. 23** contiene las normas que rigen el archivo y la disposición de documentos fiscales del Gobierno. Dicho **Reglamento** dispone, en su **Artículo VIII-D**, que los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivar en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico, entre otros, para el examen correspondiente.

3) Seleccionamos una muestra al azar de 25 de los 1,379 informes diarios de inspección preparados por el Administrador del Proyecto de octubre de 1994 a septiembre de 1998 y su examen reveló lo siguiente:

- Ninguno de los 25 informes (100 por ciento) estaban prenumerados, no tenían las fechas en que fueron preparados, no se estableció el equipo activo en el proyecto, no se establecieron los días transcurridos en el proyecto, si estaba en atrasos y si ameritaba la imposición de penalidades al contratista.
- En 19 informes (76 por ciento) no se incluyó la información del **Informe Diario de Actividades**.
- En 16 informes (64 por ciento) no se indicó si hubo visitantes en el proyecto ni se establecieron las condiciones del clima.
- En 13 informes (52 por ciento) no se indicó el personal que trabajó.

- En 12 informes (48 por ciento) no se indicó el equipo que utilizó el contratista.
 - En 5 informes (20 por ciento) la persona que firmó los mismos no era el Administrador del Proyecto.
 - Dos informes (8 por ciento) no estaban firmados por el Administrador del Proyecto.
- 4) Para los 25 informes diarios de inspección seleccionados en la muestra al azar se llenaron 57 informes diarios de actividades preparados por los inspectores de campo de febrero de 1995 a noviembre de 1997. El examen realizado de dichos informes diarios de actividades reveló lo siguiente:
- Ninguno (100 por ciento) tenían la fecha de llenados, ni indicaban si el equipo alquilado se removió del proyecto luego de terminado el trabajo para el cual se alquiló, ni las condiciones del clima.
 - En 52 informes (91 por ciento) no se indicó si hubo visitas al proyecto.
 - En 15 informes (26 por ciento) no se indicó el equipo utilizado por el contratista ni el personal que trabajó.
 - Cuatro informes diarios (7 por ciento) no tenían adheridos los correspondientes informes de actividades.¹³

¹³ Cada **Informe Diario de Inspección** debe estar acompañado, por lo menos, con un informe diario de actividades que es preparado por los inspectores de campo.

- Un informe (2 por ciento) no tenía la firma del inspector que llenó el mismo.

En la **Ley Núm. 230** se dispone que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de las operaciones fiscales del ente gubernamental. En consonancia con este principio y como norma de política pública y de sana administración los funcionarios que tienen a su cargo la administración de las agencias deben tomar decisiones efectivas que protejan los mejores intereses del Gobierno. En este caso, los informes diarios de inspección y de actividades deben estar llenados en todas sus partes, para que éstos puedan cumplir su propósito al ser auditados. Además, se deben llenar, mantener seguro y tener accesibles todos los informes generados en el proyecto.

- 5) El 27 de octubre de 1998 visitamos la oficina temporera del proyecto AC-100013 en la Carretera PR-10 de Arecibo a Utuado, ubicada en la propia construcción. Determinamos mediante entrevistas y observación que un Oficinista Administrativo III estaba a cargo de resumir en el **Informe Diario de Inspección**, todas las actividades realizadas por el contratista de acuerdo con lo indicado en los informes diarios de actividades que preparaban los inspectores de campo. El Oficinista entregaba dicho **Informe de Inspección** al Administrador del Proyecto para que lo firmara y certificara que inspeccionó dichos trabajos y que los mismos se realizaron conforme a las especificaciones del contrato. El Administrador del proyecto firmaba dichos informes sin verificar que la información contenida en los mismos estuviera conforme a las especificaciones del contrato.

Es norma de control interno que las personas que certifiquen la realización de trabajos verifiquen que los mismos se hayan realizado de acuerdo con las especificaciones del contrato.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 5)** no le permiten a la Autoridad ejercer un control adecuado de los informes preparados de los trabajos realizados por el contratista en el proyecto. Además, le imposibilitan verificar la propiedad y corrección de los trabajos que se certifican para pago, los cambios aprobados y dificulta la imposición de penalidades, en caso de tardanzas en la entrega de los proyectos.

Las situaciones comentadas se atribuyen primordialmente a falta de supervisión adecuada por parte de los supervisores de las oficinas regionales e incumplimiento de sus deberes por parte de los administradores de proyectos. Se atribuyen, además, a que la Autoridad no contaba con un procedimiento adecuado que le sirviera de guía a los referidos funcionarios para realizar sus funciones, según se comenta en el **Hallazgo 1** de este informe.

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Se admite esta deficiencia administrativa y para esto estamos volviendo a impartir instrucciones a los supervisores regionales que enfatizan a los supervisores de proyectos en las reuniones mensuales que llevan a cabo, el que ellos revisen constantemente los informes diarios de inspección de sus proyectos, para asegurarse de que los mismos estén completos y evitar que vuelva a ocurrir situaciones similares a ésta. [**Apartado a.1)**]

Estamos estableciendo como norma, que en las reuniones pre-construcción de los proyectos, el Supervisor Regional le impartirá instrucciones específicas a los Administradores de proyectos designados, de que éste personalmente llene los informes diarios de inspección y no lo delegue a un subalterno de la brigada [**Apartado a.3)**]

Véanse las recomendaciones 3 y 4-e. a la g.

