

INFORME DE AUDITORÍA CP-02-25

10 de mayo de 2002

**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	6
RECOMENDACIONES.....	16
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL	16
AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS.....	16
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN.....	17
CARTAS A LA GERENCIA	19
COMENTARIOS DE LA GERENCIA	19
AGRADECIMIENTO	20
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS	21
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO	21
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO.....	22
1 - Deficiencias relacionadas con la liquidación de los proyectos de construcción.....	22
2 - Deficiencias relacionadas con la falta de distribución y de utilización de un Procedimiento aprobado por el Director Ejecutivo para la administración y la construcción de los proyectos de emergencia.....	31
3 - Falta de disposiciones importantes en el Procedimiento establecido para regir las órdenes de trabajo adicional	36

4 - Deficiencia del sistema computadorizado en el registro de las multas o daños
líquidos que se imponían a los contratistas por atrasos en la entrega de los
proyectos..... 39

**ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO
AUDITADO41**

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

OFICINA DEL CONTRALOR

San Juan, Puerto Rico

10 de mayo de 2002

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 quinto informe y contiene el resultado del examen de la liquidación de los proyectos de construcción, de los proyectos de construcción de emergencias, de las órdenes de trabajo adicional y la reglamentación aplicable, y del registro computarizado de las multas o penalidades que se imponían a los contratistas por atrasos en los proyectos de construcción. En los primeros cuatro 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**); las estadísticas y deficiencias operacionales en la adjudicación de las subastas y en 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**); y 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 (**Informe de Auditoría CP-02-10 del 12 de diciembre 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 red denominar 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 \$764,797,317 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>	\$249,331,613	\$764,797,317
TOTALES	<u>\$5,199,906,800</u>	<u>\$3,780,823,227</u>		

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones
5. Mantener el control presupuestario
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos

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.

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 revelaron desviaciones de ley y de reglamentación, así como de normas de sana administración y de control interno en las operaciones relacionadas con la

liquidación de los proyectos de construcción, con los proyectos de construcción de emergencias y con la reglamentación aplicable a éstos. Por ello, en nuestra opinión dichas operaciones no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Las pruebas efectuadas también reflejaron que las demás operaciones objeto de este informe se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación. A continuación se resumen los **hallazgos 1 y 2**, clasificados como principales:

1-a. Durante las primeras etapas de construcción de un proyecto, la Autoridad designa un funcionario conocido como Liquidador para revisar los documentos del proyecto para determinar si están completos y en orden. Luego de terminada la construcción del proyecto y éste es aceptado por la Autoridad como sustancialmente terminado, se comienza el proceso final de liquidación en el cual el Ingeniero Residente del proyecto presenta y organiza los documentos justificantes de pago y prepara los cómputos para el pago final al contratista. Este proceso de liquidación lo inicia el Liquidador asignado, junto con el Ingeniero Residente y concluye al entregar los documentos del proyecto en la Oficina Regional de la Autoridad en la cual se realiza un cotejo total de la liquidación presentada. La liquidación final es enviada por la Oficina Regional a la Oficina de Control de Proyectos del Área de Construcción de la Autoridad para realizar las verificaciones necesarias de modo que dichos documentos puedan ser enviados a la Oficina de Preintervención y a la Oficina del Tesorero del Área de Finanzas para el cotejo y pago correspondiente.

El examen realizado de los proyectos de construcción sin liquidar reveló que:

- 1) Contrario a lo dispuesto por la **Ley Núm. 74**, al 31 de diciembre de 2000 la Autoridad no había promulgado la reglamentación necesaria para regir los procesos relacionados con la liquidación de los proyectos de construcción. Los funcionarios del Área de Finanzas nos informaron que los trabajos relacionados con la liquidación los realizaban por el uso y la costumbre.

La situación comentada le impide a los funcionarios de la Autoridad contar con normas por escrito que le permitan mantener un control adecuado sobre los procesos relacionados con la liquidación de los proyectos de construcción y puede dar lugar a que se observen procedimientos inadecuados e inconsistentes en dichos procesos. Además, puede propiciar la comisión de irregularidades.

- 2) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, al 4 de junio de 2000 la Autoridad no había liquidado 1,018 proyectos de construcción por \$1,144,679,228, terminados entre el 2 de junio de 1985 y el 10 de febrero de 2000, en los que habían transcurrido entre 115 y 5,481 días calendarios desde las fechas de su terminación. Estos 1,018 proyectos incluían proyectos regulares, proyectos de emergencias y otros proyectos de emergencia identificados como *Huracán Georges*.³ De éstos, 220 proyectos de construcción por \$249,071,264 estaban en proceso de trámites de liquidación en la Oficina del Tesorero; 60 por \$17,681,009 estaban en trámites en la Oficina de Preintervención, y 738 por \$877,926,955 estaban en el Área de Construcción de la Autoridad.
- 3) Examinamos los 220 proyectos de construcción por \$249,071,264, terminados entre el 23 de octubre de 1985 y el 3 de mayo de 1998, que al 4 de junio de 2000 estaban en proceso de liquidación en la Oficina del Tesorero, para determinar las razones por las cuales no se habían liquidado. Sobre el particular, determinamos lo siguiente:
 - a) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, en 178 de los proyectos de construcción por \$169,325,626 los contratistas no habían sometido a la Autoridad el relevo de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. El propósito del referido relevo es evidenciar que el contratista cumplió con su responsabilidad de mantener aseguradas contra accidentes y reclamaciones

³ Los proyectos relacionados con la emergencia del *Huracán Georges* consistían en 512 proyectos por \$47,387,567.

a las personas que laboran en los proyectos. La Autoridad tampoco lo había requerido.

- b) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, en 112 de los proyectos por \$160,447,995 los contratistas no habían sometido el relevo de la compañía aseguradora donde se indicara el consentimiento con el estimado final de construcción. La Autoridad tampoco lo había solicitado.
- c) Contrario a lo dispuesto en la ley y por las **Condiciones Generales** de los contratos, en 92 de los proyectos por \$148,233,016 los contratistas no habían sometido los correspondientes sellos del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico. El importe total de dichos sellos ascendía a \$60,394 y se atribuía al aumento en el costo de los proyectos. La Autoridad tampoco los había requerido.
- d) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, en 172 de los proyectos por \$169,323,255 los contratistas no habían sometido las declaraciones juradas en las que debían certificar haber pagado todas las deudas por concepto del pago de jornales, empleados, materiales y equipo, entre otros. Estos debían certificar, además, si existía o no alguna reclamación en contra de su compañía en relación con el contrato otorgado por la Autoridad. La Autoridad tampoco se las requirió.
- e) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, en uno de los proyectos por \$281,529, terminado el 21 de junio de 1991, el contratista no había sometido el relevo del pago de arbitrios y de patentes municipales.

Desde el 1994 la Oficina del Tesorero de la Autoridad dejó de requerir a los contratistas el relevo del pago de contribuciones y patentes municipales. Los funcionarios de la Autoridad no pudieron identificar la fecha exacta en la que la

Autoridad decidió no exigirle a los contratistas evidencia del pago a los municipios de los correspondientes arbitrios y patentes municipales. Además, dichos funcionarios no pudieron justificar las razones por las cuales dejaron de requerir dicho documento.

