

INFORME DE AUDITORÍA CP-06-25
11 de mayo de 2006
AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS
EN PUERTO RICO
(Unidad 3040- Auditoría 12282)

Período auditado: 1 de febrero de 1995 al 31 de diciembre de 2004

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	6
ALCANCE Y METODOLOGÍA	6
OPINIÓN.....	7
RECOMENDACIONES	7
AL SECRETARIO DE JUSTICIA	7
AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES	7
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO.....	8
CARTAS A LA GERENCIA.....	9
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	9
AGRADECIMIENTO.....	10
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	11
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	11
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO	12
1 - Falta de criterios y de documentos relacionados con proyectos de infraestructura cancelados y detenidos.....	12
2 - Deficiencias relacionadas con los desembolsos correspondientes a un contrato formalizado para la implantación de un Plan Regional de Reciclaje y Disposición de los Desperdicios Sólidos.....	24
3 - Deficiencias en pagos realizados a un subcontratista por servicios técnicos y especializados en ingeniería.....	32
4 - Deficiencias en las facturas sometidas por el Contratista	46

5 - Ausencia de justificantes en los pagos y pago indebido a un consultor bajo un contrato de servicios profesionales y consultivos50

**ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DEL
1 DE JULIO DE 1998 AL 31 DE DICIEMBRE DE 200454**

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

11 de mayo de 2006

Al Gobernador y a los presidentes del Senado
y de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Autoridad de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Autoridad) 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. Éste quinto informe contiene el resultado del examen de los desembolsos relacionados con un contrato formalizado para la implantación del **Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Plan de Infraestructura)**. El cuarto informe contiene el resultado de las operaciones relacionadas con el proceso de adjudicación, formalización y administración de un contrato para la implantación del **Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y la Disposición de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Informe de Auditoría CP-06-08 del 21 de noviembre de 2005)**¹. El tercer informe contiene el resultado del examen de los servicios de inspección a la construcción de la Planta de Composta e Instalación de Recuperación de

¹ En dicho Informe se incluyó un Comentario Especial relacionado con posibles violaciones a los Cánones de Ética de la Profesión de los Abogados por parte de tres abogados de un bufete privado en la prestación de servicios en proyectos de infraestructura regional de desperdicios sólidos correspondientes a los proyectos incluidos en este **Informe**.

Materiales Limpios de Toa Baja (**Planta de Composta y MRF²**), la emisión de resoluciones de reconocimiento de deudas (*Nunc Pro Tunc*) y deficiencias en el envío de contratos a la Oficina del Contralor (**Informe de Auditoría CP-03-29 del 27 de junio de 2003**). El segundo informe contiene el resultado del examen de las operaciones relacionadas con el proceso de adjudicación, formalización y administración de un contrato para la construcción de la **Planta de Composta y MRF (Informe de Auditoría CP-03-28 del 4 de junio de 2003)**. El primer informe contiene el resultado del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con los controles administrativos y con los contratos para la operación de proyectos para el manejo y disposición de desperdicios sólidos (**Informe de Auditoría CP-02-14 del 4 de marzo de 2002**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Autoridad fue creada mediante la **Ley Núm. 70 del 23 de junio de 1978**, según enmendada, para planificar, financiar y operar los servicios de trasbordo, procesamiento, recuperación y disposición final de los desperdicios sólidos por agencias de recolección públicas y privadas de Puerto Rico. Ésta dispone, además, que será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico desarrollar e implantar estrategias económicamente viables y ambientalmente seguras que redunden en la reducción de residuos sólidos a la vez que estimulen la participación de entidades privadas en la construcción y operación de instalaciones de recuperación y reciclaje.

Mediante el **Artículo 6 del Plan de Reorganización Núm. 1 del 9 de diciembre de 1993**, se denominó el Departamento de Recursos Naturales como Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (Departamento), se suprimió la Junta de Gobierno de la Autoridad, y las facultades de ésta se transfirieron al Secretario del Departamento (Secretario). Entre dichas facultades están las de adoptar normas y establecer la política pública de la Autoridad. Además, se creó la Junta Asesora de Desperdicios Sólidos adscrita a la Autoridad. Las funciones ejecutivas de la Autoridad las ejerce un Director Ejecutivo nombrado por el Secretario.

² *MRF* significa *Material Recovery Facilities*. Instalaciones para procesar, clasificar, separar y reciclar desperdicios sólidos que incluyen los edificios y las carreteras necesarias para esos propósitos.

El Director Ejecutivo de la Autoridad cuenta para el desempeño de sus responsabilidades, con las siguientes unidades de asesoramiento que le responden directamente: (1) Área de Operaciones e Ingeniería, (2) Programa de Reciclaje y Educación, (3) Oficina de Planificación, (4) Oficina de Asesoramiento Legal, (5) Oficina de Recursos Humanos, (6) Oficina de Desarrollo de Mercados e Industrias de Reciclaje, (7) División de Servicios Generales, y (8) Oficina de Presupuesto y Asuntos Fiscales.

Los recursos para financiar las operaciones de la Autoridad provinieron principalmente de asignaciones legislativas y federales, y de los ingresos que se generaron por el arrendamiento de equipo pesado, por intereses sobre sus inversiones y cuentas bancarias, y por la administración de proyectos especiales. Durante los años fiscales del 2000-01 al 2003-04 la Autoridad generó ingresos operacionales por \$7,378,259, recibió asignaciones legislativas y federales por \$100,752,101 y \$497,420, respectivamente, e incurrió en gastos por \$51,850,974, según se indica:

AÑO FISCAL	INGRESOS OPERACIONALES	ASIGNACIONES LEGISLATIVAS y OTROS ³	ASIGNACIONES FEDERALES	GASTOS OPERACIONALES	SOBRANTE
2000-01	\$2,764,952	\$ 22,978,089 ⁴	\$125,155	\$13,979,212	\$11,888,984
2001-02	1,475,435	30,943,291 ⁵	91,493	8,825,721	23,684,498
2002-03	1,868,915	20,626,158 ⁶	65,488	16,003,076	6,557,485
2003-04	<u>1,268,957</u>	<u>26,204,563</u>	<u>215,284</u>	<u>13,042,965</u>	<u>14,645,839</u>
TOTAL	<u>\$7,378,259</u>	<u>\$100,752,101</u>	<u>\$497,420</u>	<u>\$51,850,974</u>	<u>\$56,776,806</u>

³ Incluye asignaciones de resoluciones conjuntas del presupuesto general, de fondos especiales de las leyes de aceite usado y neumáticos, préstamos de la línea de crédito para los proyectos de infraestructura y contribuciones de otras entidades gubernamentales.

⁴ En nuestro **Informe de Auditoría CP-03-29 del 27 de junio de 2003** se incluyen balances que posteriormente fueron ajustados en los estados financieros auditados de la Autoridad. Esto como consecuencia de la implantación del *Governmental Accounting Standards Board Statement No. 33 (GASB Núm. 33)*. Ello provocó que éstos fueran distintos a los indicados en este **Informe**.

⁵ En dicho año fiscal hubo una asignación legislativa por \$25,000,000 para honrar la línea de crédito para los proyectos de infraestructura.

⁶ En dicho año fiscal hubo una asignación legislativa por \$14,458,575 para honrar la línea de crédito para los proyectos de infraestructura.

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones
5. Mantener el control presupuestario
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de febrero de 1995 al 31 de diciembre de 2004. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- 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 demuestran que las operaciones relacionadas con este informe no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. En la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los **hallazgos del 1 al 5** clasificados como principales.

RECOMENDACIONES

AL SECRETARIO DE JUSTICIA

1. Considerar las situaciones que se comentan en el **Hallazgo del 3-a.1)a) al g)** de este **Informe** y tomar las medidas que correspondan. Además, tomar cualquier otra medida que considere de lugar respecto a los demás **hallazgos** de este informe.

AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES

2. Ejercer una supervisión efectiva sobre las operaciones de la Autoridad y asegurarse de que el Director Ejecutivo de la Autoridad cumpla con las **recomendaciones de la 3 a la 7. [Hallazgos del 1 al 5]**

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS EN
PUERTO RICO

3. Asegurarse de que se cumpla con el **Reglamento Núm. 4284** en el cual se requiere que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del Gobierno incluyan en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Esto para que no se repitan las situaciones mencionadas en el **Hallazgo 1.**
4. Impartir instrucciones al Director de Asuntos Gerenciales, y ver que se cumpla para que:
 - a. Los pagos sean efectuados solamente mediante la presentación de facturas y justificantes en original o copias certificadas como fieles y exactas de las mismas. **[Hallazgo 2-a.1]**
 - b. Se abstenga de efectuar desembolsos por consumo de bebidas alcohólicas. **[Hallazgo 2-b.]**
 - c. Se incluya el nombre, firma o iniciales del funcionario o empleado que realiza los ajustes a las facturas que se someten para pago. Además, se deben indicar las razones por las cuales se realizan los mismos. **[Hallazgo 2-c.1]**
 - d. Se marquen como preintervenidos y cancelados o pagados las facturas y los justificantes de pagos realizados. **[Hallazgo 2-c.2) y 3)]**
 - e. Se corrijan y no se repitan las faltas de control que se comentan en el **Hallazgo 2.d.** relacionadas con el formulario que se utiliza como comprobante de desembolso.
 - f. Se realice una preintervención adecuada de las facturas sometidas por los contratistas y de los demás documentos justificantes, previo a autorizar los desembolsos, con el propósito de que se corrijan las situaciones que se comentan en los **hallazgos del 3-a.1)a) al j), 4-a.2) y 4) y 5** y tome las medidas que correspondan, incluyendo las acciones de recobro necesarias.