Hallazgo 3 - Reglamentos y procedimientos relacionados con el Área de Construcción que no habían sido revisados para conformarlos con los cambios administrativos, operacionales y organizacionales ocurridos en la Autoridad

a. En diciembre de 1999 realizamos un análisis de 24 reglamentos y procedimientos de la Autoridad relacionados con el Área de Construcción aprobados entre junio de 1974 y julio de 1996 por el Secretario y el Director Ejecutivo, respectivamente. Dicho análisis reveló lo siguiente:

- 1) De los referidos 24 reglamentos y procedimientos 21 (88 por ciento) no habían sido revisados para conformarlos con los cambios administrativos, operacionales y organizacionales ocurridos en las operaciones de la Autoridad, tales como la consolidación de áreas de trabajo y la eliminación o creación de los formularios utilizados en el proceso de construcción. Al 31 de diciembre de 1999 habían transcurrido entre 3 y 25 años luego de aprobados los mismos.
- 2) La revisión por la Oficina de Organización y Métodos de la Autoridad del **Reglamento para la Evaluación, Selección, Contratación, Supervisión de Servicios Profesionales y Consultivos**; del **Registro y Envío de Contratos a la Oficina del Contralor**; y del **Procedimiento para Tramitar la Remoción y/o Relocalización de Utilidades y/o Estructuras** comenzó entre septiembre de 1986 y abril de 1998. Al 31 de diciembre de 1999 habían transcurrido entre 1 y 13 años sin que se hubiese completado la revisión de los mismos.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 74**, según enmendada, se establece que la Autoridad está facultada para adoptar, proclamar, enmendar y derogar aquellos reglamentos que fueran necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y responsabilidades.

La situación comentada no le permite a la Autoridad contar con procedimientos que estén cónsonos con los cambios tecnológicos, administrativos, operacionales y

organizacionales. Entre otras cosas, no permite ejercer un control adecuado de las operaciones relacionadas con los procesos de construcción de proyectos. Además, la referida situación propicia el ambiente para que no haya uniformidad en dichas operaciones y pueda tener consecuencias adversas para la Autoridad.

La situación señalada obedece a que el Director Ejecutivo no le dio seguimiento a los funcionarios que estaban a cargo de la revisión y preparación de los referidos reglamentos y procedimientos.

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Estamos conscientes de este señalamiento, ya que el mismo nos ha sido alertado por los auditores internos de la Agencia, por lo que, hemos tomado la determinación de revisarlos a la brevedad posible.

Véanse las recomendaciones 3 y 5.

Hallazgo 4 - Deficiencias relacionadas con la administración y la seguridad de los sistemas computadorizados de información

- a. Al 1 de febrero de 2000 la Autoridad contaba entre otros, con cinco sistemas computadorizados de información según se indica:

SISTEMA DE INFORMACIÓN	OFICINA	INFORMACIÓN RECOPIADA
Programa de Subastas	Oficina de Administración de Contratos y Especificaciones	Subastas celebradas y adjudicadas y contratos firmados
Programa para el Manejo de Daños ¹⁴	Oficina de Programación del Área de Planificación	Proyectos de emergencias

¹⁴ Conocido por su nombre en inglés **Program for the Management of Damages**.

SISTEMA DE INFORMACIÓN	OFICINA	INFORMACIÓN RECOPIADA
Sistema de Proyectos de Emergencias	Oficina de Control de Proyectos del Área de Construcción	Proyectos de emergencias
Informe Ejecutivo de Proyectos en Etapa de Diseño	Oficina de Diseño	Diseño de proyectos
Sistema de Finanzas	Área de Finanzas	Proceso de preintervención de pagos de servicios y bienes

En dichos sistemas se recopilaba y mantenían bases de datos de la información relacionada con la planificación, la administración de los proyectos de construcción, y con las subastas otorgadas para dichos proyectos. El Área de Tecnologías de Información tiene la responsabilidad de administrar y mantener el control de los sistemas de información de la Autoridad.

Las operaciones relacionadas con la administración de los sistemas de información se rigen por las disposiciones contenidas en la **Carta Circular 96-01** y la **Guía Núm. 5** sobre la **Administración y Seguridad de Información Computadorizada (Guía Núm. 5)**, emitidas por el Comité del Gobernador sobre Sistemas de Información¹⁵ el 25 de septiembre de 1995 y 14 de diciembre de 1998, respectivamente. Se rigen, además, por la reglamentación interna que adopte la Autoridad sobre el particular.