Las situaciones comentadas en los **apartados 2) y 3)** tuvieron los siguientes efectos:

- No permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre la liquidación de los proyectos de construcción.
 - Ocasionan inconsistencias en los registros de contabilidad al no reconocer la responsabilidad de la Autoridad en el pago final de los proyectos o la de los contratistas en los casos en que éstos tuvieran cuentas por pagar pendientes.
 - Pueden propiciar que no se paguen los correspondientes arbitrios y patentes municipales.
 - Pueden propiciar la comisión de irregularidades en la liquidación de dichos proyectos.
- 4) Contrario a normas de política pública y de sana administración, el Área de Finanzas de la Autoridad no tenía un registro de los proyectos pendientes de liquidación. Dicho registro fue preparado a petición de nuestros auditores y nos fue suministrado el 28 de enero de 2000 por el Área de Finanzas. Dicho registro fue corregido en varias ocasiones debido a la falta de organización de los expedientes de los proyectos de construcción pendientes de liquidación. En varios casos se incluyeron proyectos repetidos, unos que no correspondían por que ya habían sido liquidados y otros que no estaban en el registro, aunque estaban pendientes de liquidación. Transcurrieron

aproximadamente tres meses en lo que la Autoridad pudo identificar y poner a la disposición nuestra la información requerida.

- 5) Contrario a lo dispuesto en las **Condiciones Generales** de los contratos, la Autoridad no contaba con controles adecuados para asegurarse de que los contratistas sometieran la documentación necesaria para completar la liquidación de los proyectos con anterioridad al otorgamiento de nuevos contratos. Esta documentación está relacionada, entre otros, con los sellos del Colegio de Ingenieros y los relevos del Fondo del Seguro del Estado. De enero de 1997 a febrero de 2000 la Autoridad adjudicó 143 contratos de proyectos de construcción adicionales a 32 contratistas por \$495,134,825, aún cuando éstos no habían sometido la documentación e información requerida para la liquidación de sus proyectos anteriores. No encontramos evidencia, ni ésta nos fue sometida para examen, de que la Autoridad tomara en consideración dicha situación al momento de la adjudicación de los nuevos contratos.

- 6) Contrario a la reglamentación aplicable, el Área de Finanzas de la Autoridad no mantenía controles adecuados para la custodia de los expedientes de proyectos de construcción pendientes de liquidación. Mediante certificación del 12 de abril de 2000 el Tesorero nos indicó que por error habían enviado al Archivo Central de la Autoridad en Bayamón, el expediente del proyecto de construcción AC-001463 por \$6,227,481 y terminado en diciembre de 1988, el cual aún estaba pendiente de liquidación.⁴ Además, se identificaron cinco expedientes de proyectos de construcción sin liquidar por \$6,790,487, terminados entre el 12 de enero de 1989 y el 4 de enero de 1990, y un proyecto por \$533,249 liquidado y que se había terminado el 26 de octubre de 1984, los cuales la Autoridad no nos pudo facilitar para examen ya que, según nos informó también el Tesorero, se habían extraviado.

⁴ Los expedientes de proyectos de construcción son enviados al Archivo Central en Bayamón cuando los mismos están liquidados.

- 7) Contrario a normas de política pública y de sana administración, el Área de Finanzas no había realizado las gestiones de cobro necesarias para recobrar \$197,325 que estaban pendientes de pago por 19 contratistas de 26 proyectos de construcción, por pagos en exceso por trabajos no realizados y por multas impuestas, entre otros. Dichos proyectos fueron terminados entre julio de 1986 y diciembre de 1996 y estaban pendientes de liquidar. Al 6 de julio de 2000 estas deudas tenían un período de vencimiento entre 1,298 y 5,091 días calendarios.

- 8) Contrario a normas de control interno y de sana administración, el Área de Finanzas de la Autoridad no registró en los estados financieros las referidas deudas por cobrar por \$197,325 de los 19 contratistas de los 26 proyectos de construcción pendientes de liquidación mencionados en el apartado anterior. Mediante una certificación del 11 de abril de 2000 el Director de la Oficina de Preintervención del Área de Finanzas nos indicó, además, que dos proyectos de construcción por \$440,099 habían sido liquidados entre mayo de 1993 y mayo de 1995 pero tampoco se habían registrado las cuentas por cobrar de dos de los contratistas por \$5,269. El período de la fecha desde la cual estos proyectos habían sido liquidados fluctuaba entre 1,798 y 2,534 días calendarios. Mediante certificación del 24 de enero de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad del Área de Finanzas de la Autoridad nos indicó que dichas cuentas no son registradas en los estados financieros debido a que las certificaciones finales estaban pendientes de pago.

Las situaciones comentadas en los **apartados 4) al 8)** no permitían a la Autoridad ejercer un control adecuado en la administración y liquidación de los proyectos de construcción. Además, ocasionaron que la Autoridad dejara de recibir fondos por \$202,594 (\$197,325 + \$5,269) provenientes del cobro de deudas de los contratistas. También pudieron ocasionar la comisión de irregularidades sin que se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

2-a. La Autoridad formaliza contratos de construcción para realizar proyectos de emergencias cuando surge alguna situación no prevista que ocasione daños a obras de infraestructura realizadas. Estas emergencias pueden surgir por causa de un desastre mayor, tales como tormentas y huracanes, y por situaciones como el colapso de una estructura por un impacto vehicular o el deterioro causado por los años, entre otros. Los proyectos de construcción de emergencias no requieren la celebración de subastas debido a la necesidad urgente de ejecutar los mismos. Los contratistas seleccionados para la ejecución de los trabajos de emergencias son elegidos utilizando criterios tales como la proximidad del equipo requerido al lugar de la emergencia y la capacidad del contratista para realizar el trabajo encomendado.

Mediante el **Memorando 94-2 del 26 de agosto de 1994**, el Subdirector de la Oficina de Auditoría Interna de la Autoridad le informó al Director Ejecutivo los resultados de una auditoría realizada de unos trabajos de emergencias efectuados en una plaza de peaje. En dicho **Memorando** recomendó al Director Ejecutivo que se elaborara un procedimiento en el cual se incluyese las actividades y controles que debían observarse durante la planificación, la construcción y la administración de los proyectos de construcción de emergencias contratados por la Autoridad.