5. Instruir a la Directora de Asesoramiento Legal para que se evalúen las situaciones comentadas en el **Hallazgo del 3-a.1) al g)** y tome las medidas legales que correspondan. Esto en coordinación con el Departamento de Justicia.
6. Se incluyan en los contratos cláusulas donde se establezcan por escrito los deberes y las responsabilidades de las partes. Las cláusulas del contrato deben contener, entre otras cosas, disposiciones relacionadas con el tiempo que tiene el contratista para someter las facturas. [**Hallazgos 3-a.1)h) y 4-a.1)**]
7. Requerir a los contratistas que las facturas que sometan para pago contengan información detallada, específica y desglosada de tal forma que se puedan evaluar los servicios por los cuales se ha facturado. Además, deben estar respaldadas por los correspondientes documentos justificantes. [**Hallazgos del 2-a.2) al 7) y 4-a.2) y 3)**]

CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de este informe se sometió para comentarios al Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Hon. Javier Vélez Arocho; al Director Ejecutivo, Dr. Javier A. Quintana Méndez; al ex Secretario y ex Director Ejecutivo, Lic. Luis E. Rodríguez Rivera, al ex Director Ejecutivo, Dr. Guillermo Riera Ayala, al ex Secretario Ing. Daniel Pagán Rosa; y a la ex Directora Ejecutiva, Ing. Roxanna Longoria Ferrer por cartas del 19 de diciembre de 2005.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El Director Ejecutivo, doctor Quintana Méndez sometió sus comentarios en carta del 10 de febrero de 2006 (carta del Director Ejecutivo). Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este **Informe**. En los **hallazgos del 1 al 5** se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Secretario y ex Director Ejecutivo Rodríguez Rivera sometió sus comentarios en carta del 17 de febrero de 2006. Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este **Informe**. En el **Hallazgo 1** se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Director Ejecutivo, doctor Riera Ayala sometió sus comentarios en carta del 1 de marzo de 2006 (carta del ex Director Ejecutivo). Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este **Informe**. En el **Hallazgo 1** se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Secretario, Pagán Rosa sometió sus comentarios en carta del 6 de marzo de 2006 (carta del ex Secretario, Pagán Rosa). Sus observaciones fueron consideradas en la redacción final de este **Informe**. En los **hallazgos del 1 al 4** se incluyen algunas de sus observaciones.

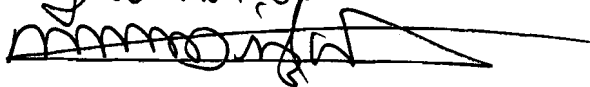
La ex Directora Ejecutiva, ingeniera Longoria Ferrer, sometió sus comentarios en carta del 19 de enero de 2006 (carta de la ex Directora Ejecutiva). En los **hallazgos del 1 al 5** se incluyen algunas de sus observaciones.

El Secretario, Honorable Vélez Arocho, no contestó el borrador del informe que le fue sometido.

AGRADECIMIENTO

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

Por:

Oficina del Contralor


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. Estos 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 DESPERDICIOS SÓLIDOS EN 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 DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO

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

Hallazgo 1 - Falta de criterios y de documentos relacionados con proyectos de infraestructura cancelados y detenidos

- a. **La Ley Núm. 15 del 20 de enero de 1995** facultó a la Autoridad a designar, conforme a un Plan Regional para el Manejo de Desperdicios Sólidos, las Regiones para el Manejo de los Desperdicios Sólidos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Cada Región contaría con las instalaciones necesarias de trasbordo, procesamiento y recuperación, y disposición final de los desperdicios sólidos. Además, autorizó a la Autoridad a reorganizar o reestructurar las regiones o subregiones según fuese necesario, para mantener las operaciones de procesamiento y disposición final de los desperdicios sólidos en forma económica y ambientalmente segura.

En marzo de 1995 la Autoridad promulgó el **Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de los Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Plan de Infraestructura)**. El mismo es un plan maestro que estableció la política pública del Gobierno respecto al reciclaje y la disposición final de los desperdicios sólidos en Puerto Rico para los próximos 30 años. Dicho **Plan de Infraestructura** contempló la construcción de un total de 70 proyectos⁷ de varias tecnologías, entre éstas, plantas de composta, instalaciones de recuperación de materiales limpios y sucios, y estaciones de trasbordo, en un período de 5 años y con un presupuesto proyectado de \$585,000,000.

⁷ Desde la publicación del **Plan de Infraestructura** en marzo de 1995 se realizaron varios cambios en los proyectos incluidos en el mismo mediante **Suplementos**. Dichos **Suplementos** cancelaron, incluyeron o sustituyeron proyectos originalmente establecidos.

Además, estableció las guías para el desarrollo y construcción de toda la infraestructura para la disposición final de los desperdicios sólidos no reciclables.

La construcción de los proyectos se dividió en tres etapas. La primera etapa incluyó la planificación de la infraestructura, así como la construcción de cuatro mini estaciones de trasbordo, tres estaciones de trasbordo, dos vertederos regionales, una planta de conversión de madera triturada, cuatro plantas de conversión de composta, dos instalaciones de recolección de materiales reciclables limpios, uno de recolección de materiales reciclables sucios y una planta de recuperación de energía para un total de 18 proyectos. El costo de la implantación de la primera etapa se estimó en \$43,000,000. La segunda y tercera etapa incluían la construcción y operación de los demás proyectos.

El 17 de abril de 1996 la Autoridad formalizó un contrato con el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF) para obtener financiamiento mediante una línea de crédito por \$20,000,000 para comenzar la etapa de Planificación de los 18 proyectos antes mencionados.

El 19 de abril de 1997 el Gobernador emitió el **Boletín Administrativo Núm. OE-1997-18 para Declarar el Plan de Infraestructura, como el Plan de Acción que Implanta la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico sobre el Programa para Reducción y el Reciclaje, Manejo y Disposición de Desperdicios Sólidos.**

El 28 de enero de 1998 y el 5 de enero de 2000 la Autoridad formalizó dos contratos adicionales con el BGF para obtener otras líneas de crédito por \$23,000,000 y \$44,445,328, respectivamente. La Autoridad recibió \$87,445,328, mediante las tres líneas de crédito mencionadas.

El 24 de octubre de 2000 la Autoridad solicitó un aumento de \$67,961,313 (153 por ciento) a la última línea de crédito concedida por el BGF lo cual aumentó el importe de ésta a \$112,406,641. El BGF le otorgó a la Autoridad \$155,406,641 mediante las tres líneas de crédito concedidas.

El 19 de enero de 1999 la Autoridad le otorgó un contrato por \$5,500,000 a una compañía privada (Contratista) para que la asistiera en la implantación del **Plan de Infraestructura**⁸. El Contratista proveería servicios de manera exclusiva mediante la subcontratación de cinco subcontratistas (A, B, C, D y E) previamente autorizados por la Autoridad. Los subcontratistas A, B, y E prestarían estudios de impacto económico, consultoría gerencial y servicios de asistencia legal, respectivamente. Los subcontratistas C y D prestarían servicios técnicos y especializados en ingeniería.

Los honorarios del Contratista se fijaron a base de un costo fijo por hora de servicio. Éstos fluctuaron entre \$6.08 y \$80.81 para el personal que ejercía como mensajero, secretarios, contadores, ingenieros y el Presidente del Contratista. Además, se dispuso que la Autoridad le reembolsaría hasta \$500,000 por los gastos incurridos por éste y sus subcontratistas hasta el 30 de junio de 1999. La Autoridad se comprometió, además, a pagarle al Contratista un ocho por ciento por concepto de gastos administrativos (*Administrative Fees*) del importe de los servicios facturados por sus subcontratistas por la revisión y tramitación de las facturas de éstos, entre otros. El contrato estaría vigente hasta el 30 de junio de 1999 y podría ser renovado anualmente.

El Contratista certificó que prestaría los servicios necesarios para que 17 (24 por ciento) de los 72⁹ proyectos se comenzaran o estuvieran listos para la construcción efectivo al 30 de junio de 1999. El costo estimado para la implementación de los 17 proyectos era de \$5 millones.

Como parte del contrato, el Contratista se comprometió a preparar y presentar un bosquejo de las tareas que se realizarían para cada proyecto [*Critical Path Method-(CPM)*], así como la fecha estimada para completar los mismos. Además, se nombraría un comité

⁸ Véase el **Comentario Especial del Informe de Auditoría CP-06-08**.

⁹ En el **Plan de Infraestructura** original se dispuso el desarrollo de 70 proyectos. Posteriormente dicho total varió según indicamos en la nota al calce 7.

denominado *Permanent Joint Executive Committee (PJEC)*¹⁰ el cual monitorizaría y supervisaría la ejecución del contrato. El 4 de marzo de 1999 el contrato se enmendó, para entre otras cosas, cambiar la fecha de entrega del *CPM* al 30 de mayo de 1999 y aumentar a siete el número de miembros que constituiría el *PJEC*. Posteriormente, el 19 de mayo de 1999 se enmendó nuevamente el contrato para extender el alcance de los servicios a ser provistos por dos de los cinco subcontratistas.

El 30 de junio de 1999 se realizó la tercera enmienda al contrato para incluir en el alcance general de los trabajos y servicios a ser cubiertos por un *roll-over*¹¹, siete de los 17 proyectos que debieron estar bajo construcción a dicha fecha. Además, se le asignaron al Contratista 22 proyectos adicionales a construirse durante el período del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2000, con un presupuesto de \$13,676,706. Posteriormente, la vigencia del contrato se extendió por un mes adicional hasta el 31 de julio de 2000. El 26 de julio de 2000 se extendió nuevamente la vigencia del mismo hasta el 31 de agosto de 2000.

El 1 de septiembre de 2000 se enmienda el contrato, para entre otras cosas, incluir 54 nuevos proyectos y aumentar los honorarios por \$15,320,661 y \$25,621,625 para los años fiscales 2000-01 y 2001-02, respectivamente. También se aumentó de un 8 a un 10 por ciento los costos administrativos a pagar al Contratista por los servicios rendidos y facturados por los subcontratistas.

Del 18 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad realizó 322 desembolsos al Contratista para el pago de 626 facturas por \$12,697,810 en virtud del contrato formalizado con éste.

¹⁰ En la **Cláusula Núm. 17** del contrato se establece que el *PJEC* actuaría, además, como agente de enlace entre la Autoridad, el Contratista y los subcontratistas autorizados. El Comité estaría constituido por cinco miembros, dos asignados por la Autoridad y dos por el Contratista. El quinto miembro sería seleccionado por el Contratista y la Autoridad y podría ser removido por ambos.

¹¹ Método mediante el cual se transfieren los proyectos al próximo contrato.

El 8 de marzo de 2001, el Director Ejecutivo de la Autoridad canceló el contrato con el Contratista. Entre otras cosas, alegó que el contrato creó un esquema contractual que contravenía el orden público y violentaba la política pública sobre el uso escrupuloso y adecuado de los fondos públicos. A dicha fecha, la Autoridad le había pagado al Contratista \$12,697,810 por los servicios prestados¹².