¹⁵ Creado en virtud del **Artículo 7 de la Ley Núm. 110 del 3 de agosto de 1995** para, entre otras cosas, adoptar la política a seguir y las guías que regirán la adquisición e implantación de los sistemas, del equipo y de los programas de información tecnológica para los organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El examen de la administración de los sistemas computadorizados reveló, entre otras cosas, lo siguiente:

- 1) En cada uno de los sistemas computadorizados de información del **Programa de Subastas**, del **Programa para el Manejo de Daños** y del **Informe Ejecutivo de Proyectos en Etapa de Diseño**, se mantenían tablas con el nombre, la clave del usuario (User ID) y las contraseñas de los 133 empleados autorizados a tener acceso a los referidos sistemas. En las tablas se indicaba, además, el nivel de acceso de los empleados y su facultad de modificar la información de la base de datos. Sin embargo, el Área de Tecnologías de Información no tenía una programación de los sistemas que asegurara la confidencialidad y seguridad de las tablas. Determinamos sobre el particular, que las tablas podían ser accesadas y observadas por cualquiera de los 133 empleados incluidos en las mismas.

En la **Parte III, Inciso B(1) de la Guía Núm. 5** se establece que será responsabilidad de las entidades gubernamentales guardar y proteger debidamente la información utilizada para cumplir con su misión creadora. Además, en el **Inciso B(2)** de dicha **Guía** se dispone que cada entidad establecerá los controles de solicitud y nivel de acceso a sus sistemas computadorizados.

- 2) Las contraseñas adoptadas por los empleados para tener acceso a los sistemas computadorizados de información del **Programa de Subastas**, el **Programa para el Manejo de Daños**, y en el del **Informe Ejecutivo de Proyectos en Etapa de Diseño**, no contenían la codificación necesaria que dificultara su identificación y que protegiera la información recopilada en dichos sistemas. De las 133 contraseñas que contenían las tablas para los sistemas mencionados, 107 de las mismas (80 por ciento) se componían de dos o tres letras que estaban relacionadas de alguna forma con las iniciales o parte del nombre del empleado. Esto es contrario a los estándares de control de acceso de los sistemas de información establecidos.

En la **Parte III, Inciso B(3) de la Guía Núm. 5** se establece que la clave de acceso o contraseña será creada de acuerdo a los estándares. Dichos estándares requieren que dicha contraseña conste de por lo menos ocho caracteres cuya composición debe ser una combinación de letras y números. Todo usuario que reciba una clave será responsable de conocer y cumplir con los controles y políticas corporativas sobre la seguridad de información.

En la **Carta Circular Núm. OC-98-11 del 18 de mayo de 1998, Sugerencias sobre Normas y Controles para el Uso de los Sistemas Computadorizados**, promulgada por el Contralor de Puerto Rico se menciona que las contraseñas: se deben cambiar cada 180 días; deben ser de, por lo menos, ocho caracteres de longitud y deberán ser combinaciones de caracteres alfanuméricos (letras, números y símbolos) en cualquier proporción y arreglo.

- 3) Al 1 de febrero de 2000 la Autoridad no había cancelado las claves de acceso a los sistemas computadorizados de 12 funcionarios que habían cesado en sus funciones entre enero de 1997 y septiembre de 1999. Éstos incluían nueve personas con acceso dentro de la Autoridad y otras tres con la facultad de acceder desde el exterior (remoto). Se observó que habían transcurrido entre 144 y 1,110 días calendarios desde el cese de dichos funcionarios en sus puestos. Nuestras pruebas detectaron, además, que una de las indicadas personas accedió a la red de información de la Autoridad mediante el sistema remoto en 10 ocasiones, entre octubre de 1999 y marzo de 2000¹⁶.

En la **Parte III, Inciso B(5) de la Guía Núm. 5**, se establece que se permitirá acceso a las aplicaciones de los sistemas de información únicamente a aquellos usuarios que generan transacciones como parte del flujo normal de los servicios ofrecidos. Estos

¹⁶Las pruebas efectuadas no revelaron consecuencias adversas en dichos accesos.

accesos deberán ser regulados de acuerdo al nivel de seguridad que cada usuario requiera.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública que debe existir un control previo de todas las operaciones del gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de las dependencias o entidad corporativa. Como parte de dicha política pública y como norma de control interno la Autoridad debe excluir en un tiempo razonable, a los funcionarios que han cesado en sus funciones, del acceso a los sistemas de información computadorizado.

- 4) El Área de Tecnologías de Información contaba con un sistema para monitorear el acceso a los sistemas de información. No obstante, no contaba con una bitácora diaria y detallada para monitorear el uso y acceso a los sistemas de información en los períodos anteriores al 28 de octubre de 1999. Ello para determinar, como medida de control, las personas que accedieron los sistemas de información y el tiempo en que estuvieron utilizando el sistema de la Autoridad en dichos períodos. La Directora del Área de Tecnologías de Información nos indicó que dichos datos fueron eliminados del sistema, ya que los equipos computadorizados no tienen la capacidad necesaria.

En la **Parte III, Inciso B(2) de la Guía Núm. 5**, se establece que las entidades gubernamentales deberán implantar los controles necesarios que aseguren el monitoreo adecuado del uso y operación de los sistemas de información de dichas entidades.