Con relación a dicha recomendación la evidencia obtenida reveló lo siguiente:

- El 16 de septiembre de 1994 el Director del Área de Administración de la Autoridad (Director del Área) impartió instrucciones a la Directora de la Oficina de Organización y Métodos (Organización y Métodos) para que preparara el procedimiento recomendado por el Subdirector de la Oficina de Auditoría Interna.
- Mediante comunicación del 27 de septiembre de 1995 la Directora de Organización y Métodos le indicó al Director del Área que se había redactado un borrador denominado **Procedimiento 08-01-01 Trámites para la Realización de Proyectos de Emergencia**

(Procedimiento). Además, le indicó que para la elaboración de este procedimiento se utilizó información suministrada por la Federal Highway Administration (**FHWA**) y por la **Federal Emergency Management Agency (FEMA)**. En esa misma fecha el Director Ejecutivo envió el borrador del **Procedimiento** a **FHWA** y al Oficial de Programa de Infraestructura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Coordinador de Puerto Rico ante **FEMA**, para los comentarios correspondientes. Entre mayo de 1995 y enero de 1996 también se distribuyeron copias del borrador del **Procedimiento** a otras áreas y oficinas a cargo de realizar algunas de las funciones relacionadas con los procesos de contratación y administración de los referidos proyectos de emergencias y se obtuvieron sus comentarios.

- El 11 de julio de 1996 Organización y Métodos sometió el borrador del **Procedimiento** al Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas, al Director Ejecutivo Auxiliar para Infraestructura y a la Ayudante Especial del Director Ejecutivo para sus observaciones. A su vez, sometió ese mismo día dicho borrador del **Procedimiento** al Director Ejecutivo para su consideración y aprobación correspondiente.

Durante el transcurso de nuestra auditoría, y por carta del 9 de junio de 1999, solicitamos a Organización y Métodos copia del **Procedimiento** establecido por la Autoridad para regir las operaciones relacionadas con los proyectos de emergencia. El Director de Organización y Métodos mediante comunicación escrita nos informó que existía un **Procedimiento** en borrador que fue enviado al Director Ejecutivo para su aprobación el 11 de julio de 1996. Indicó, además, que a la fecha de nuestra solicitud el **Procedimiento** continuaba en borrador ya que no se había recibido el documento aprobado por el Director Ejecutivo. Posteriormente, y mediante carta del 18 de junio de 1999, el Director de Organización y Métodos nos indicó que ese mismo día recibió el **Procedimiento** aprobado por el Director Ejecutivo para ser reproducido y distribuido a los funcionarios, lo cual se hizo el 28 de junio de 1999. Revisamos dicho **Procedimiento** y pudimos constatar que éste había sido aprobado por el Director Ejecutivo desde el 16 de julio de 1996.

En entrevista del 11 de junio de 1999 el Jefe Interino de la Oficina de Control de Proyectos del Área de Construcción de la Autoridad nos indicó que en la emergencia del Huracán Georges no se utilizó reglamento o procedimiento alguno para establecer los controles necesarios para la contratación y administración de los proyectos de construcción de dicha emergencia. Nos informó, además que, según su conocimiento, para dicha fecha no existía un reglamento o procedimiento para el manejo de emergencias actualizado y aprobado por la Autoridad. Además, que utilizaron como base las experiencias pasadas por uso y costumbre para la contratación y administración de los proyectos de dicha emergencia. En la emergencia del Huracán Georges ocurrida a partir de septiembre de 1998, se indentificaron 582 proyectos por \$50,341,185.

Sobre el particular, la evidencia demostró que el Director Ejecutivo entregó el **Procedimiento** a una Ayudante Especial el mismo día de su aprobación, 16 de julio de 1996, para que ésta lo enviara a la Oficina de Organización y Métodos, la cual es responsable de la distribución final de los procedimientos y reglamentos preparados en la Autoridad. La Ayudante Especial mencionada retuvo el **Procedimiento** hasta el 18 de junio de 1999 cuando finalmente lo entregó a dicha Oficina. Esto, por un simple olvido, según informó la referida funcionaria. Esta actuación de la funcionaria fue referida a la Oficina de Ética Gubernamental por carta del 20 de marzo de 2002. Ello por la posible violación a la **Ley de Ética Gubernamental**, y a su **Reglamento**, y al **Reglamento sobre Normas de Conducta y Medidas Disciplinarias de la Autoridad de Carreteras**.

De julio de 1996 a junio de 1999 la Autoridad formalizó 690 contratos por \$63,777,390 para la realización de proyectos de construcción por emergencias. En dicho período la Autoridad autorizó aumentos en el importe de dichos contratos por \$21,852,574 adicionales y realizó desembolsos por \$68,798,394. Contrario a disposiciones de ley y de normas de control interno, estos proyectos fueron contratados y administrados sin utilizar el **Procedimiento** aprobado por el Director Ejecutivo el 16 de julio de 1996 por no haber sido éste distribuido por la Ayudante Especial.

La situación comentada impidió que el **Procedimiento** ya aprobado circulara en la agencia y que los empleados que realizaban tareas relacionadas con los trabajos de emergencia tuvieran las guías correspondientes para llevar a cabo sus funciones de forma eficiente y con los controles internos adecuados. Esto impidió a la Autoridad mantener el debido control sobre los procesos relacionados con la formalización y la administración de los contratos relacionados con los proyectos de emergencia realizados durante los años 1996 al 1999. Además, pudo dar lugar a que se observaran en dichos procesos procedimientos inadecuados e inconsistentes. También pudo propiciar la comisión de irregularidades en los referidos proyectos sin que se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

En la parte del informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los dos **hallazgos** principales y los **hallazgos 3 y 4**, clasificados como secundarios.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

1. Considerar los hechos que se comentan en el **Hallazgo 2** sobre la funcionaria que retuvo por dos años sin referir para su distribución en la Autoridad el **Procedimiento 08-01-01** sobre proyectos de emergencia aprobado por el Director Ejecutivo el 16 de julio de 1996, y tomar las medidas que considere de lugar.

AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS

2. Ver que el Director Ejecutivo de la Autoridad cumpla con las **recomendaciones 3 a la 8. [Hallazgos 1 al 4]**

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN

3. Aprobar en un término razonable de tiempo:
 - a. La reglamentación y los procedimientos necesarios para regir las operaciones relacionadas con la liquidación de proyectos de construcción [**Hallazgo 1-a.1**].
 - b. Las enmiendas al **Reglamento de Subastas** de la Autoridad para que los contratistas que licitan en los proyectos de construcción hayan liquidado sus proyectos anteriores. [**Hallazgo 1-a.5**]
 - c. Las enmiendas al **Procedimiento para Certificaciones de Pagos Parciales, de Órdenes de Cambio y de Órdenes de Trabajo Adicional** para incorporarle disposiciones que permitan corregir las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 3**.
4. Instruir al Subdirector Ejecutivo de Administración y Finanzas y ver que cumpla, para que ejerza una supervisión adecuada sobre las operaciones relacionadas con la liquidación de los proyectos de construcción. Entre otras cosas, imparta instrucciones para que:
 - a. Los directores de la Oficina del Tesorero y de la Oficina de Preintervención realicen las gestiones necesarias para la liquidación de los proyectos de construcción que estaban sin liquidar al 30 de junio de 2000 y para que, en lo sucesivo, los proyectos se liquiden dentro del término establecido [**Hallazgo 1-a.3**]. Además, para que se corrijan y no se repitan las situaciones que se comentan en el **Hallazgo 1-a.3)a) al d)**.
 - b. La Oficina del Tesorero requiera a los contratistas el relevo del pago de arbitrios y patentes municipales como requisito para la liquidación de los proyectos de construcción. Esto, para que no se repita la situación que se comenta en el **Hallazgo 1-a.3)e)**.