El 30 de junio de 2003 el Director del Área de Operaciones e Ingeniera de la Autoridad preparó un informe relacionado con el estatus de los proyectos de infraestructura de la Autoridad. A dicha fecha, la Autoridad mantenía un inventario de 80 proyectos de infraestructura con costos incurridos por \$41,368,646. De éstos, 4 proyectos (5 por ciento) por \$4,733,881 se encontraban cancelados, 47 (59 por ciento) por \$16,239,355 estaban detenidos, 17 (21 por ciento) por \$19,139,918 se encontraban en proceso y 12 (15 por ciento) por \$1,255,491 estaban completados.

El examen realizado de dichos proyectos reveló que:

- 1) En junio de 1996 la Autoridad comenzó a hacerle cargos a las Plantas de Recuperación de Energía (PRE) en Caguas, Arecibo y Guaynabo, y una de Facilidad de Recuperación de Materiales Limpios (FRML) en Carolina. A éstas se le asignaron fondos preliminarmente por \$132,982, \$80,000, \$192,000 y \$4,340, respectivamente.

El 28 de diciembre de 2000, aproximadamente cuatro años con posterioridad al comienzo de los proyectos, el Senado de Puerto Rico, mediante la **Resolución Conjunta R.C. Núm. 733**, dispuso que la Autoridad no podría utilizar directa ni indirectamente ninguno de los fondos autorizados para el financiamiento o auspicio de estudios, contratación, construcción, desarrollo u operación de facilidades de disposición de desperdicios sólidos que utilicen cualquier tecnología de incineración.

El 11 de agosto de 2001 se emitió la **Resolución Conjunta R.C. Núm. 207**, en la que

¹² El 28 de diciembre de 2001, el Contratista presentó una demanda en cobro contra la Autoridad debido a la cancelación del contrato.

se le permitió a la Autoridad a pagar obligaciones previamente contraídas para los propósitos mencionados a la fecha de aprobación de dicha **Resolución Conjunta**.

Al 30 de junio de 2003 la Autoridad determinó cancelar los proyectos antes indicados a los cuales se le habían adjudicado costos por \$101,315, \$2,506,559, \$2,016,176 y \$109,831, respectivamente, para un total de \$4,733,881. Dichos costos correspondían a estudios, permisología, planificación, gastos administrativos y otros. A dicha fecha habían transcurrido siete años desde la fecha en que se asignaron los fondos y la Autoridad comenzó a hacerle cargos a los proyectos mencionados.

El 10 de septiembre de 2004 el Director Ejecutivo de la Autoridad nos certificó que la cancelación de los proyectos de Caguas, Arecibo y Guaynabo obedeció a lo dispuesto en la **Resolución Conjunta Núm. 733**. Por otro lado, el proyecto de Carolina se canceló debido a que el Municipio construyó una instalación de Recuperación de Materiales Sucios (FRMS) la cual, mediante acuerdo entre las partes, sería transformada posteriormente en una instalación de FRML.

Del 31 de agosto de 2001 al 30 de junio de 2003 la Autoridad continuó haciéndole cargos a los proyectos por \$55,097 en las PRE's de Arecibo (\$21,169) y Caguas (\$33,928) por salarios, pagos a contratistas, arrendamiento y otros. Esto después que había transcurrido sobre 22 y medio meses desde la fecha de emisión de la **Resolución Núm. 207**. Solicitamos y la Autoridad no pudo suministrar nos las razones para ello.

- 2) El 10 de septiembre de 2004 el Director de Operaciones de la Autoridad nos indicó que otros 47 proyectos a los que se le comenzaron a hacer cargos desde junio de 1996 permanecían detenidos debido a las consecuencias surgidas como efecto de los cambios en la política pública gubernamental, la falta de terrenos o locales (*sites*) y la espera de estudios de regionalización, entre otros. Ello, a pesar de que a dicha fecha habían transcurrido aproximadamente ocho años desde la fecha de comienzo de los proyectos. Al 10 de septiembre se le habían cargado a dichos proyectos costos por \$16,239,355.

El 18 de febrero de 2005 la Directora Interina de la División de Planificación de la Autoridad nos informó que para los próximos cuatro años se proyectaba la continuación de solamente 7 proyectos de los 47 detenidos como parte del **Plan de Infraestructura**. A dicha fecha la Autoridad había invertido \$9,058,522 en los siete proyectos mencionados. Los restantes 40 proyectos (85 por ciento) permanecerían detenidos, ya que no se había tomado una determinación de continuar los mismos.

A la fecha mencionada, la Autoridad no había establecido criterios específicos que le ayudaran a determinar las razones por las cuales los proyectos debían ser cancelados o detenidos. Tampoco se mantenían expedientes con información o datos que establecieran de forma clara y precisa los elementos tomados en consideración para así hacerlo. Esto al tomar en consideración la inversión millonaria de fondos públicos sin que hasta el momento tengan ningún beneficio para el pueblo.

En la **Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico**, según enmendada, se establece como política pública que debe existir un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los proyectos y programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Se establece, además, que la contabilidad del Gobierno debe proveer la información necesaria para la administración del presupuesto y de sus operaciones. Esto con el propósito de ejercer un control efectivo sobre los activos, los ingresos y los desembolsos del Gobierno. Conforme a dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno, en este caso en específico, la Autoridad debió desistir de efectuarle cargos adicionales a los proyectos una vez estos fueron cancelados. Además, mantener evidencia escrita de los criterios, análisis o razones tomadas para llevar a cabo la cancelación o detención de los proyectos en los cuales se había invertido una cantidad considerable de fondos públicos.

En el **Artículo 18 del Reglamento Núm. 4284, Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva**, según enmendado, emitido por el

Administrador de Servicios Generales el 19 de julio de 1990¹³, se dispone que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas, facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera en que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno; y para proteger los derechos fiscales, legales y otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones del Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del Gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Las decisiones y los hechos importantes deben incluirse en un documento.

Las situaciones comentadas no le permitieron a la Autoridad mantener un control efectivo sobre el desarrollo y la construcción de los proyectos. Ello provocó el desembolso de fondos públicos por \$16,294,452 (\$55,097 + \$16,239,355) que no han producido beneficio alguno para la Autoridad o el País. A los \$16,294,452 tenemos que sumarle los \$4,733,881 de los cuatro proyectos que se comentan en el **Apartado a.1)** que fueron cancelados por disposición de la **Resolución Conjunta R.C. Núm. 773**. Por otro lado, la ausencia de documentación nos impidió contar con los elementos necesarios para poder determinar si las decisiones de la Autoridad de cancelar o detener los proyectos estuvieron fundamentadas en procesos adecuados y beneficiosos.

Las situaciones comentadas se atribuyen a que los directores ejecutivos y demás funcionarios a cargo del desarrollo y construcción de los proyectos de infraestructura no cumplieron con la reglamentación aplicable y las normas de sana administración.

En la carta del doctor Quintana Méndez, Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Presumimos que la premisa citada surge en respuesta a información suministrada por la Autoridad. No obstante, es pertinente aclarar que la decisión del Ejecutivo de detener los proyectos contemplados en el Plan Regional se debió en primer

¹³ Aplica a todos los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, incluidas las corporaciones públicas.

lugar, a la determinación tomada por la ADS de rescindir el contrato de ... por contar con información en cuanto a que la adjudicación, contratación y la ejecutoria de ésta resultó en un esquema fraudulento con consecuencias detrimenales sobre los fondos del erario. Lo anterior ha sido ampliamente investigado y evaluado y se desprende de informes emitidos por la Oficina del Contralor. Del mismo modo y como discutiéramos previamente, en 2001 se aprobó la Orden Ejecutiva 2001-58 A, la cual derogó la Orden Ejecutiva 1997-18. Por consiguiente se detuvieron todos los proyectos contemplados en el Plan Regional. Este documento concluye que... “en éste [Plan Regional] no se implantaron criterios adecuados en la ubicación de los proyectos propuestos, que dicho Plan Regional contiene proyectos innecesarios y que no incorporó la participación pública, municipal o interagencial en la ubicación de los proyectos. Dicha evaluación reveló, además que el Plan Regional incluye proyectos no viables económicamente y que viola las normas y el espíritu del ordenamiento jurídico existente. Al momento de la cancelación de los proyectos se había invertido el 89% de los \$16,222,465 sólo el 11 % se invirtió después de la cancelación.

Se está trabajando con la Reestructuración de los Expedientes de la Autoridad con el fin de tenerlos a su disposición en todo momento. Se analizará y se notificará por escrito a todas las áreas sobre como completar los documentos para la emisión de pagos (i.e., requisiciones, Órdenes de Compra, Solicitudes de Reembolsos, Registro de la Propiedad) Además, se coordinará con el área de sistema de información la creación de formularios electrónicos a ser completados en su totalidad por las respectivas Oficinas. [**Apartado a.2)**]

En la carta del licenciado Rodríguez Rivera, ex Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y ex Director Ejecutivo de la Autoridad, éste nos indicó lo siguiente:

La cancelación de los proyectos de recuperación de energía en Caguas, Arecibo y Guaynabo fueron canceladas conforme una resolución conjunta emitida por la legislatura en enero del 2001 que prohibía el uso de la línea de crédito de \$112 millones precisamente para proyectos de recuperación de energía. Antes de esa fecha, el proyecto de Arecibo había iniciado el proceso de subasta de construcción, pero el mismo se había cancelado en diciembre 2000 con la Resolución Conjunta R.C. Núm. 733 que también prohibió el uso de la línea de crédito de \$112 millones para proyectos de recuperación de energía. Entre el año 2002 y 2003, la legislatura aprobó legislación que autorizaba a la Autoridad de Desperdicios Sólidos pagar con fondos provenientes de la línea de crédito de \$112 millones aquellas facturas relacionadas a los proyectos de recuperación de energía en Caguas, Arecibo y Guaynabo y cuyos trabajos se realizaron antes de emitida la Resolución Conjunta R.C. Núm. 733. Por lo tanto, cualquier pago

cargado a estos proyectos debe corresponder al pago autorizado de las facturas pre-2001. Los cargos hechos a los proyectos de recuperación de energía en Arecibo, Caguas y Guaynabo deben corresponder a los pagos autorizados de facturas pre-2001. **[Apartado a.1)]**