- 5) La Autoridad no había adoptado normas y procedimientos para reglamentar las operaciones del Área de Tecnologías de Información. Además, no existían procedimientos por escrito para regir los procesos de seguridad de los datos y el uso de las aplicaciones de los mencionados cinco sistemas computadorizados.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965**, según enmendada, se establece que la Autoridad está facultada para adoptar, proclamar, enmendar y derogar

aquellos reglamentos que fueran necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y responsabilidades.

En las guías incluidas en la **Carta Circular Núm. 96-01** se establece que como política pública las agencias deben garantizar el buen uso, manejo, integridad, exactitud y preservación de la información del gobierno y protegerla contra la modificación, divulgación, manipulación o destrucción no autorizada o accidental. Ello requiere, entre otras cosas, que se establezcan y se sigan normas y procedimientos para reglamentar el uso de sus redes, según los siguientes parámetros:

- Modificación a la composición de la red
- Controles de acceso rigurosos a la programación y a los archivos, incluyendo el uso de formularios para solicitar la creación, modificación o eliminación de cuentas de acceso, según las necesidades y las condiciones de la entidad
- Protección de los archivos con información confidencial
- Renovación periódica de la contraseña de cada usuario, según las necesidades de la agencia y los procedimientos establecidos
- Prohibición de conexiones simultáneas para los usuarios
- Limitaciones en el tiempo que se le concede a un usuario para utilizar un terminal tras un prolongado período de inactividad de éste
- Impresión y examen continuo de los informes que detallan los eventos inusuales del sistema

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 5)** no le permiten a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre sus sistemas computadorizados de información. Esto propicia que personas no autorizadas tengan acceso a los sistemas de información de la Autoridad y puedan causar daños al equipo u obtener información confidencial. Además, propician la comisión de irregularidades y la alteración, por error o deliberadamente, de los datos contenidos en dichos sistemas sin que puedan ser detectados a tiempo para fijar responsabilidades. Además, la situación comentada en el **Apartado 5)** da lugar a que no se observen procedimientos uniformes y adecuados para regir las operaciones del Área de Tecnologías de Información.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 5)** son indicativas de que el Director Ejecutivo y demás funcionarios a cargo de administrar los sistemas de información no protegieron los mejores intereses de la Autoridad. Se atribuyen, además, a falta de reglamentación para regir las operaciones del Área de Tecnologías de Información.

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Se le instruyó a los usuarios para que cambiaran sus claves de acceso para contener un número mínimo de ocho caracteres. **[Apartado a.2)]**

Se actualizaron las tablas de acceso a fin de excluir los funcionarios que habían cambiado sus responsabilidades o que habían finalizado sus funciones. **[Apartado a.3)]**

Se creó un procedimiento para resguardar el historial de acceso (log) que crea el sistema operativo NT. Este historial contiene información relacionada con el usuario, fecha y hora de acceso y el tiempo de conexión. **[Apartado a.4)]**

Véanse las recomendaciones 3, 6 y 13.

Hallazgo 5 - Deficiencias en el uso de las tarjetas de crédito

- a. La Autoridad autoriza a sus funcionarios el uso de tarjetas de crédito para facilitar las transacciones relacionadas con el pago de los gastos de representación. En el desempeño de sus funciones dichos funcionarios coordinan y participan en actividades oficiales que

promuevan el interés de la agencia con representantes de firmas contratadas o con representantes de las agencias de gobierno.

En la Autoridad tienen asignadas una tarjeta de crédito el Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas, el Director Ejecutivo¹⁷, los subdirectores ejecutivos, los directores ejecutivos auxiliares, y otros funcionarios de la Autoridad autorizados por el Director Ejecutivo. Al 15 de marzo de 2000, 26 de los funcionarios mencionados tenían asignadas tarjetas de crédito.

El Director Ejecutivo de la Autoridad tiene asignada una tarjeta de crédito con un límite de crédito de \$25,000 que se renueva anualmente. El Director Ejecutivo la utiliza para gastos de transportación al exterior, alojamiento, comidas, el costo de asistencia a convenciones y reuniones con representantes de firmas contratadas o de agencias de gobierno, y para la adquisición de bienes y servicios.

De febrero de 1997 a marzo de 2000 el Director Ejecutivo incurrió en gastos por \$104,827 mediante el uso de la tarjeta de crédito. Seleccionamos una muestra de dichos gastos incurridos de julio de 1999 a marzo de 2000 por \$38,396 (37 por ciento). Éstos fueron registrados mediante 10 comprobantes de jornal. El examen realizado sobre los referidos gastos reveló lo siguiente:

- 1) De abril a agosto de 1999 el Director Ejecutivo utilizó la tarjeta de crédito para incurrir en gastos por \$4,027 en reuniones-cenas para discutir asuntos sobre el proyecto de ley de contratación uniforme en el gobierno, proyectos pendientes en el área oeste, y el proyecto de la Carretera PR-10, entre otros asuntos. En las reuniones estuvieron presentes funcionarios del sector público y del sector privado. Las facturas y demás

¹⁷ Del 1 de agosto de 1999 al 31 de diciembre de 2000 los puestos de Secretario y Director Ejecutivo fueron ocupados por el mismo funcionario.

documentos justificantes de pago indicaban que servicios por \$372 incurridos en agosto de 1999 correspondían a la compra de bebidas alcohólicas.