- c. La Oficina del Tesorero y la Oficina de Contabilidad cobren los \$202,594 (\$197,325+\$5,269) de los contratistas que se comentan en el **Hallazgo 1-a.7) y 8)**, y asegurarse de que esta situación no se repita.
 - d. La Oficina de Preintervención y la Oficina del Tesorero mantengan registros adecuados de los proyectos de construcción que están pendientes de liquidación. **[Hallazgo 1-a.4]**
 - e. La Oficina de Preintervención y la Oficina del Tesorero establezcan los controles adecuados para la custodia de los expedientes de los proyectos de construcción pendientes de liquidación. **[Hallazgo 1-a.6]**
 - f. El Director de la Oficina de Contabilidad registre en los estados financieros las deudas por cobrar de los contratistas. **[Hallazgo 1-a.7) y 8]**
 - g. El Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas recobre del contratista los \$1,301 correspondientes a las multas o penalidades no cobradas. Además, verificar si dicha situación ocurrió en otros proyectos contratados por la Autoridad y recobre las cantidades que se determinen. **[Hallazgo 4]**
5. Instruir al Director Ejecutivo Auxiliar para Infraestructura y ver que cumpla, para que le de seguimiento continuo a la liquidación de los proyectos de construcción. Además, para que establezca y mantenga un plan de trabajo adecuado para que la liquidación de los proyectos de construcción se efectúe dentro del término establecido. **[Hallazgo 1-a.2)]**
 6. Instruir y asegurarse que las oficinas relacionadas con la contratación, la ejecución y los desembolsos de los proyectos de emergencias cumplan con el procedimiento aprobado al respecto. **[Hallazgo 2]**
 7. Ver que los procedimientos que apruebe sean referidos prontamente para su distribución en la Autoridad. **[Hallazgo 2]**

8. Impartir instrucciones al Director del Área de Tecnologías e Información para que realice, si no se han realizado, los ajustes de programación pertinentes en el Sistema Financiero Computarizado de modo que las multas o penalidades sean computadas correctamente.
[Hallazgo 4]

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, ex Director Ejecutivo de la Autoridad, mediante cartas de nuestros auditores del 11 de agosto y 6 de septiembre 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 Dr. Fernando E. Fagundo Fagundo, 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 22 de enero de 2002.

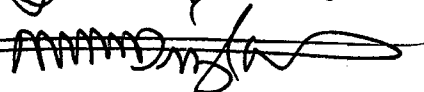
COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El ex Director Ejecutivo contestó las comunicaciones de nuestros auditores mediante cartas del 18 de agosto y 20 de septiembre de 2000. Además, contestó el borrador del informe mediante carta del 22 de febrero de 2002. Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este informe.

El Secretario, el ex Secretario y el Director Ejecutivo 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 ~~AMM~~ 

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

Los **hallazgos 1 y 2** se clasifican como principales y los demás como secundarios:

Hallazgo 1 - Deficiencias relacionadas con la liquidación de los proyectos de construcción

- a. Durante las primeras etapas de construcción de un proyecto, la Autoridad designa un funcionario conocido como Liquidador para revisar los documentos del proyecto para determinar si están completos y en orden. Luego de terminada la construcción del proyecto y éste es aceptado por la Autoridad como sustancialmente terminado, se comienza el proceso final de liquidación en el cual el Ingeniero Residente del proyecto presenta y organiza los documentos justificantes de pago y prepara los cómputos para el pago final al contratista. Este proceso de liquidación lo inicia el Liquidador asignado, junto con el Ingeniero Residente y concluye al entregar los documentos del proyecto en la Oficina Regional de la Autoridad en la cual se realiza un cotejo total de la liquidación presentada. La liquidación final es enviada por la Oficina Regional a la Oficina de Control de Proyectos del Área de Construcción de la Autoridad para realizar las verificaciones necesarias de modo que dichos documentos puedan ser enviados a la Oficina de Preintervención y a la Oficina del Tesorero del Área de Finanzas para el cotejo y pago correspondiente.

El examen realizado de los proyectos de construcción sin liquidar reveló que:

- 1) Al 31 de diciembre de 2000 la Autoridad no había promulgado la reglamentación necesaria para regir los procesos relacionados con la liquidación de los proyectos de construcción. Los funcionarios del Área de Finanzas nos informaron que los trabajos relacionados con la liquidación los realizaban por el uso y la costumbre.

En la **Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965**, según enmendada, se establece que la Autoridad adoptará los reglamentos y procedimientos necesarios para llevar a cabo sus operaciones fiscales. En dicha ley se responsabiliza al Director Ejecutivo de supervisar adecuadamente e implementar los controles necesarios para asegurar el funcionamiento adecuado de las operaciones de la Autoridad.

La situación comentada le impide a los funcionarios de la Autoridad contar con normas por escrito que le permitan mantener un control adecuado sobre los procesos relacionados con la liquidación de los proyectos de construcción y puede dar lugar a que se observen procedimientos inadecuados e inconsistentes en dichos procesos. Además, puede propiciar la comisión de irregularidades.

- 2) Al 4 de junio de 2000 la Autoridad no había liquidado 1,018 proyectos de construcción por \$1,144,679,228 terminados entre el 2 de junio de 1985 y el 10 de febrero de 2000, en los que habían transcurrido entre 115 y 5,481 días calendarios desde las fechas de su terminación. Estos 1,018 proyectos incluían proyectos regulares, proyectos de emergencias y otros proyectos de emergencia identificados como *Huracán Georges*.⁵ De éstos, 220 proyectos de construcción por \$249,071,264 estaban en proceso de trámites de liquidación en la Oficina del Tesorero; 60 por \$17,681,009 estaban en

⁵ Los proyectos relacionados con la emergencia del *Huracán Georges* consistían en 512 proyectos por \$47,387,567.

trámites en la Oficina de Preintervención, y 738 por \$877,926,955 estaban en el Área de Construcción de la Autoridad.

En la **Sección 109.09** de las **Condiciones Generales** se establece, entre otras cosas, que luego de terminado un proyecto la Autoridad procesará el pago final de liquidación, luego de transcurridos 30 días de haber efectuado la aceptación final de los mismos.

3) Examinamos los 220 proyectos de construcción por \$249,071,264, terminados entre el 23 de octubre de 1985 y el 3 de mayo de 1998, que al 4 de junio de 2000 estaban en proceso de liquidación en la Oficina del Tesorero, para determinar las razones por las cuales no se habían liquidado. Sobre el particular, determinamos lo siguiente:

a) En 178 de los proyectos de construcción por \$169,325,626 los contratistas no habían sometido a la Autoridad el relevo de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. El propósito del referido relevo es evidenciar que el contratista cumplió con su responsabilidad de mantener aseguradas contra accidentes y reclamaciones a las personas que laboran en los proyectos. La Autoridad tampoco lo había requerido.