Agradecería que quedara claro que estos hechos no reflejan la situación en la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS) durante mi incumbencia como Director Ejecutivo de febrero 2001 a diciembre 2002. En el tiempo que estuve en la dirección de la ADS los 47 proyectos categorizados como detenidos se encontraban bajo evaluación y no estaban detenidos. Durante el primer año de mi incumbencia, los esfuerzos de la agencia se centraron en el análisis y la subsiguiente cancelación de los contratos... y de... (construcción de proyectos en Toa Baja), ambos contratos objeto de informes negativos por la Oficina del Contralor por serias irregularidades en los mismos. Además, la resolución conjunta que prohibió el uso de la línea de crédito de \$112 millones en proyectos de recuperación de energía dejó el Plan Regional de 1995 inoperante, toda vez que bajo dicho Plan los tres proyectos de recuperación de energía serían el destino de disposición final de más de 50% de los desperdicios sólidos de la isla. Sin estos proyectos de recuperación de energía, la construcción de los demás proyectos perdieron todo sentido estratégico o de planificación. Debe quedar claro que los gastos de estudios de caracterización y vida útil que pudieron haberse cargado a los proyectos identificados como detenidos, no se realizaron durante el periodo de tiempo en que fui Director Ejecutivo de la ADS, entiéndase febrero de 2001 a diciembre de 2002. **[Apartado a.1) y 2)]**

El hallazgo de que la Autoridad no había establecido criterios específicos sobre cancelación de proyectos, debe restringirse de un periodo específico porque como está escrito deja la duda. Como expliqué este hallazgo no aplica al periodo en que fui Director Ejecutivo de la agencia, ya que apenas se había hincado la re-evaluación de todos los proyectos del Plan Regional de 1995, a la luz de las limitaciones impuestas por la resolución conjunta de la legislatura del 2001, así como las irregularidades asociadas con la implantación de dichos proyectos bajo el contrato... **[Apartado a.2)]**

En la carta del doctor Riera Ayala, ex Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Debe considerarse que la agencia, a través de sus empleados, estaba trabajando en el reenfoque o cambio de tecnología de algunos proyectos para que cumplieran con la Resolución 207. **[Apartado a.1)]**

Como mencionáramos anteriormente, en octubre de 2001 se emitió la Orden Ejecutiva 2001-58A con la cual la entonces Gobernadora, derogó en su totalidad la política pública concerniente al Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de los Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, esto aduciendo a que el mismo contenía múltiples contradicciones técnicas y legales.

La Orden Ejecutiva, estableció la nueva política pública por la cual debía regirse la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Primero, estableciendo la jerarquía de prioridades que debía utilizarse para desarrollar los proyectos de infraestructura. Segundo, indicándole a la ADS que el Plan derogado contenía proyectos innecesarios, no viables económicamente ni legalmente y que no contaron con el aval de las agencias, municipios y la ciudadanía en general. Tercero, ordenándole a la ADS a desarrollar una nueva estrategia (Plan Estratégico). El término “detenido” para estos proyectos no implica que los mismos hayan sido descartados totalmente o que se haya desperdiciado la inversión realizada. Los mismos estaban siendo estudiados dentro del proceso de planificación continua que comenzó la ADS a partir de elaboración de la nueva política pública, según lo describimos anteriormente. Simplemente, su desarrollo físico fue puesto en suspenso luego de la Orden Ejecutiva 2001-58A, en lo que se elaboraba la nueva política pública y se preparaba un itinerario de proyectos que cumpliera con la misma. La gerencia actual de la ADS cuenta ahora con las herramientas necesarias para decidir cuales se deben continuar, pues cumplen con la nueva política pública y cuáles no cumplen.

La ADS estaba en un proceso de planificación a partir de una nueva política. A la fecha indicada, aun no había concluido el Estudio de Vida Útil antes mencionado, por lo que la información provista es un tanto prematura e incompleta. Entendemos que el hallazgo debe ser revisado pues el proceso de planificación que se estaba llevando a cabo no había concluido y solo se le pudo proveer la información hasta ese momento. Entendemos que la nueva gerencia de la ADS está en mejor posición de proveer el itinerario completo de estos proyectos pues el proceso de planificación debe haber concluido. Además, entendemos que la ADS si posee los criterios específicos para que los proyectos sean cancelados o “detenidos”. Estos son, las Ordenes Ejecutivas mencionadas, el nuevo Estudio de Caracterización, el Estudio de Vida Útil, el Plan Estratégico, la jurisprudencia existente relacionada al control de flujo y el hecho de que algunos proyectos eran objeto de casos judiciales y extrajudiciales. **[Apartado a.2)]**

En la carta del ingeniero Pagán Rosa, ex Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, éste nos indicó lo siguiente:

La PRE de Caguas siempre fue una iniciativa del Municipio de Caguas. Con posterioridad a la aprobación del Plan, la Asamblea Legislativa aprobó una Resolución instruyendo a la ADS a incluir este proyecto como parte del Plan de Infraestructura. La inversión de la ADS en este proyecto se limitó evaluar los aspectos ambientales. Nunca los fondos autorizados por la ADS fueron encaminados a construir dicha facilidad pues existía un Acuerdo a esos efectos firmado entre el Municipio de Caguas y la Corporación que promovía dicho proyecto. La PRE de Guaynabo, la ADS solamente realizó esfuerzos que fueron

aprobados por la Legislatura para este proyecto, el cual fue descartado por el Alcalde.... Este proyecto siempre fue desarrollado por una Corporación Municipal denominada La PRE de Arecibo fue objeto de un *Request for Proposal* formal. Toda esa información está disponible en los archivos de la ADS. Se le adjudicó la misma a una Corporación... de los Estados Unidos. Se procedió a la negociación del contrato de construcción y previo a la firma del mismo, la Administración de la Sra....me solicitó que no firmáramos este contrato para proveerle la oportunidad a su Administración de evaluarlo, lo cual consideramos correcto. Luego de esto y luego de haber invertido sobre \$2 MM de dólares en fondos públicos, es que se aprueba la Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa # 733 del 28 de diciembre del 2000, prohibiendo el uso de fondos públicos para este tipo de proyecto. Aunque destacamos que el comentario del Auditor es correcto en cuanto a que se invirtieron fondos en un proyecto que luego se canceló, esto no obedece a una mala planificación y sí a un desafortunado ambiente político que afecta la utilización de fondos en las agencias y corporaciones públicas. **[Apartado a.1]**

Del informe de auditoría destacan que en la actualidad existen un total de 47 proyectos detenidos en la ADS cuyo costo de Inversión Capital asciende a los \$16,222 MM dólares, los cuales fueron detenidos por una acción arbitraria de parte de la Administración de Turno, sin que se atendiera el reto del manejo de los Desperdicios Sólidos de Puerto Rico. Destacamos que esta acción no ponderada nunca consideró el impacto económico a las finanzas de la ADS y establece una carga económica adicional para el Gobierno, pues este último tendrá que pagar las Líneas de Créditos aprobadas por el BGF a la ADS. La pregunta obligada es ¿Por qué razón estos proyectos no se han completado y puestos en uso como es lo prudente y recomendado? La respuesta es que al cancelar el contrato de... sin ninguna conversación ni transición y sí como un acto político, no se percataron los Administradores de Turno que previo a obtenerse los Permisos de Uso de dichas facilidades se requería una Certificación de parte del Ingeniero que inspeccionó la obra de construcción. Nuevamente destacamos que es precisamente la acción política de cancelar el contrato de... por parte de la ADS que causa que se estancan los proyectos en curso, ya que ADS nunca tuvo y no ha podido tener desde 2001, la capacidad técnica para la implementación del Plan. Es responsabilidad de los dirigentes de turno de la ADS que en marzo de 2001 tomaron la decisión descabellada y políticamente motivada de cancelar el contrato con..., sin haber dejado evidencia escrita de los criterios, análisis o razones tomadas para llevar a cabo la cancelación o detención de los proyectos que estaban en curso. **[Apartado a.2]**

En la carta de la ingeniera Longoria Ferrer, ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó lo siguiente:

Referente a la utilización de fondos luego de la Resolución Conjunta R.C. Núm. 733 del 28 de diciembre del 2000, no tengo ninguna responsabilidad sobre estos cargos ya que estuve en el cargo hasta el 31 de diciembre del 2000. Esta resolución era clara y no debió realizarse ningún cargo luego de esta, a menos que se tratara de trabajos o servicios realizados antes de esta fecha y hubiese un compromiso de pago por trabajos requeridos. [**Apartado a.1**]

La ADS no debió detener la implementación del Plan de Infraestructura y menos abandonar proyectos que estaban en construcción. Esto ha privado al pueblo de Puerto Rico de la infraestructura necesaria para el manejo de disposición de los desperdicios sólidos. El resultado de esta decisión ya está afectando grandemente a Puerto Rico. El resultado de todo esto es que se ha agotado la capacidad y vida útil de los vertederos en PR creando una crisis ambiental y además económica que la vemos todos los días en los municipios. Se debe considerar seriamente evaluar el por que no se continuaron los proyectos que se estaban construyendo, algunos de estos ya en su etapa final y que representan una gran inversión y llevan una cantidad de años sin utilizarse y deteriorándose y/o peor es sin poder dar el servicio que es tan necesario. En cuanto a los documentos estos se debieron mantener ya que estaban en la ADS a finales del 2000. [**Apartado a. 1) y 2)**]

Consideramos las alegaciones del licenciado Rodríguez Rivera, del doctor Riera Ayala, del ingeniero Pagán Rosa, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3.

Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con los desembolsos correspondientes a un contrato formalizado para la implantación de un Plan Regional de Reciclaje y Disposición de los Desperdicios Sólidos

- a. De febrero a marzo de 1999 el Contratista subcontrató los servicios de las compañías A, B, C, D y E las cuales formaron parte del contrato con la Autoridad. El Contratista, además, contrató los servicios de otras compañías denominadas *OutSide Services*. Los subcontratistas sometían sus facturas al cobro directamente al Contratista y éste, posteriormente, tramitaba las mismas a la Autoridad acompañadas de una factura adicional por *Administrative Fees* por la tramitación y verificación de las facturas de éstos.

El Área de Presupuesto y Asuntos Fiscales de la Autoridad tenía a su cargo la preintervención de las facturas del Contratista y de los subcontratistas. Los pagos correspondientes eran emitidos a nombre del Contratista quien era responsable a su vez de procesar los pagos a sus subcontratistas.

Del 18 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad procesó para pago 288 facturas al cobro por \$8,718,846 sometidas por los subcontratistas A, B, C, D, y E. Además, procesó para pago 301 facturas por \$1,297,479 sometidas por las compañías denominadas *OutSide Services*. En adición, procesó para pago 35 facturas por \$2,681,485 sometidas por el Contratista por concepto de gastos administrativos, gastos reembolsables y honorarios de sus empleados. Para ello, la Autoridad efectuó 322 pagos por \$12,697,810.