El gasto por bebidas alcohólicas no persigue un fin público. Además, el mismo no está permitido por la reglamentación aplicable.

En el **Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** se establece que sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento del Estado, y en todo caso por autoridad de ley. Además, en la **Ley Núm. 230** se establece como política pública que los jefes de las dependencias y entidades corporativas deben evitar aquellos gastos de fondos públicos que, a su juicio, sean innecesarios. Se describe el gasto innecesario como uno no indispensable o no necesario para que las entidades del Gobierno y corporaciones públicas puedan desempeñar las funciones que por ley se les han encomendado.

Los gastos de representación de la Autoridad se rigen por el **Reglamento Núm. 09-001, Reglamento de Gastos de Viaje y de Representación (Reglamento)**, aprobado por el Secretario el 16 de mayo de 1992. Se rigen, además, por el **Procedimiento Núm. 09-04-08, Reembolsos de Gastos de Representación y Uso de Tarjetas de Crédito (Procedimiento)**, aprobado por el Director Ejecutivo de la Autoridad el 12 de abril de 1992. Los gastos para la compra de bienes y servicios mediante tarjetas de crédito se rigen por la **Carta Circular Administrativa 97-04, Utilización de Tarjeta de Crédito para la Adquisición de Bienes y Servicios**, aprobada por el Secretario el 10 de marzo de 1997.

En el **Apartado III, Inciso M del Procedimiento** se establece, entre otras cosas, que no se permitirá utilizar las tarjetas de crédito para el pago de gastos por el consumo de bebidas alcohólicas.

La situación comentada propició el uso indebido de fondos públicos.

- 2) El 4 de marzo de 2000 la Oficina de Preintervención contabilizó una cuenta por cobrar de \$244 al Director Ejecutivo por el gasto de las bebidas alcohólicas por \$372 que mencionamos anteriormente. Ello con 186 días de atraso en la contabilización de dicho gasto. Además, al 17 de marzo de 2000 no se había registrado en la cuenta por cobrar del Director Ejecutivo los restantes \$128 incurridos. El 24 de abril de 2000 el Director de la Oficina de Preintervención de la Autoridad nos certificó que por error el preinterventor no se percató de que dichos gastos correspondían a bebidas alcohólicas, por lo que no se registraron como una cuenta por cobrar. Nos indicó, además, que se estableció la cuenta por cobrar al momento de nuestra solicitud.

En la **Ley Núm. 230** se establece que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son responsables de reflejar claramente el resultado de las operaciones fiscales. En consonancia con este principio, y como norma de sana administración, los funcionarios que dirigen las corporaciones públicas tienen la obligación de establecer los mecanismos de control, los registros contables, y los procedimientos que permitan mantener información correcta y confiable sobre el resultado de sus operaciones con el fin de salvaguardar sus activos. En este caso, transacciones como las indicadas se deben registrar prontamente en los récords contables correspondientes.

- 3) De noviembre de 1999 a marzo de 2000 el Director Ejecutivo incurrió en tres ocasiones en gastos de representación por \$842 para los cuales no llenó el **Informe de Gastos de Representación**. En dicho **Informe** se debe indicar la justificación del gasto de representación incurrido, las personas presentes, la agencia o compañía para la cual trabajan y el asunto tratado, entre otras cosas.

En el **Apartado IV, Inciso B, artículos 1.a.1) y 2) del Procedimiento**, se establece que cada vez que una persona incurra en gastos de representación llenará el **Informe de**

Gastos de Representación. En éste el funcionario debe justificar el gasto incurrido en las gestiones de representación con información sobre las personas presentes, la agencia o compañía para la cual trabajan y el asunto tratado.

- 4) De abril a noviembre de 1999 el Director Ejecutivo incurrió en 12 ocasiones en gastos por \$2,273 para los cuales llenó el **Informe de Gastos de Representación**. Dicho funcionario, no obstante, no incluyó junto con los informes las facturas o los recibos de pago como evidencia de los gastos incurridos.

En el **Apartado IV, Inciso B, artículos 1.a.1) y 2) del Procedimiento** se establece que el funcionario concerniente retendrá el recibo que le entreguen como portador de la tarjeta al momento de usarla. Para cada ocasión llenará el **Informe de Gastos de Representación**. En éste el funcionario debe justificar el gasto incurrido en las gestiones de representación e indicará las personas presentes, la agencia o compañía para la cual trabajan y el asunto tratado. Además, dicho formulario debe contener un desglose de todos los gastos incurridos y el mismo se enviará con los documentos que los justifiquen al Director del Área de Administración.

- 5) De febrero a diciembre de 1999 el Director Ejecutivo incurrió en 21 ocasiones en gastos de representación por \$2,461. En las actividades o reuniones participaron, según los documentos examinados, entre otros, 50 personas tales como funcionarios de la Autoridad, funcionarios del Tren Urbano, consultores, contratistas y alcaldes. En los justificantes del pago, recibos o facturas no se incluyó el detalle de lo que se consumió en cada actividad o reunión.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública y de sana administración que los jefes de las entidades del Gobierno o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. Cónsono con ello y como norma de sana administración y de control interno todo desembolso debe ser respaldado por los justificantes

correspondientes que contengan información completa y confiable que permita verificar la corrección y propiedad del mismo.