En la **Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935**, según enmendada, se dispone que todo patrono que emplee cuatro obreros o más deberán asegurar a estos contra lesiones, enfermedad o muerte, mediante una póliza de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. Además, en la **Sección 103.05 de las Condiciones Generales** de los proyectos se establece que los contratistas obtendrán dicha póliza y la mantendrán vigente hasta el final del proyecto.

b) En 112 de los proyectos por \$160,447,995 los contratistas no habían sometido el relevo de la compañía aseguradora donde se indicara el consentimiento con el estimado final de construcción. La Autoridad tampoco lo había solicitado.

En el **Artículo 109.09 de las Condiciones Generales** se establece, entre otras cosas, que la Autoridad no realizará pago final alguno hasta tanto el contratista haya presentado una carta de la compañía aseguradora en la que se exprese su consentimiento con el estimado final de construcción. En consonancia con estas disposiciones, la Autoridad debió hacer las gestiones para obtener de los contratistas las indicadas cartas.

- c) En 92 de los proyectos por \$148,233,016 los contratistas no habían sometido los correspondientes sellos del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico. El importe total de dichos sellos ascendía a \$60,394 y se atribuía al aumento en el costo de los proyectos. La Autoridad tampoco los había requerido.

En la **Ley Núm. 319 del 15 de mayo de 1938**, según enmendada⁶, se dispone que todo ingeniero o agrimensor adherirá a todo plano los correspondientes sellos que el Colegio de Ingenieros y Agrimensores adopte. Además, en la **Sección 103.06 de las Condiciones Generales** de los proyectos se establece, entre otras cosas, que al momento de formalizar el contrato, el Contratista someterá a la Autoridad los sellos correspondientes del Colegio de Ingenieros y Agrimensores. Estos se computan a base de \$1 por cada \$1,000 o fracción del costo total del proyecto. Se indica también, que si el estimado final del proyecto excede el estimado del contrato original, el Contratista someterá los sellos del Colegio de Ingenieros y Agrimensores para cubrir la diferencia entre el estimado final y el estimado del contrato original.

- d) En 172 de los proyectos por \$169,323,255 los contratistas no habían sometido las declaraciones juradas en las que debían certificar haber pagado todas las deudas por concepto del pago de jornales, empleados, materiales y equipo, entre otros. Estos

⁶ 20 L.P.R.A. 741

debían certificar, además, si existía o no alguna reclamación en contra de su compañía en relación con el contrato otorgado por la Autoridad. La Autoridad tampoco se las requirió.

En el **Artículo 109.09 de las Condiciones Generales** se establece, entre otras cosas, que la Autoridad no realizará pago final alguno hasta tanto el contratista haya presentado una declaración jurada (affidávit) en la que se indique que todas las deudas relacionadas con el contrato fueron pagadas. En consonancia con esta disposición, la Autoridad debió solicitarle a los contratistas las mencionadas declaraciones juradas.

- e) En uno de los proyectos por \$281,529, terminado el 21 de junio de 1991, el contratista no había sometido el relevo del pago de arbitrios y de patentes municipales.

Desde el 1994 la Oficina del Tesorero de la Autoridad dejó de requerir a los contratistas el relevo del pago de contribuciones y patentes municipales. Los funcionarios de la Autoridad no pudieron identificar la fecha exacta en la que la Autoridad decidió no exigirle a los contratistas evidencia del pago a los municipios de los correspondientes arbitrios y patentes municipales. Además, dichos funcionarios no pudieron justificar las razones por las cuales dejaron de requerir dicho documento.

En el **Artículo 107.01 de las Condiciones Generales**, que forman parte de los contratos de construcción, se dispone entre otras cosas, que los contratistas serán responsables del conocimiento y cumplimiento de las leyes, ordenanzas y regulaciones emitidas por el gobierno federal, estatal y municipal. Se dispone, además, que velarán por el cumplimiento de las referidas leyes, en todo momento.

Por otro lado, en la **Especificación General Núm. 109.09** *Acceptance and Final Payment* de las **Condiciones Generales** se indica que en el momento de la aceptación del proyecto, el contratista tiene que someter la evidencia necesaria de que ha cumplido con todas las estipulaciones del contrato.

Las situaciones comentadas en los **apartados 2) y 3)** tuvieron los siguientes efectos:

- No permiten a la Autoridad mantener un control adecuado sobre la liquidación de los proyectos de construcción.
 - Ocasionan inconsistencias en los registros de contabilidad al no reconocer la responsabilidad de la Autoridad en el pago final de los proyectos o la de los contratistas en los casos en que éstos tuvieran cuentas por pagar pendientes.
 - Propician que no se paguen los correspondientes arbitrios y patentes municipales.
 - Propician la comisión de irregularidades en la liquidación de dichos proyectos.
- 4) El Área de Finanzas de la Autoridad no tenía un registro de los proyectos pendientes de liquidación. Dicho registro fue preparado a petición de nuestros auditores y nos fue suministrado el 28 de enero de 2000 por el Área de Finanzas. Dicho registro fue corregido en varias ocasiones debido a la falta de organización de los expedientes de los proyectos de construcción pendientes de liquidación. En varios casos se incluyeron proyectos repetidos, unos que no correspondían por que ya habían sido liquidados y otros que no estaban en el registro, aunque estaban pendientes de liquidación. Transcurrieron aproximadamente tres meses en lo que la Autoridad pudo identificar y poner a la disposición nuestra la información requerida.

En la **Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm. 230)**, según enmendada, se establece como política pública que debe existir un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los proyectos y programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de dicha política pública y como norma de sana administración, se deben mantener registros confiables de las transacciones realizadas. Además, se deben mantener expedientes completos que evidencien las transacciones realizadas, incluyendo los expedientes de liquidación.

- 5) El **Reglamento de Subastas** de la Autoridad no contaba con disposiciones específicas para establecer los controles adecuados para asegurarse de que los contratistas sometieran la documentación necesaria para completar la liquidación de los proyectos con anterioridad al otorgamiento de nuevos contratos. Esta documentación está relacionada, entre otros, con los sellos del Colegio de Ingenieros y los relevos del Fondo del Seguro del Estado. De enero de 1997 a febrero de 2000 la Autoridad adjudicó 143 contratos de proyectos de construcción adicionales a 32 contratistas por \$495,134,825, aún cuando éstos no habían sometido la documentación e información requerida para la liquidación de sus proyectos anteriores. No encontramos evidencia, ni ésta nos fue sometida para examen, de que la Autoridad tomara en consideración dicha situación al momento de la adjudicación de los nuevos contratos.

En el **Artículo 102.14 de las Condiciones Generales** se dispone, entre otras cosas, que la Autoridad podrá descalificar a un licitador que no haya cumplido con contratos previos.