El examen de las facturas y de los pagos efectuados por la Autoridad reveló lo siguiente:

- 1) Los 322 pagos estaban acompañados, con al menos una fotocopia de alguno de los documentos justificantes originales para los gastos incurridos y facturados por el Contratista y sus subcontratistas. La Autoridad efectuó los pagos correspondientes sin requerir del Contratista o de sus subcontratistas los originales de dichos justificantes. Solicitamos y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.
- 2) En 12 facturas al cobro los subcontratistas A y B reclamaron el pago de 877.5 horas por \$95,200. Para dichas facturas el Contratista no incluyó ni la Autoridad requirió una distribución de las horas trabajadas por cada empleado reclamado. Del 27 de mayo de 1999 al 26 de octubre de 2000 la Autoridad le pagó a los subcontratistas los \$95,200 reclamados. Además, le pagó al Contratista 12 facturas al cobro por \$7,616 por gastos administrativos por la tramitación y verificación de las facturas de los subcontratistas.
- 3) Del 22 de junio de 1999 al 20 de octubre de 2000 se le pagaron a los subcontratistas A y B, 1,118 horas de servicios por \$105,000 sin que éstos sometieran, ni el Contratista o la Autoridad le requirieran los nombres de los empleados que realizaron las tareas.

La Autoridad le pagó al Contratista \$8,400 por los servicios administrativos de tramitación y verificación de las facturas de los subcontratistas.

- 4) Del 27 de mayo de 1999 al 20 de octubre de 2000 la Autoridad le pagó a los subcontratistas A y B, 1,002 horas de servicios por \$101,255 sin que éstos indicaran los días específicos en que fueron prestados los mismos. Además, la Autoridad le pagó al Contratista \$8,100 por gastos administrativos en la tramitación y revisión de dichas facturas.
- 5) En 13 de las facturas por \$11,420, el Subcontratista C reclamó el reembolso de gastos incurridos en visitas a 38 supermercados y 316 restaurantes por parte de uno de sus empleados. El Subcontratista no sometió y el Contratista o la Autoridad no le requirieron una descripción de los gastos incurridos por \$10,023 (88 por ciento). La evidencia presentada solamente indicaba las fechas y los importes de los gastos incurridos. Los gastos reclamados correspondían a \$9,704 por consumo en restaurantes y \$319 por compras en supermercados. En los documentos examinados no se establecían las razones por las cuales la Autoridad no requirió del Contratista o del subcontratista la evidencia indicada.
- 6) El 16 y 22 de julio de 1999 la Autoridad le pagó al Contratista \$5,661 por servicios prestados por el Subcontratista C. El Contratista no sometió y la Autoridad no le requirió las hojas de asistencia y de tiempo trabajado por los empleados que prestaron dichos servicios.
- 7) El 17 de diciembre de 1999 la Autoridad le pagó al Contratista \$295 por gastos de viajes y comidas, entre otros, incurridos por el Subcontratista C. La evidencia del gasto sometida era una copia de la factura original. En ésta no se podía distinguir el importe desembolsado por cada concepto de gasto. La Autoridad no requirió del Contratista o del Subcontratista el original de la factura señalada. En los documentos examinados no se establecían las razones al respecto.

En la **Cláusula Núm. Cuatro** del contrato se estableció que las facturas al cobro debían especificar, certificar y contener una descripción clara del tiempo y de los trabajos realizados por el Contratista y sus subcontratistas. También requería que todas las facturas fueran acompañadas de los recibos y un detalle resumido que apoyara todos los gastos a reembolsarse.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública 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, de éstas ocurrir, se puedan fijar responsabilidades; y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. En consonancia con dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno, todo desembolso de fondos públicos debe estar respaldado por justificantes originales o certificados. Además, dichos justificantes deben contener información necesaria para poder evaluar adecuadamente el gasto como lo son; los nombres de los empleados que prestaron el servicio, una distribución de las horas facturadas, una descripción de los gastos indirectos incurridos, las hojas de asistencia y recibos de los pagos efectuados, protegiendo así el interés público.

- b. El 8 de junio, 20 de julio, y 17 de diciembre de 1999, y 2 y 10 de mayo de 2000 la Autoridad le pagó al Contratista \$80 por gastos incurridos por el Subcontratista C por el consumo de bebidas alcohólicas. Solicitamos y la Autoridad no pudo suministrar las razones para ello.

En la **Sección 9 del Artículo VI 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 y extravagantes. 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.

c. El Área de Presupuesto y Asuntos Fiscales de la Autoridad tenía a su cargo la revisión, la preintervención y el pago de las facturas sometidas por los contratistas. El examen realizado sobre dicho proceso reveló lo siguiente:

- 1) Del 1 de junio de 1999 al 27 de noviembre de 2000 la Autoridad le pagó 48 facturas al Contratista mediante 26 pagos por \$1,841,725 correspondiente a servicios prestados directamente por éste, así como por sus subcontratistas. Los empleados que preintervinieron las facturas indicadas realizaron ajustes de menos a las mismas por \$403,443. En 25 de los pagos (96 por ciento) mediante los cuales se efectuaron ajustes por \$387,697 a 25 de las 48 facturas, no se incluyó el nombre ni la firma o las iniciales del funcionario o empleado que realizó los mismos. Además, en 5 de los 26 pagos, mediante los cuales se realizaron ajustes de menos a 6 facturas por \$22,779, no se indicó la razón específica para los mismos. Solo se estableció el importe a pagar después de los ajustes.
- 2) Del 27 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad pagó al Contratista 65 facturas por \$2,502,711 las cuales no fueron marcadas como preintervenidas. Por otro lado, los justificantes de 285 facturas por \$9,617,521 tampoco fueron marcados como preintervenidos.
- 3) Del 27 de mayo de 1999 al 28 de diciembre de 2000 la Autoridad realizó 226 pagos al Contratista por \$10,430,533. Los comprobantes que constituían los justificantes para 230 facturas por \$9,115,977 no fueron marcados con la palabra **pagado** o **cancelado**. Por otro lado, 59 facturas por \$1,383,888 tampoco fueron marcadas con la palabra **pagado** o **cancelado**.
- 4) Del 18 de mayo de 1999 al 20 de diciembre de 2000 la Autoridad le pagó al Contratista 199 facturas por \$7,490,404. El funcionario que certificó las mismas como correctas y legales no estableció la fecha de la verificación. Esto a pesar de que la

Autoridad mantenía un sello de goma utilizado para certificar las facturas el cual proveía espacio para indicar la fecha de certificación.

En la **Ley Núm. 230** se dispone que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. En consonancia con dicho procedimiento y como norma de sana administración y de control interno, los funcionarios que preintervienen y realizan ajustes a los documentos y transacciones operacionales de una agencia deben incluir claramente sus nombres y las fechas en que efectúan los mismos. Además, los documentos procesados para pago deben ser marcados con las palabras, preintervenido y **pagado** o **cancelado** para evitar la duplicidad en el pago.

d. La Autoridad utiliza el **Formulario Núm. ADS-35-006 (Comprobante de Desembolso)** para tramitar los pagos a los contratistas. Del 27 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad emitió 322 **Comprobantes de Desembolso** a favor del Contratista para igual número de pagos por \$12,697,810. El examen de los referidos **Comprobantes de Desembolso** reveló que:

- 1) En 307 (95 por ciento) por \$11,811,538 el empleado que tramitó y verificó el mismo no cumplimentó el encasillado de **objeto**.
- 2) En 89 (28 por ciento) por \$5,617,010 no se indicaba el número de cuenta de la procedencia de los fondos.
- 3) En 24 (7 por ciento) por \$1,448,195 la Autoridad realizó más de un pago con el mismo número de comprobante. En dos ocasiones se utilizó el mismo número para tres comprobantes y en 22 ocasiones se repitió en una vez adicional el mismo número.
- 4) En 17 (5 por ciento) por \$685,024 no se indicó el número de factura a pagarse.
- 5) En 4 (1 por ciento) por \$31,495 el número de cheque de pago fue alterado sin incluir las iniciales del empleado que lo realizó.

- 6) En 4 por \$78,498 las fechas de aprobación fueron alteradas y no se incluyó el nombre o las iniciales del empleado que realizó la enmienda.
- 7) En 3 por \$76,485 el número de cheque incluido era diferente al número de cheque mediante el cual se realizó el pago finalmente.
- 8) En 3 por \$48,060 no se indicó en la **Hoja de Preintervención** del comprobante la disponibilidad de los fondos.
- 9) El **Formulario del Comprobante de Desembolso** no estaba prenumerado. El mismo es numerado a medida que se utiliza.

Los **Comprobantes de Desembolso** proveen espacio para que se incluya, entre otras cosas, el objeto de desembolso, el número de la cuenta de donde se desembolsarán los fondos, el número del cheque mediante el cual se pagarán los servicios, el número de la factura al cobro presentada, y las firmas de los empleados que verifican y aprueban el mismo. Por otro lado, la **Hoja de Preintervención** de los comprobantes provee espacio para que se incluya la disponibilidad de los fondos y la firma del empleado que prepara la misma.

En la **Ley Núm. 230** se establece 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. Además, se dispone que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. En consonancia con esto y como norma de sana administración y de control interno, en este caso en específico, la Autoridad debe cumplimentar en todas sus partes los formularios diseñados y utilizados para controlar sus operaciones, entre ellos, los **Comprobantes de Desembolsos** y las **Hojas de Preintervención** de documentos. Además, como medida de control, los **Comprobantes de Desembolsos** deben estar prenumerados.

Las situaciones comentadas no le permiten a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre la prestación de los servicios, y la preintervención y pago de las facturas al cobro sometidas por sus contratistas. Ello propicia el ambiente para la realización de pagos indebidos o improcedentes con los consecuentes efectos adversos para las finanzas de la Autoridad. La situación comentada en el **Apartado b.** propició, además, el uso indebido de fondos públicos por \$80. Ello ya que los mismos no constituían una prioridad para el pueblo ni los servicios que debe prestar la Autoridad.

Las situaciones comentadas son indicativas de que los funcionarios que tenían a cargo los procesos de preintervención y de los desembolsos no cumplieron con las disposiciones de ley, las cláusulas contractuales, y con las normas de sana administración y de control interno mencionadas.