- 6) Los gastos por \$38,396 incurridos por el Director Ejecutivo de julio de 1999 a marzo de 2000 que fueron examinados se contabilizaron mediante 10 comprobantes de jornal que incluyen 146 informes de gastos. Se observó que transcurrieron entre 29 y 363 días calendarios desde la fecha en que se incurrieron los gastos y la fecha de los comprobantes.

En la **Ley Núm. 230** se establece que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son responsables de reflejar claramente el resultado de las operaciones fiscales. En consonancia con dicha política pública y como norma de control interno se deben establecer los mecanismos que permitan ejercer un control adecuado de las transacciones fiscales de la entidad. En este caso, transacciones como las indicadas se deben registrar prontamente en los récords contables correspondientes.

- 7) El 8 de mayo de 2000 el Director de la Oficina de Preintervención nos indicó que el Director Ejecutivo y demás funcionarios de la Autoridad autorizados a utilizar tarjetas de crédito, reciben los estados de cuenta y los envían a la Oficina de Presupuesto junto con los justificantes de pago. En esta Oficina de Presupuesto es que se verifica que los fondos para los pagos estén presupuestados. Luego, dichos documentos son enviados a la Oficina de Preintervención para verificar los gastos incluidos en el estado de cuenta contra los justificantes de pago, sin antes enviarlos a la Oficina de Administración.

En esa misma fecha, 8 de mayo de 2000, el Director del Área de Administración nos certificó que él ni ningún representante autorizado por éste recibe el estado de cuenta de las tarjetas de crédito. Indicó además, que desconocía que la Oficina de Preintervención debía de enviarles los estados de cuenta. Además, que tampoco reciben

los justificantes de pago de los gastos incurridos por los funcionarios que poseen las tarjetas de crédito.

Esto es indicativo de que el Director de Área de Administración o su representante autorizado no cotejaban los estados de cuenta y los justificantes de pago de los gastos incurridos con las tarjetas de crédito. Ello para, entre otras cosas, cotejar la información recibida y verificar la justificación provista para cada actividad en la cual se reclamaban los gastos.

En el **Artículo B, inciso 1.b.1), 2) y 3) del Procedimiento** se establece que el Director del Área de Administración o su representante autorizado cotejará la información recibida y verificará la justificación provista en cada ocasión en que se utiliza la tarjeta. De estar correcto certificará la factura y enviará los documentos a la Oficina de Preintervención. Si faltan datos o documentos, requerirá los mismos por escrito al funcionario concerniente. De no recibir los documentos en el plazo concedido para ello preparará un informe recomendando que se cree una cuenta por cobrar.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) al 7)** no le permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre los gastos de representación y otros gastos para los cuales se utilizan las tarjetas de crédito. Además, pueden propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) al 7)** se atribuyen a que el Director Ejecutivo y demás funcionarios no cumplieron con los procedimientos y reglamentos establecidos. Además, denotan falta de una supervisión adecuada por parte de la Oficina de Preintervención y el Área de Administración sobre los desembolsos incurridos por gastos de representación.

En la carta del ex Director Ejecutivo éste nos indicó, entre otras cosas, que:

Se aceptan los señalamientos sobre el gasto de las bebidas alcohólicas. Sin embargo, hay que indicar que esos cargos fueron incluidos en una cuenta a cobrar al ex director, quien pagó la misma. Respecto a la demora en registrar la cuenta a cobrar, se impartieron instrucciones para cumplir con la reglamentación vigente y agilizar el registro de toda cuenta a cobrar que surja. **[Apartado a.1) y 2)]**

El Director de Preintervención indicó y mostró evidencia de que los casos de gastos de representación se justifican indicando el asunto, personas participantes, compañía y recibo de pago. Añadió que el trámite que realiza respecto a estos casos es cónsono con las normas vigentes. Admitió que en muchas ocasiones no se detalla lo que se consumió en la actividad. **[Apartado a.5)]**

Se acepta la situación aquí señalada. Toda vez que existen normas que regulan el tiempo en que se deben establecer las cuentas por cobrar por gastos de viaje y representación, se tomarán las medidas para que se observen dichas normas. **[Apartado a.6)]**

Véanse las recomendaciones 2, 3, 7 a la 11 y 12-a.