- 6) El Área de Finanzas de la Autoridad no mantenía controles adecuados para la custodia de los expedientes de proyectos de construcción pendientes de liquidación. Mediante certificación del 12 de abril de 2000 el Tesorero nos indicó que por error habían enviado al Archivo Central de la Autoridad en Bayamón, el expediente del

proyecto de construcción AC-001463 por \$6,227,481 y terminado en diciembre de 1988, el cual aún estaba pendiente de liquidación.⁷ Además, se identificaron cinco expedientes de proyectos de construcción sin liquidar por \$6,790,487, terminados entre el 12 de enero de 1989 y el 4 de enero de 1990, y un proyecto por \$533,249 liquidado y que se había terminado el 26 de octubre de 1984, los cuales la Autoridad no nos pudo facilitar para examen ya que, según nos informó también el Tesorero, se habían extraviado.

El **Reglamento Núm. 23**, emitido por el Secretario de Hacienda el 15 de agosto de 1988, contiene las normas que rigen el archivo y disposición de documentos fiscales del Gobierno. Dicho Reglamento dispone, en el **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.

- 7) El Área de Finanzas no había realizado las gestiones de cobro necesarias para recobrar \$197,325 que estaban pendientes de pago por 19 contratistas de 26 proyectos de construcción, por pagos en exceso por trabajos no realizados y por multas impuestas, entre otros. Dichos proyectos fueron terminados entre julio de 1986 y diciembre de 1996 y estaban pendientes de liquidar. Al 6 de julio de 2000 estas deudas tenían un período de vencimiento entre 1,298 y 5,091 días calendarios.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública 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 autorizare la ley para cobrar dichas deudas. Se dispone, además, que en los casos que fuera necesario se procederá por la vía judicial. A tono con dicha política pública, y

⁷ Los expedientes de proyectos de construcción son enviados al Archivo Central en Bayamón cuando los mismos están liquidados.

como norma de sana administración, la Autoridad debe agotar todos los recursos disponibles para lograr el cobro de las cuentas.

- 8) El Área de Finanzas de la Autoridad no registró en los estados financieros las referidas deudas por cobrar por \$197,325 de los 19 contratistas de los 26 proyectos de construcción pendientes de liquidación mencionados en el apartado anterior. Mediante una certificación del 11 de abril de 2000 el Director de la Oficina de Preintervención del Área de Finanzas nos indicó, además, que dos proyectos de construcción por \$440,099 habían sido liquidados entre mayo de 1993 y mayo de 1995 pero tampoco se habían registrado las cuentas por cobrar de dos de los contratistas por \$5,269. El período de la fecha desde la cual estos proyectos habían sido liquidados fluctuaba entre 1,798 y 2,534 días calendarios. Mediante certificación del 24 de enero de 2000 el Director de la Oficina de Contabilidad del Área de Finanzas de la Autoridad nos indicó que dichas cuentas no son registradas en los estados financieros debido a que las certificaciones finales estaban pendientes de pago.

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.

Las situaciones comentadas en los **apartados 4) al 8)** no permitían a la Autoridad ejercer un control adecuado en la administración y liquidación de los proyectos de construcción. Además, ocasionaron que la Autoridad dejara de recibir fondos por \$202,594 (\$197,325 + \$5,269) provenientes del cobro de deudas de los contratistas. También pudieron

ocasionar la comisión de irregularidades sin que se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Las situaciones comentadas en los **apartados a.1) y a.5)** denotan que el Director Ejecutivo no cumplió con su deber de promulgar la reglamentación necesaria para regir las operaciones relacionadas con la liquidación de los proyectos de construcción. Las situaciones comentadas en los **apartados a.2) al 4) y 6) al 8)** se atribuyen primordialmente a que el Director Ejecutivo y demás funcionarios concernidos no establecieron los registros necesarios y no velaron por los mejores intereses de la Autoridad en la administración y liquidación de los proyectos de construcción.

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

En la mayor parte de los casos en que no se realiza una liquidación final se debe a que los contratistas no cumplen con requisitos misceláneos porque las cantidades que la Autoridad les adeuda son mínimas o porque les resulta más costoso cumplir con dichos requisitos que la cantidad adeudada a éstos por la Autoridad. Probablemente no se han implantado controles más efectivos para obligar el cumplimiento con los requisitos misceláneos de liquidación final porque la situación se percibe como favorable para la Autoridad. Sin embargo, entendemos que sería beneficioso que la Autoridad adopte medidas y controles que provean mecanismos más eficaces para completar la liquidación final de los proyectos. **[Apartados a.1) al 3)]**

Véanse las recomendaciones 2, 3.a. y b., 4.a. a la f. y 5.

Hallazgo 2 – Deficiencias relacionadas con la falta de distribución y de utilización de un Procedimiento aprobado por el Director Ejecutivo para la administración y la construcción de los proyectos de emergencias

- a. La Autoridad formaliza contratos de construcción para realizar proyectos de emergencias cuando surge alguna situación no prevista que ocasione daños a obras de infraestructura realizadas. Estas emergencias pueden surgir por causa de un desastre mayor, tales como tormentas y huracanes, y por situaciones como el colapso de una estructura por un impacto

vehicular o el deterioro causado por los años, entre otros. Los proyectos de construcción de emergencias no requieren la celebración de subastas debido a la necesidad urgente de ejecutar los mismos. Los contratistas seleccionados para la ejecución de los trabajos de emergencias son elegidos utilizando criterios tales como la proximidad del equipo requerido al lugar de la emergencia y la capacidad del contratista para realizar el trabajo encomendado.

Mediante el **Memorando 94-2 del 26 de agosto de 1994**, el Subdirector de la Oficina de Auditoría Interna de la Autoridad le informó al Director Ejecutivo los resultados de una auditoría realizada de unos trabajos de emergencias efectuados en una plaza de peaje. En dicho **Memorando** recomendó al Director Ejecutivo que se elaborara un procedimiento en el cual se incluyese las actividades y controles que debían observarse durante la planificación, la construcción y la administración de los proyectos de construcción de emergencias contratados por la Autoridad.

Con relación a dicha recomendación la evidencia obtenida reveló lo siguiente:

- El 16 de septiembre de 1994 el Director del Área de Administración de la Autoridad (Director del Área) impartió instrucciones a la Directora de la Oficina de Organización y Métodos (Organización y Métodos) para que preparara el procedimiento recomendado por el Subdirector de la Oficina de Auditoría Interna.
- Mediante comunicación del 27 de septiembre de 1995 la Directora de Organización y Métodos le indicó al Director del Área que se había redactado un borrador denominado **Procedimiento 08-01-01 Trámites para la Realización de Proyectos de Emergencia (Procedimiento)**. Además, le indicó que para la elaboración de este procedimiento se utilizó información suministrada por la Federal Highway Administration (**FHWA**) y por la **Federal Emergency Management Agency (FEMA)**. En esa misma fecha el Director Ejecutivo envió el borrador del **Procedimiento** a **FHWA** y al Oficial de Programa de Infraestructura del Estado

Libre Asociado de Puerto Rico y Coordinador de Puerto Rico ante **FEMA**, para los comentarios correspondientes. Entre mayo de 1995 y enero de 1996 también se distribuyeron copias del borrador del **Procedimiento** a otras áreas y oficinas a cargo de realizar algunas de las funciones relacionadas con los procesos de contratación y administración de los referidos proyectos de emergencias y se obtuvieron sus comentarios⁸.