En la carta del doctor Quintana Méndez, Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Establecer mediante Orden Administrativa que todo pago debe ser realizado con documentos originales según está estipulado en la ley # 230 y cónsono con la política de Sana Administración. La Oficina de Auditoría Interna está preparando un plan cuyo objetivo primordial será el verificar los controles internos y los procedimientos establecidos. Se han realizado reuniones con diferentes Directores de las Áreas con el propósito de establecer medidas correctivas adicionales. En la actualidad se han establecido medidas con el propósito de evitar los gastos innecesarios y extravagantes ya señalados. Establecer por escrito que el Preinterventor debe al momento de trabajar con los documentos a pagar debe estampar el Sello de Pagado, Sello de preintervención y sus iniciales, En el caso de que haya que ajustar alguna factura, se debe anotar las iniciales de la persona. [**Apartado del a.1) al 7), b., del c.1) al 4) y del d.1) al 9)**]

En la carta del ingeniero Pagán Rosa, ex Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Destacamos que a nuestro mejor entender, siempre se requerían los documentos justificantes de los cargos reclamados, así como una Certificación a los efectos de que los mismos eran correctos. [**Apartado del a.1) al 7)**]

Como hemos indicado en múltiples informes y respuestas de Informes a la Oficina del Contralor, (Ver respuestas presentadas en Junio del 2004) como parte

de los esfuerzos de evitar estas críticas posteriores; se estableció en la Administración del Contrato de... así como en otros relacionados, un mecanismo o procedimiento riguroso de auditoría y pago de los servicios prestados, el cual incluyó las siguientes estaciones: (i) auditoría por el propio suplidor; (ii) auditoría por el Contratista; (iii) revisión y auditoría de las facturas por la ADS, a través del departamento correspondiente y gerente asignado; (iv) Evaluación y Aprobación por un Comité Especial creado por la ADS; (v) por el Departamento de Finanzas y Contabilidad de la ADS; (vi) por el Director Ejecutivo; y (vii) finalmente, por el Banco Gubernamental de Fomento. **[Apartado c.1]**

En la carta de la ingeniera Longoria Ferrer, ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó lo siguiente:

En cuanto al pago de \$80 en gastos por el consumo de bebidas alcohólicas, estoy de acuerdo la ADS nunca debió pagar ningún gasto relacionado con bebidas alcohólicas. Estoy segura que esto fue un error involuntario, el personal que revisó estas facturas debió haberse percatado de que se trataba de bebidas alcohólicas. **[Apartado b.]**

Las facturas y documentos relacionados eran revisados por una cantidad de personas entre las cuales se encontraban los usuarios, personal que solicitaba el servicio y que estaba al tanto de lo que requería el trabajo por lo tanto estos eran los responsables de verificar y de hacer ajustes a las facturas cuando estos entendían que debían hacerlo y que lo facturado sobrepasaba a lo requerido o trabajado. Los empleados que revisaron las facturas y documentos debieron complementar correctamente el comprobante de desembolso y todo lo requerido. **[Apartado del c.1) al 4) y del d.1) al 9)]**

Consideramos las alegaciones del ingeniero Pagán Rosa, respecto del **Apartado a.1) al 7) y c.1)**, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 2 y de la 4.a. a la e. y 7.

Hallazgo 3 - Deficiencias en pagos realizados a un subcontratista por servicios técnicos y especializados en ingeniería

- a. El 12 de febrero de 1999 el Contratista formalizó un contrato con una compañía (Subcontratista D) para que prestara servicios especializados en los proyectos de la Autoridad. En el contrato se acordó, entre otras cosas, que el Subcontratista prestaría

servicios para preparar un *Project Assessments* para los 72 proyectos de la Autoridad¹⁴. El contrato estaría vigente del 12 de febrero de 1999 al 11 de febrero de 2000 y podría ser extensivo hasta el 11 de febrero de 2004 mediante acuerdo entre las partes y a base de la disponibilidad de fondos. Los honorarios se fijaron a base de un pago fijo por hora de servicio así como el reembolso de gastos incidentales.

Del 29 de marzo de 1999 al 30 de noviembre de 2000 el Subcontratista D sometió 73 facturas al cobro por \$4,887,354 al Contratista por los servicios prestados. De dicho importe, \$4,829,810 correspondían a gastos de nómina y \$57,544 a otros gastos. Las facturas fueron a su vez sometidas por el Contratista a la Autoridad para el pago correspondiente. Del 18 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad pagó al Contratista los importes facturados más \$390,782 por *Administrative Fees*.

El Principal¹⁵ del Subcontratista D era a su vez el único accionista de una Corporación que mantuvo contratos con la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) del 19 de enero de 1999 al 8 de marzo de 2001. Empleados del Subcontratista D también eran empleados de dicha Corporación. Mediante el contrato con la ACT, esta Corporación actuó como gerente de proyecto (*Project Manager*) en el desarrollo del Tren Urbano. De enero de 1999 a diciembre de 2000 la ACT le efectuó 30 pagos a dicha Corporación por \$10,335,130 por los servicios prestados. De éstos, \$5,327,530 correspondían al pago de nómina.

El examen de las nóminas presentadas por el Subcontratista D al Contratista, por servicios prestados a la Autoridad, y de la Corporación que tenía contratos con la ACT reveló lo siguiente:

- 1) De acuerdo a las nóminas del Subcontratista D, éste facturó por trabajos realizados por 51 empleados en la prestación de los servicios a la Autoridad. Seleccionamos una muestra de las hojas de tiempo trabajado de 15 de éstos (29 por ciento) los cuales

¹⁴ Los *Project Assessments* consistían del desarrollo de una gráfica utilizando el método conocido como *Critical Path Method*. El mismo está basado en planes de trabajo sometidos a la Autoridad por el Contratista.

¹⁵ En las hojas de tiempo trabajado se incluye la palabra "Principal" después de su nombre. Además, fue el incorporador y agente residente del Subcontratista D.

prestaron servicios durante el período del 19 de enero de 1999 al 16 de junio de 2000. Al comparar dichas hojas de tiempo trabajado contra las hojas de tiempo trabajado sometidas a la ACT determinamos que dichos empleados prestaron servicios para la Autoridad, a través del Subcontratista, y a la ACT a través de la Corporación, durante un mismo período de tiempo. La Autoridad pagó \$3,049,762 y la ACT \$2,250,097, para un total de \$5,299,859 a los empleados mencionados.

El examen de dichas facturas reveló lo siguiente:

- a) Durante los días 21 y 22, y del 25 al 28 de enero de 1999 (seis días), el Subcontratista D facturó, a través del Contratista, 48 horas a la Autoridad por \$1,680 por los servicios prestados por el **Empleado Núm. 1** a base de 8 horas diarias. Por otro lado, durante los mismos seis días, la Corporación facturó a la ACT 57 horas por \$520 por el empleado indicado a base de 9.5, 9.5, 10, 9, 9.5 y 9.5 horas diarias, respectivamente. Ello implica que el empleado trabajó un total de 105 horas durante los seis días mencionados a base de 17.5, 17.5, 18, 17, 17.5 y 17.5, respectivamente por \$2,200. La hoja de tiempo trabajado sometida por el Subcontratista D a la Autoridad, correspondiente al **Empleado Núm. 1**, no estaba firmada por éste y solamente contenía la firma, mediante un sello de goma, del Presidente del Subcontratista D.

El 13 de marzo de 2000 la Autoridad pagó al Subcontratista D, a través del Contratista, \$1,680 por los servicios prestados. Por otro lado, le pagó al Contratista \$134 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- b) El 31 de octubre de 1999 el Subcontratista D sometió a la Autoridad, a través del Contratista, dos hojas de tiempo trabajado por el **Empleado Núm. 2** correspondientes a las quincenas del 1 al 15 y del 16 al 30 de octubre de 1999. Mediante las mismas, el Subcontratista D facturó 80 horas por dicho Empleado por cada quincena para un total de 160 horas mensuales. La Autoridad evaluó las hojas sometidas y redujo en 14 y 16 horas, respectivamente la factura. El 23 de diciembre

de 1999, mediante el **Cheque Núm. 1407** la Autoridad le pagó al Contratista solamente 66 y 64 horas por \$11,050. Solicitamos y la Autoridad no pudo informarnos las razones por las cuales se realizó el ajuste mencionado.

El Subcontratista D sometió nuevamente a la Autoridad, a través del Contratista, dos hojas diferentes de tiempo trabajado¹⁶ por el **Empleado Núm. 2** y facturó esta vez 14.4 horas por cada quincena indicada para un total de 28.8 horas de servicios. El 30 de agosto de 2000, mediante el **Cheque Núm. 1857**, la Autoridad le pagó \$2,448 al Contratista por las horas indicadas. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones por las cuales se le pagaron las 28.8 horas adicionales al Contratista. En resumen, la Autoridad le pagó al Subcontratista D, a través del Contratista, 158.8 horas de servicios prestadas por el **Empleado Núm. 2** por \$13,498 prestados durante octubre de 1999.

Determinamos que las cuatro hojas de tiempo trabajado sometidas por el Subcontratista D eran fotocopia de los originales. Éstas no estaban firmadas por el **Empleado Núm. 2** y si por el Presidente del Subcontratista D. Además, en dos de las hojas de tiempo trabajado, se incluyó en el lado inferior derecho de las mismas, entre otras cosas, lo siguiente; “15-30 sept. 99 y sept. 16-30”, fechas que no corresponden al período facturado.

- c) El 31 de octubre de 1999 el Subcontratista D, a través del Contratista, facturó a la Autoridad dos hojas de tiempo trabajado por 48 y 56 horas de servicios prestadas por el **Empleado Núm. 3** durante las quincenas del 1 al 15 y del 16 al 31 de octubre de 1999, respectivamente, por \$8,840. El 23 de diciembre de 1999 la Autoridad ajustó la factura sometida y le pagó al Subcontratista D solamente 24 y 32 horas, respectivamente, por \$4,760. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.

¹⁶ No pudimos determinar la fecha en que fue sometida la factura a la Autoridad.

El 4 de agosto de 2000, aproximadamente diez meses con posterioridad a la facturación inicial, el Subcontratista D sometió para pago las hojas de tiempo trabajado de otros empleados que prestaron servicios igualmente durante octubre de 1999 y que no habían sido pagados anteriormente. En éstas, incluyeron, igualmente, las hojas de tiempo trabajado del **Empleado Núm. 3** y se facturaron las restantes 48 horas por \$4,080 que la Autoridad le había deducido inicialmente al Subcontratista D. El 30 de agosto de 2000 la Autoridad le pagó las mismas para un total de \$8,840 por los servicios prestados por el **Empleado Núm. 3** durante el mes de octubre de 1999. Por otro lado, la Autoridad le pagó al Contratista \$707 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

Determinamos que las cuatro hojas de tiempo trabajado sometidas por el Subcontratista D eran fotocopia de los originales. Ninguna de éstas, estaba firmada por el **Empleado Núm. 3**. Todas contenían solamente la firma, mediante un sello de goma, y las iniciales en la parte inferior izquierda del Presidente del Subcontratista D.