Hallazgo 6 - Deficiencias relacionadas con las cuentas por cobrar

a. Al 4 de mayo de 2000 la Autoridad tenía 1,621 cuentas por cobrar a empleados por \$346,002 por cobros indebidos por gastos de representación utilizando tarjetas de crédito, por anticipos de viaje, por el reembolso de dietas y millaje, por sueldo, y por multas administrativas y seguro médico, entre otros. Con respecto a las referidas cuentas por cobrar a empleados determinamos lo siguiente:

- 1) El 19 y 25 de abril de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad y el Director de la Oficina de Organización y Métodos, respectivamente, nos certificaron que no existía un reglamento o procedimiento por escrito aplicable a las cuentas por cobrar a empleados de la Autoridad que contenga, entre otras cosas, las gestiones de cobro a realizar, el tiempo para realizar las mismas, y en caso de no ser éstas efectivas, las medidas posteriores a seguir incluyendo, de ser necesario las correspondientes acciones legales. En su lugar, el Director de la Oficina de Organización y Métodos nos suministró copia

del **Procedimiento 09-09-05, Procedimiento para la Concesión de Crédito a Usuarios de los Servicios de la Autoridad de Carreteras**, aprobado por el Director Ejecutivo el 22 de julio de 1983. En éste se establece la reglamentación para la concesión de crédito a los usuarios de los servicios de la Autoridad, así como para regular las gestiones de cobro. Sin embargo, dicho reglamento no establece procedimientos para las cuentas por cobrar a los empleados.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965** se establece que la Autoridad está facultada para adoptar, proclamar, enmendar, y derogar aquellos reglamentos que fueran necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y responsabilidades.

La situación comentada da lugar a que no se observen procedimientos uniformes en las cuentas por cobrar a los empleados de la Autoridad.

- 2) La Autoridad no les notificaba a sus empleados, mediante facturas al cobro u otro documento, la creación a sus nombres de una cuenta por cobrar. Tampoco se realizaban gestiones para el cobro de dichas cuentas. A base de la información incluida en el **aging**¹⁸ de las cuentas por cobrar a los empleados, el 99.83 por ciento de las mismas tenían un balance por cobrar por \$345,417 por más de 150 días. El Director de la Oficina de Contabilidad nos certificó que actualmente están en el proceso de preparar expedientes para cada empleado que tienen cargos registrados como deuda a cobrar, para analizar los mismos y determinar la acción a seguir.

¹⁸ El **aging** es un informe que tiene una lista de los empleados con el balance de sus deudas, clasificados por período de días transcurridos desde que se creó la deuda hasta la fecha del informe. Las deudas están clasificadas en períodos de 1 a 30 días, de 31 a 60, 61 a 90, 91 a 120, 121 a 150 y más de 150 días.

En la **Ley Núm. 230** se dispone que será obligación de las propias dependencias activar el cobro de todas las deudas de personas naturales y jurídicas que tuviesen registradas en sus libros o récords y adoptar las medidas que autorice la ley para cobrar dichas deudas. En consonancia con dicho principio y como norma de sana administración los organismos gubernamentales deben realizar gestiones de cobro periódicas, agotar todos los recursos disponibles para lograr el cobro de las deudas y, en los casos que fuere necesario, proceder por la vía judicial en un plazo razonable.

La situación comentada privó a la Autoridad de fondos por \$346,002 para atender sus necesidades operacionales. Además, impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre las cuentas a cobrar a sus empleados y puede dificultar el cobro de las mismas en caso de que los empleados por alguna razón dejen de trabajar para la Autoridad.

- b. El 17 de marzo de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad nos certificó que a dicha fecha había un balance de \$6,718 en una cuenta a cobrar al Director Ejecutivo. Según la certificación suministrada, esta cuenta la constituían 20 partidas que correspondían, en su mayoría, a gastos incurridos de marzo de 1994 a septiembre de 1999 donde el Director Ejecutivo no presentó la evidencia de los mismos. En dicha cuenta estaban registrados, además, los casos en que se le otorgaron anticipos de fondos al Director y éste tenía un balance pendiente de pago al realizar la liquidación de dichos anticipos. Realizamos un análisis de la referida cuenta por cobrar del Director Ejecutivo y determinamos lo siguiente:
 - 1) La Oficina de Contabilidad no registró los \$6,718 al momento de surgir las partidas que correspondían a la cuenta por cobrar. Habían transcurrido entre 16 y 576 días desde la fecha en que se incurrieron los gastos (28 de marzo de 1994 al 28 de septiembre de 1999) y las fechas en que se registraron las cuentas por cobrar (31 de mayo de 1994 al 4 de marzo de 2000), según se indica:

GASTO	FECHA DEL GASTO	FECHA DEL REGISTRO	TARDANZA EN EL REGISTRO
Cargos a la tarjeta de crédito	15 mayo 94	31 mayo 94	16
	15 dic. 94	31 ene. 95	47
	16 jun. 96	31 jul. 96	45
	15 feb. 95	30 abr. 95	74
	17 dic. 95	29 feb. 96	74
	15 abr. 96	30 jun. 96	76
	15 jul. 97	30 sep. 97	77
	28 sep. 99	4 mar. 00	158
Puente Teodoro Moscoso	18 jul. 94	31 ago. 94	44
Estadía	15 feb. 96	30 mar. 96	44
Restaurante	16 oct. 94	30 nov. 94	45
	15 oct. 95	30 nov. 95	46
	15 jul. 96	31 ago. 96	47
	28 ago. 96	31 oct. 96	64
Compra	10 dic. 95	31 ene. 96	52
	28 mar. 94	31 mayo 94	64
Viajes	26 jul. 94	30 sep. 94	66
	18 oct. 94	28 feb. 95	133
	13 jul. 93	31 ago. 94	414
	3 jun. 96	31 dic. 97	576