- El 11 de julio de 1996 Organización y Métodos sometió el borrador del **Procedimiento** al Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas, al Director Ejecutivo Auxiliar para Infraestructura y a la Ayudante Especial del Director Ejecutivo para sus observaciones. A su vez, sometió ese mismo día dicho borrador del **Procedimiento** al Director Ejecutivo para su consideración y aprobación correspondiente.

Durante el transcurso de nuestra auditoría, y por carta del 9 de junio de 1999, solicitamos a Organización y Métodos copia del **Procedimiento** establecido por la Autoridad para regir las operaciones relacionadas con los proyectos de emergencia. El Director de Organización y Métodos mediante comunicación escrita nos informó que existía un **Procedimiento** en borrador que fue enviado al Director Ejecutivo para su aprobación el 11 de julio de 1996. Indicó, además, que a la fecha de nuestra solicitud el **Procedimiento** continuaba en borrador ya que no se había recibido el documento aprobado por el Director Ejecutivo. Posteriormente, y mediante carta del 18 de junio de 1999, el Director de Organización y Métodos nos indicó que ese mismo día recibió el **Procedimiento** aprobado por el Director Ejecutivo para ser reproducido y distribuido a los funcionarios, lo cual se hizo el 28 de junio de 1999. Revisamos dicho **Procedimiento** y pudimos constatar que éste había sido aprobado por el Director Ejecutivo desde el 16 de julio de 1996.

⁸ El borrador se envió a los directores de las áreas de Tecnologías de Información, Administración, Finanzas, Recursos Humanos, Construcción, Adquisición de Propiedades, Diseño, Planificación y de Administración de Autopistas y a las Oficinas de Auditoría Interna y al Asesor Legal.

En entrevista del 11 de junio de 1999 el Jefe Interino de la Oficina de Control de Proyectos del Área de Construcción de la Autoridad nos indicó que en la emergencia del Huracán Georges no se utilizó reglamento o procedimiento alguno para establecer los controles necesarios para la contratación y administración de los proyectos de construcción de dicha emergencia. Nos informó, además que, según su conocimiento, para dicha fecha no existía un reglamento o procedimiento para el manejo de emergencias actualizado y aprobado por la Autoridad. Además, que utilizaron como base las experiencias pasadas por uso y costumbre para la contratación y administración de los proyectos de dicha emergencia. En la emergencia del Huracán Georges, ocurrida a partir de septiembre de 1998, se indentificaron 582 proyectos por \$50,341,185.

Sobre el particular, la evidencia demostró que el Director Ejecutivo entregó el **Procedimiento** a una Ayudante Especial el mismo día de su aprobación, 16 de julio de 1996, para que ésta lo enviara a la Oficina de Organización y Métodos, la cual es responsable de la distribución final de los procedimientos y reglamentos preparados en la Autoridad. La Ayudante Especial mencionada retuvo el **Procedimiento** hasta el 18 de junio de 1999 cuando finalmente lo entregó a dicha Oficina. Esto, por un simple olvido, según informó la referida funcionaria. Esta actuación de la funcionaria fue referida a la Oficina de Ética Gubernamental por carta del 20 de marzo de 2002. Ello por la posible violación a la **Ley de Ética Gubernamental**⁹, y a su **Reglamento**¹⁰, y al **Reglamento sobre Normas de Conducta y Medidas Disciplinarias de la Autoridad de Carreteras**.¹¹

De julio de 1996 a junio de 1999 la Autoridad formalizó 690 contratos por \$63,777,390 para la realización de proyectos de construcción por emergencias. En dicho período la Autoridad autorizó aumentos en el importe de dichos contratos por \$21,852,574 adicionales y realizó desembolsos por \$68,798,394. Estos proyectos fueron contratados y administrados sin

⁹ Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Artículo 3.2(b).

¹⁰ Artículos 6(A)3, 6(A)6, 6(H) y 8(B).

¹¹ Aprobado por el Director Ejecutivo el 19 de agosto de 1992. **Infracciones #16 y #20.**

utilizar el **Procedimiento** aprobado por el Director Ejecutivo el 16 de julio de 1996 por no haber sido éste distribuido por la Ayudante Especial.

En la **Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965**, según enmendada, se establece que la Autoridad adoptará los reglamentos y procedimientos necesarios para llevar a cabo sus operaciones fiscales. Además, es norma de control interno que los funcionarios principales de las entidades gubernamentales se aseguren que los procedimientos y la reglamentación que aprueban para regir actividades operacionales se distribuyan de inmediato a los funcionarios con la responsabilidad de aplicar los mismos.

La situación comentada impidió que el **Procedimiento** ya aprobado circulara en la agencia y que los empleados que realizaban tareas relacionadas con los trabajos de emergencia tuvieran las guías correspondientes para llevar a cabo sus funciones de forma eficiente y con los controles internos adecuados. Esto impidió a la Autoridad mantener el debido control sobre los procesos relacionados con la formalización y la administración de los contratos de construcción relacionados con los proyectos de emergencia realizados durante los años 1996 al 1999. Además, pudo dar lugar a que se observaran en dichos procesos procedimientos inadecuados e inconsistentes. También pudo propiciar la comisión de irregularidades en los referidos proyectos sin que se pudieran detectar a tiempo para fijar reponsabilidades.

La situación comentada se atribuye principalmente a que la Ayudante Especial no cumplió las instrucciones recibidas. Además, a que el Director Ejecutivo no le dio seguimiento a la referida funcionaria para que ésta enviara el **Procedimiento** a la Oficina de Organización y Métodos para que se distribuyera sin dilación en la Autoridad y se utilizara para regir los procesos para la contratación de los proyectos de construcción de emergencias. Además, a

que éste y los demás funcionarios que tuvieron que ver con los procesos relacionados con la preparación, aprobación, distribución y adopción del **Procedimiento** no velaron por los mejores intereses de la Autoridad.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 6 y 7.

Hallazgo 3 - Falta de disposiciones importantes en el Procedimiento establecido para regir las órdenes de trabajo adicional

- a. En el **Procedimiento para Certificaciones de Pagos Parciales, de Órdenes de Cambio¹² y de Órdenes de Trabajo Adicional¹³ (Procedimiento para las Certificaciones)** aprobado por el Director Ejecutivo el 21 de marzo de 1977 se establece, entre otras cosas, la forma de cumplimentar de manera uniforme las órdenes de trabajo adicional y los contratos supletorios. El **Procedimiento para las Certificaciones** es parte del **Manual Administrativo del Área de Construcción (Manual Administrativo)** en el que se establecen los distintos procedimientos relacionados con la construcción de carreteras.

En el **Procedimiento para las Certificaciones** se establece que el jefe del proyecto originará y cumplimentará los formularios de las órdenes de trabajo adicional. Además, se dispone que éste cumplimentará todos los encasillados de dichas órdenes y será bien preciso al detallar los mismos.