- d) El 15 de mayo y el 30 de junio de 2000, el Subcontratista D, a través del Contratista, sometió a la Autoridad las hojas de tiempo trabajado por el **Empleado Núm. 4** por trabajos realizados durante el período del 1 de abril al 30 de junio de 2000. Este reclamó el pago de 457.5 horas por \$68,625. El 13 de septiembre y el 26 de octubre de 2000 la Autoridad le pagó, a través del Contratista, los \$68,625 al Subcontratista D. Por otro lado, la Autoridad le pagó al Contratista \$5,490 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

Determinamos que ninguna de las hojas de tiempo trabajado sometidas por el Subcontratista D, estaban firmadas por el **Empleado Núm. 4**. Éstas solamente estaban firmadas, mediante un sello de goma, y contenían las iniciales en la parte inferior izquierda del Presidente del Subcontratista D.

- e) Del 1 de mayo al 30 de junio de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad, a través del Contratista, 348 horas (31 días) por \$12,180 por los servicios prestados

por el **Empleado Núm. 5**. Las horas de servicios reclamadas fluctuaron entre 8 y 12.5 horas diarias.

En las hojas de tiempo trabajado del empleado se estableció que en 5 de los días (16 por ciento) éste laboró llevando documentos al proyecto del Tren Urbano de la ACT. El 14 de julio de 1999, mediante los **cheques núms. 1114 y 1115** la Autoridad le pagó \$1,978 al Subcontratista D, a través del Contratista, por las horas indicadas a pesar de que algunas de las labores desempeñadas por el **Empleado Núm. 5** no se relacionaban con los proyectos de infraestructura de la Autoridad. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrar las razones para ello. La Autoridad le pagó al Contratista \$158 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas.

En la hoja de tiempo trabajado del 1 al 15 de mayo de 1999 se indicó que el **Empleado Núm. 5** trabajó 30.5 horas extras durante dicho período. Dichas horas carecían de la aprobación del supervisor inmediato del empleado o cualquier otro empleado autorizado del Subcontratista D. La hoja tampoco contenía la firma del empleado que revisó la misma. El 14 de julio de 1999 la Autoridad le pagó \$1,068 al Subcontratista D, a través del Contratista, por dichas horas sin requerir la información indicada. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrar las razones para ello.

- f) Del 29 de marzo de 1999 al 30 de noviembre de 2000 la Autoridad pagó al Subcontratista D, a través del Contratista, \$106,683 por los servicios prestados por el **Empleado Núm. 6**. Por otro lado, la Autoridad le pagó al Contratista \$8,535 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

Efectuamos un examen de las hojas de tiempo trabajado por el **Empleado Núm. 6** del 1 de mayo al 31 de agosto de 1999¹⁷ en donde se reclamaba el pago de 452 horas de servicios secretariales por \$15,820 a base de \$35 por hora. Determinamos que en cuatro de éstas, mediante las cuales se reclamaron 291.5 horas de servicios por

¹⁷ Excluimos las hojas del mes de julio debido a que no pudieron ser localizadas.

\$10,202, las firmas de éste eran diferentes. Además, en dos hojas de tiempo trabajado correspondientes al período del 1 al 30 de junio de 1999 carecían de su firma. Las mismas estaban firmadas solamente por el Presidente del Subcontratista D. La Autoridad le pagó al Subcontratista D, a través del Contratista, \$5,517 por 160.5 horas prestadas por el **Empleado Núm. 6**. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)a) al f)** fueron referidas al Secretario de Justicia por carta del 1 de marzo de 2004 por posibles violaciones de ley incurridas.

g) El examen de las hojas de tiempo trabajado por otros cinco empleados del Subcontratista D del 19 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2001, reveló lo siguiente:

(1) Del 25 al 29 de enero de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad, servicios prestados directamente por el Principal de dicha compañía (**Empleado Núm. 7**), a razón de 8 horas diarias. Durante los mismos días, la Corporación que rendía servicios a la ACT facturó a ésta 11 horas diarias de servicios prestados por el empleado mencionado. Esto para un total de 19 horas diarias facturadas por servicios prestados por el **Empleado Núm. 7**. La Autoridad le pagaba al Subcontratista D a razón de \$200 por hora por los servicios del **Empleado Núm. 7**, mientras que la ACT le pagaba a \$83.56¹⁸ la hora.

El 13 de marzo de 2000 la Autoridad, mediante el **Cheque Núm. 1503**, le pagó al Subcontratista D 40 horas por \$8,000 por los servicios prestados por el **Empleado Núm. 7**. La hoja de tiempo trabajado sometida por el Subcontratista D a la Autoridad no estaba firmada por el **Empleado Núm. 7**,

¹⁸ No empecé a que la ACT le pagaba a \$83.56 la hora, posteriormente se le incluía un por ciento para pago adicional lo cual elevaba el importe por hora a cerca de los \$200.

solamente contenía la firma, mediante un sello de goma, del Presidente de la compañía.

La Autoridad pagó al Contratista \$640 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- (2) El 29 de marzo de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad, 32 horas de servicios prestados por el Presidente de dicha compañía durante los días 21, 22, 25 y 26 de enero de 1999 a base de 8 horas diarias. Para los mismos días, la Corporación le facturó a la ACT 40 horas de servicios prestados por dicho empleado a base de 10 horas diarias. Ello significa que dicho empleado prestó un total de 18 horas de servicios diarios durante los días indicados (4 días). La Autoridad le pagó los servicios a base de \$150 por hora, para un total de \$4,800, mientras que la ACT le pagó a base de \$64.28¹⁹ por hora, para un total de \$2,571.

En este caso determinamos que la hoja de tiempo trabajado presentada por el Subcontratista D estaba firmada por el Presidente, mediante un sello de goma. La Autoridad no objetó la factura y el 13 de marzo de 2000, mediante el **Cheque Núm. 1503**, le pagó al Subcontratista D \$4,800 por los servicios prestados por el **Empleado Núm. 8**.

La Autoridad pagó al Contratista \$384 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- (3) El 29 de marzo de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad, por conducto del Contratista, 48 horas de servicios prestados por el **Empleado Núm. 9** durante los días 26, 27, 28 y 29 de enero de 1999 a base de 13, 11, 12,

¹⁹ No empece a que la ACT le pagaba a \$64.28 la hora, posteriormente se le incluía un por ciento para pago adicional lo cual elevaba el importe por hora a cerca de los \$150.

y 12 horas diarias, respectivamente. Para los mismos días, la Corporación que le prestaba servicios a la ACT le facturó a ésta 37 horas de servicios prestados por el **Empleado Núm. 9** a base de 8, 10, 10 y 9 horas diarias, respectivamente. Ello significa que dicho empleado prestó un total de 21, 21, 22 y 21 horas de servicios diarios durante los días indicados (4 días), respectivamente. La Autoridad le pagó los servicios a base de \$115 por hora para un total de \$5,520, mientras que en la ACT se le pagaron a base de \$33.48²⁰ por hora para un total de \$1,238.76.

En este caso determinamos que la hoja de tiempo trabajado sometida por el Subcontratista D a la Autoridad no estaba firmada por el empleado que realizó las tareas, sólo contenía la firma, mediante un sello de goma del Presidente del Subcontratista D. La Autoridad no objetó la factura y el 13 de marzo de 2000, mediante el **Cheque Núm. 1503**, le pagó al Subcontratista D \$5,520 por los servicios prestados.

La Autoridad pagó al Contratista \$442 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- (4) El 29 de marzo de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad, por conducto del Contratista, 56 horas de servicios prestados por el **Empleado Núm. 10** durante los días 21, 22, 25, 26, 27, 28 y 29 de enero de 1999 a base de 8 horas diarias, respectivamente. Para los mismos días, la Corporación le facturó a la ACT 63 horas de servicios prestados por el **Empleado Núm. 10** a base de 9 horas diarias, respectivamente. Ello significa que dicho empleado prestó un total de 17 horas de servicios diarios durante los días indicados, respectivamente. La Autoridad pagó los servicios a base de \$85 por hora para

²⁰ No empecé a que la ACT le pagaba a \$33.48 la hora, posteriormente se le incluía un por ciento para pago adicional lo cual elevaba el importe por hora a cerca de los \$115.

un total de \$4,760, mientras que en la ACT se le pagaron a base de \$25.06²¹ por hora, para un total de \$1,579.

En este caso determinamos que la hoja de tiempo trabajado sometida por el Subcontratista D a la Autoridad no estaba firmada por el empleado que realizó las tareas y sólo contenía la firma, mediante un sello de goma, del Presidente del Subcontratista D. La Autoridad no objetó la factura y el 13 de marzo de 2000, mediante el **Cheque Núm. 1503** le pagó al Subcontratista D \$4,760 por los servicios prestados. Por otro lado, la Autoridad le pagó al Contratista \$381 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- (5) El 31 de diciembre de 1999 el Subcontratista D, por conducto del Contratista, facturó a la Autoridad 30 horas de servicios prestados durante los días 21, 22 y 23 de diciembre de 1999 por el **Empleado Núm. 11** a base de 10.5, 10.5 y 9 horas diarias, respectivamente. El 30 de marzo de 2000, mediante el **Cheque Núm. 1542**, la Autoridad le pagó al Subcontratista D \$2,550 por los servicios prestados.

El Subcontratista sometió a la Autoridad una fotocopia²² de la factura original tramitada en diciembre de 1999 donde reclamaba el pago de 8.5, 10.5 y 8 horas correspondiente a horas adicionales trabajadas por el **Empleado Núm. 11** durante los días 21, 22 y 23 de diciembre, respectivamente. Ello significa que durante los días indicados el **Empleado Núm. 11** prestó servicios para la Autoridad por 19, 21 y 17 horas diarias, respectivamente, para un total de 57 horas.

²¹ No empece a que la ACT le pagaba a \$25.06 la hora, posteriormente se le incluía un por ciento para pago adicional lo cual elevaba el importe por hora a cerca de los \$85.

²² La Autoridad no registró la fecha en que se recibió la copia de la factura por parte del Subcontratista D.