Según la evidencia examinada, la Oficina de Contabilidad, además, no realizó las gestiones para el cobro de los \$6,718 adeudados por el Director Ejecutivo, a pesar de que al 17 de marzo de 2000, las mismas tenían atrasos hasta de 2,117 días de haberse registrado las mismas (31 de mayo de 1994 al 4 de marzo de 2000). Tampoco se encontró evidencia de que se habían hecho gestiones para que la Oficina de Contabilidad notificara a la Oficina de Recursos Humanos que se hiciera el correspondiente descuento en nómina.

En el **Artículo III, Inciso I del Procedimiento Núm. 09-04-08** se dispone, entre otras cosas, que se establecerá una cuenta por cobrar a cualquier funcionario que luego de notificado y pasado el tiempo establecido no provea los documentos, justificación o salde el balance requerido. Si pasados treinta días el funcionario no salda el balance de la cuenta por cobrar, se le hará un descuento en nómina para tal concepto. Además, es norma de sana administración que las entidades que tienen cuentas por cobrar, realicen todas las gestiones de cobro que sean necesarias para que se liquiden las mismas dentro de un período de tiempo razonable.

- 2) El 30 de mayo de 2000 la Oficina de Preintervención de la Autoridad realizó un análisis de la referida cuenta por cobrar por \$6,718 del Director Ejecutivo, a solicitud del Director de la División de Finanzas. El mismo recomendó registrar una nota de crédito por \$1,407 lo cual redujo el balance de la cuenta a \$5,311. Verificamos el análisis efectuado y determinamos que el ajuste se realizó con justificantes de pago que estaban en fotocopias. El Director de la Oficina de Preintervención nos certificó que se utilizaron las fotocopias porque los originales se habían extraviado.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública que debe existir un control previo de todas las operaciones del gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de las dependencias o entidad corporativa. Se dispone que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y conveniencia de todos los gastos que sometan para pago. Como parte de dicha política pública y como norma de sana administración los documentos que se utilizan para evidenciar transacciones, como lo son las cuentas por cobrar, deben ser originales.

El **Reglamento Núm. 23**, aprobado por el Secretario de Hacienda el 15 de agosto de 1988, contiene las normas que rigen el archivo y la disposición de los documentos fiscales del Gobierno. En el **Artículo VIII-D** de dicho **Reglamento** se dispone que los

documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivarse en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico, entre otros, para el examen correspondiente.

Las situaciones comentadas en el **Apartado b.1) y 2)** le impiden a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre las cuentas por cobrar. Además, propician el ambiente para que no se pueda aclarar a tiempo cualquier diferencia o error en las referidas cuentas. Lo comentado en el **Apartado 1)**, además, priva a la Autoridad de recursos necesarios para atender sus necesidades operacionales.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** obedecen principalmente a que el Director Ejecutivo y demás funcionarios a cargo del proceso de las cuentas por cobrar no ejercían una supervisión adecuada sobre dicho proceso. Lo comentado en el **Apartado a.2)** se atribuye a falta de una reglamentación que establezca el procedimiento a seguir para cobrar las cuentas adeudadas por los empleados de la Autoridad.

Véanse las recomendaciones 3, 12 y 13.

ANEJO 1

**AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN
DE PUERTO RICO**

FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO¹⁹

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Dr. Sergio L. González Quevedo	Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas	1 ago. 99	31 dic. 00
Dr. Carlos I. Pesquera Morales	"	1 jul. 98	30 jul. 99
Dr. Sergio L. González Quevedo	Director Ejecutivo	1 jul. 98	31 dic. 00
Vacante	Subdirector Ejecutivo	16 feb. 99	31 dic. 00
Dr. Carlos Colón de Armas	"	1 jul. 98	15 feb. 99
Sr. Manuel Feliciano Parrilla	Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas	1 jul. 98	31 dic. 00
Ing. David Montañez Dones	Director Ejecutivo Auxiliar para Infraestructura	1 jul. 98	31 dic. 00
Sr. Freddy Rosas del Valle	Director del Área de Finanzas	4 ene. 99	31 dic. 00
Sr. Arnaldo Malavé Fuentes	"	1 jul. 98	1 ene. 99
Ing. José E. Hernández Borges	Director del Área de Diseño	1 jul. 98	31 dic. 00
Sra. Diana Peregrina de Oquendo	Directora del Área de Tecnologías de Información	1 jul. 98	31 dic. 00
Ing. Iris M. Borges Delgado	Directora del Área de Planificación	16 ago. 99	31 dic. 00
Ing. Gilberto Mejías Sánchez	Director del Área de Planificación	1 jul. 98	15 ago. 99
Ing. Antonio Suro Nieves	Director del Área de Construcción	1 jul. 98	30 dic. 00

¹⁹ Se incluyen funcionarios de los últimos dos años fiscales solamente.