El examen del contenido del **Procedimiento para las Certificaciones** reveló que éste no contenía disposiciones, ni la Autoridad había emitido directrices, en las que se establecieran las justificaciones que deben acompañar las órdenes de trabajo adicionales que indicamos a continuación:

¹² Las órdenes de cambio son aumentos o disminuciones por trabajos adicionales o la eliminación de trabajos del contrato.

¹³ Las órdenes de trabajo adicional (*Extra Work Orders*) son cambios a los trabajos del proyecto que no estaban en el contrato original.

- detalle de las negociaciones llevadas a cabo
- límites para determinar si el trabajo es adicional o si constituye una obra independiente
- requisito para que el contratista someta dibujos o diagramas sobre el trabajo a realizarse
- resumen de las reuniones llevadas a cabo con el contratista
- memorando explicativo sobre los trabajos a realizarse

Esta omisión nos fue corroborada por el Director Interino del Área de Administración en comunicaciones del 16 y 18 de agosto de 2000.

Determinamos, además, que el **Procedimiento** tampoco contenía disposiciones específicas, ni la Autoridad había emitido directrices, de cómo deben documentarse adecuadamente las órdenes de trabajo adicionales aprobadas por ésta y los requisitos necesarios que le faciliten la toma de decisiones para formalizar las mismas, tales como:

- determinaciones de si los trabajos adicionales afectan o no la fecha de terminación del proyecto.
- certificaciones a ser sometidas por el contratista o el subcontratado en la que se indique que dichos trabajos adicionales no están contemplados en el contrato original
- acciones que debe tomar la Autoridad cuando la **FHWA** no apruebe los fondos federales correspondientes a los referidos trabajos adicionales
- definiciones de lo que es un **Extended Overhead**

- requisitos requeridos a los contratistas para que cualifiquen para hacer dicha reclamación de los costos por órdenes de trabajo adicionales
- información y documentación que deben someter los contratistas para justificar dicha reclamación de los costos por órdenes de trabajo adicionales
- guías sobre la forma en que la Autoridad evalúa, analiza y recomienda la reclamación de los costos por las órdenes de trabajo adicionales
- guías a seguir por la Autoridad en las reclamaciones de costos por las órdenes de trabajo adicionales del contratista

En el **Manual Administrativo** tampoco se incluían disposiciones sobre los asuntos antes indicados.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965, según enmendada**, se establece que la Autoridad está facultada a adoptar, proclamar, enmendar y derogar aquellos reglamentos que fueran necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y responsabilidades. En este caso el Director Ejecutivo debió establecer los procedimientos necesarios para documentar adecuadamente las órdenes de trabajo adicional.

La situación comentada impide a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre las órdenes de trabajo adicional aprobadas a los contratistas y sobre las certificaciones para pago. Por otro lado, puede propiciar el ambiente para que no se realicen transacciones uniformes y para que ocurran irregularidades. También puede dificultar el fijar responsabilidades.

La situación comentada se atribuye a que los directores ejecutivos que actuaron a partir del 1977 no cumplieron con la referida disposición legal.

Véanse las recomendaciones 2 y 3.c.

Hallazgo 4 - Deficiencia del sistema computadorizado en el registro de las multas o daños líquidos que se imponían a los contratistas por atrasos en la entrega de los proyectos

- a. En la Oficina de Preintervención de la Autoridad las partidas de trabajo de cada proyecto de construcción, la duración y la fecha de terminación del mismo se registran mediante un programa del sistema computadorizado. El programa está diseñado para calcular automáticamente las multas o daños líquidos que se descontarán de las certificaciones para pago en caso de que el contratista incurra en atrasos en la entrega del proyecto.

Cuando se procesa para pago una certificación sometida por el contratista, el sistema computadorizado analiza la información de la fecha de terminación y la compara con la fecha indicada en la certificación. Cuando la fecha de la certificación es posterior a la fecha de terminación del proyecto el sistema computadorizado automáticamente descuenta del importe a pagar la multa correspondiente.

En la especificación **Special Incentive and/or Desincentive for Early Completion**, que formaba parte del contrato formalizado con el contratista del proyecto AC-100013 tomado como prueba, los daños líquidos o multas equivalían a \$10,000 diarios. Esto para compensar a la Autoridad por los inconvenientes causados por el contratista en caso de que no se terminara el proyecto en el tiempo establecido.

El examen de la aplicación de los daños líquidos al contratista reveló que el sistema mencionado aplicaba las penalidades a base de importes de cuatro dígitos o \$9,999 y no lo aplicaba basado en los \$10,000 indicados en el contrato. El Director de la Oficina de

Preintervención nos indicó que esto obedecía a que la programación del sistema no le permitía registrar más de cuatro dígitos a pesar de que en las certificaciones para pago se debían computar las penalidades a base de \$10,000. La Autoridad no había corregido la situación y le cobraba los daños líquidos o multas a los contratistas a razón de \$9,999 diarios en esos casos. En el caso del contratista del proyecto AC-100013 el sistema reflejó daños líquidos por \$13,008,699 cuando el importe correcto era por \$13,010,000¹⁴ (1,301 días X \$10,000) para una diferencia de menos de \$1,301.

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, la Autoridad debió tomar medidas para que se corrigiera esta limitación en el sistema.

La situación comentada privó a la Autoridad de recursos por \$1,301 necesarios para sus gastos operacionales. Esto por cuanto las multas o daños líquidos a los contratistas no se computaban correctamente.

La situación comentada se atribuye primordialmente a que el Director Ejecutivo y demás funcionarios a cargo de las operaciones relacionadas con la aplicación de penalidades o daños líquidos en los proyectos de construcción no corrigieron la limitación de los cuatro dígitos que tenía el sistema computadorizado.

Véanse las recomendaciones 2, 4.g. y 8.

¹⁴ Del 28 de abril de 1996 hasta el 22 de noviembre de 1999.

ANEJO 1

AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO

FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO¹⁵

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 ene. 99	30 jul. 99
Dr. Sergio L. González Quevedo	Director Ejecutivo	1 ene. 99	31 dic. 00
Vacante	Subdirector Ejecutivo	16 feb. 99	31 dic. 00
Dr. Carlos Colón de Armas	"	1 ene. 99	15 feb. 99
Sr. Manuel Feliciano Parrilla	Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas	1 ene. 99	31 dic. 00
Ing. David Montañez Dones	Director Ejecutivo Auxiliar para Infraestructura	1 ene. 99	31 dic. 00
Sr. Freddy Rosas del Valle	Director del Área de Finanzas	4 ene. 99	31 dic. 00
Ing. José E. Hernández Borges	Director del Área de Diseño	1 ene. 99	31 dic. 00
Sra. Diana Peregrina de Oquendo	Directora del Área de Tecnologías de Información	1 ene. 99	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 ene. 99	15 ago. 99
Ing. Antonio Suro Nieves	Director del Área de Construcción	1 ene. 99	30 dic. 00

¹⁵ Se incluyen los funcionarios de los últimos dos años solamente.