En este caso determinamos que la hoja de tiempo trabajado sometida por el Subcontratista D a la Autoridad el 31 de diciembre de 1999 no estaba firmada por el empleado que realizó las tareas y sólo contenía la firma, mediante un sello de goma, del Presidente del Subcontratista D. La Autoridad no objetó la factura y el 30 de marzo y el 30 de agosto de 2000, mediante los **cheques núms. 1542 y 1858**, le pagó al Subcontratista D \$4,845 por las 57 horas de servicios prestados por el **Empleado Núm. 11**. La Autoridad le pagó al Contratista \$388 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

- h) El 29 de marzo de 1999 el Subcontratista D facturó a la Autoridad \$85,835 a través del Contratista, por 774 horas de servicios prestados en 16 proyectos. Esto mediante 17 hojas de tiempo trabajado por sus empleados del 16 al 31 de enero de 1999. La Autoridad preintervino la factura el 10 de marzo de 2000, o sea 404 días con posterioridad a la fecha en que se prestaron los servicios.

El 13 de marzo de 2000 la Autoridad mediante el **Cheque Núm. 1503** le pagó al Subcontratista D, a través del Contratista, \$85,835 por los servicios prestados. Además, le pagó al Contratista \$6,867 por gastos administrativos de revisión y tramitación de las facturas del Subcontratista D.

La Autoridad no estableció una cláusula en el contrato formalizado con el Contratista que requiriera la presentación de las facturas al cobro dentro de una fecha específica luego de prestados los servicios. No empujó a ello, se dispuso que la Autoridad tendría que realizar el correspondiente desembolso dentro de un término máximo de 30 días consecutivos luego de prestados los servicios. El 1 de septiembre de 2000, mediante la **Sexta Enmienda al Contrato** del 31 de agosto de 2000, se estableció que el Contratista tenía que someter sus facturas a la Autoridad en un término de 15 días laborables luego de finalizado el mes que se facturaba.

- i) En la factura comentada en el **Apartado h)** el Subcontratista D incluyó, además, 110.43 horas por \$11,175 prestadas por sus empleados del 19 al 31 de enero de 1999 en tres proyectos que no estaban incluidos en el contrato con el Contratista²³ o en alguna enmienda al mismo. La Autoridad tampoco había emitido una autorización por escrito para el desarrollo de los trabajos.

El 30 de junio de 1999, entre 150 y 162 días con posterioridad a la fecha de la prestación de los servicios, la Autoridad incluyó dos de los tres proyectos mencionados como parte del contrato existente con el Contratista. [**Tercera Enmienda (Enmienda C)**]. El 1 de septiembre de 2000, entre 579 y 591 días con posterioridad a la fecha de la prestación de los servicios, la Autoridad incluyó el proyecto restante como parte del contrato existente con el Contratista. [**Sexta Enmienda (Enmienda F)**]

La Autoridad le pagó al Subcontratista D los \$11,175 por los servicios prestados mediante el **Cheque Núm. 1503** antes mencionado. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones por las cuales ésta pagó los referidos servicios en proyectos que al momento de prestarse los mismos no estaban incluidos en el contrato original y sus enmiendas formalizados con el Contratista.

- j) Del 18 de mayo de 1999 al 29 de diciembre de 2000 la Autoridad, a través del Contratista, le realizó 55 pagos por \$4,887,354 al Subcontratista D por servicios prestados (\$4,829,810) y gastos incurridos (\$57,544). De febrero de 1999 a agosto de 2000 el Subcontratista D incurrió en gastos por \$5,856. Los reportes de gastos sometidos por el Subcontratista D a la Autoridad para el reembolso correspondiente contenían el membrete de la compañía que era contratista en la ACT. La Autoridad no cuestionó dicha situación y le pagó al Subcontratista D del 14 de julio de 1999 al 21 de diciembre de 2000 los \$5,856.

²³ Estos proyectos estaban contemplados en el **Plan de Infraestructura** de la Autoridad pero no así en el contrato con el Contratista.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública 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, de éstos ocurrir, fijar responsabilidades; y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. Además, se dispone que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. En consonancia con dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno, en este caso en específico, la Autoridad debió requerirle al Contratista la evidencia necesaria que justificara los gastos reclamados por éste y sus subcontratistas. Entre ello, debió solicitarle que los subcontratistas le sometieran los originales de las hojas de tiempo trabajado y que las mismas estuvieran firmadas por los empleados que prestaron los servicios y aquellos que los supervisaron. Por otro lado, debió establecer en todos los contratos cláusulas que establecieran un tiempo límite para que las compañías contratadas sometieran sus facturas al cobro. Además, aceptar facturas y cargos solamente por proyectos que estén incluidos en los contratos formalizados.

Las situaciones comentadas le impiden a la Autoridad ejercer un control adecuado sobre la verificación y el pago de facturas, y costos reclamados por sus contratistas. Ello propicia el ambiente para el pago duplicado o indebido de fondos públicos así como para la comisión de errores e irregularidades y que las mismas no se detecten a tiempo con los consecuentes efectos adversos para la Autoridad.

Las situaciones comentadas denotan que la Directora Ejecutiva y demás funcionarios no ejercieron una supervisión efectiva de los desembolsos y justificantes correspondientes. Además, se atribuyen a que los funcionarios a cargo de preintervenir las facturas y documentos justificantes sometidos por el Contratista no realizaron una preintervención adecuada de los mismos.

En la carta del doctor Quintana Méndez, Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Se estará dando énfasis al Área de Preintervenciones para mejorar y actualizar el proceso y así poder velar que no se repita lo antes señalado. Establecer un reglamento para la Preintervención de Documentos de la Autoridad de Desperdicios Sólidos. **[Apartado del a.1)a) al j)]**

En la carta del ingeniero Pagán Rosa, ex Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, éste nos indicó entre otras cosas, lo siguiente:

Los trabajos entre ADS y... estaban controlados por el mecanismo de *Request for Services* por cada proyecto y por tareas. A estos efectos, ADS decidió implementar dicho procedimiento para solicitar los servicios que se necesitarían bajo la implementación del Plan bajo el Contrato con... Este proceso comprende la identificación por parte de la ADS de servicios requeridos, y requería que... le sometiera a ADS un documento donde establecía el ámbito de los servicios a proveerse. Este documento debía tener la autorización previa de la ADS en el caso de sus Subcontratistas, antes de que... o sus subcontratistas comenzaran cualquier servicio o tarea requerida. El RFS establecía los participantes para realizar las tareas, término de duración y descripción de las tareas requeridas. Todos los RFS siempre eran negociados con la ADS y autorizados por ésta. Se destaca que la ADS siempre pagó por los servicios provistos y ajustaba las facturas presentadas para aquellos servicios que no se habían completados o que contenían tareas no contratadas, las cuales no se pagaban. **[Apartado del a.1)a) al f)]**

De acuerdo a mis notas, durante estas fechas fue cuando se comenzó el proyecto para... y ADS y había que rendir los primeros informes y evaluaciones del status de los proyectos en un tiempo limitado. Para cumplir con estos compromisos tanto personal de la ADS como el personal contratado tuvo que trabajar a doble tiempo para poder establecer los procedimientos a seguir, organizar los equipos de trabajo y obtener la información necesaria para poder definir el status de los proyectos al inicio del contrato. Existen otras fechas durante el término del contrato durante las cuales hubo que trabajar más de ocho horas en un día para poder cumplir con compromisos de las agencias ineludibles. **[Apartado del a.1)g)1) al 5)]**

Reclaman que se presentaron facturas fuera de tiempo y que se trabajó en proyectos que no estaban en el contrato. Le indicamos que no podemos contestar sobre las fechas en que se presentaron las facturas pues no tenemos accesos a las mismas. Sin embargo, destacamos que no se podía realizar ningún trabajo o tarea relacionada con los aspectos contratados a menos que no se hubiera previamente aprobado un *Request for Service*. Dicho mecanismo se instituyó precisamente

para evitar situaciones como la que el Auditor reseña en el Informe. En vista de lo cual, en la ADS debe haber un documento de *Request for Service* aprobado para cubrir dichos servicios. **[Apartado a.1)h)]**

En la carta de la ingeniera Longoria Ferrer ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó lo siguiente:

Me sorprendió grandemente los hallazgos encontrados en relación a documentos sometidos con información incorrecta y las cuales los mismos empleados corroboraron como falsas. Nunca me hubiera imaginado que eso pudiera suceder pues los trabajos realizados lo hacían muy profesionalmente. **[Apartado del a.1)a) a la j)]**

Consideramos las alegaciones del ingeniero Pagán Rosa, respecto al **Apartado del a.1)a) al h)** pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 4. f., 5 y 6.

Hallazgo 4 - Deficiencias en las facturas sometidas por el Contratista

a. Del 1 de junio de 1999 al 26 de diciembre de 2000 el Contratista sometió a la Autoridad 35 facturas al cobro por \$1,893,721 por los servicios prestados directamente por éste, los cuales incluían consultoría para el desarrollo del Plan Regional y Organizacional y Gerencial, para la implantación del mismo y otros gastos relacionados. La Autoridad efectuó 48 pagos al Contratista por la suma mencionada. El examen realizado reveló lo siguiente:

- 1) El Contratista sometió cinco facturas por \$53,413 entre 39 y 160 días calendarios luego de la fecha en que se prestaron los servicios. En los contratos formalizados el 19 de enero de 1999 y sus enmiendas realizadas el 4 de marzo, 19 de mayo y 30 de junio de 1999, 30 de junio y 26 de julio de 2000 entre el Contratista y la Autoridad no se establecieron disposiciones respecto a la fecha en que se debían someter para pago las facturas. El 31 de agosto de 2000, mediante la **Enmienda Núm. Sexta** al contrato, se estableció que el Contratista sometería a la Autoridad las facturas al cobro dentro de un período de 15 días laborables luego de finalizado el mes en que se facturaba.

- 2) En los contratos y enmiendas formalizadas por la Autoridad hasta el 26 de julio de 2000 se dispuso la evaluación de 43 proyectos por parte del Contratista y sus subcontratistas. Del 30 de junio de 1999 al 31 de marzo de 2000 el Contratista facturó a la Autoridad y ésta le pagó servicios por \$20,736 relacionados con 11 proyectos que no estaban especificados en los contratos iniciales y sus enmiendas. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.

En la **Ley Núm. 230** se establece como política pública 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, de éstos ocurrir, fijar responsabilidades; y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. Conforme con dicha política pública y como norma de control interno, en este caso en específico, la Autoridad debió exigir de sus contratistas que sometieran sus facturas al cobro dentro de un período razonable que permitiera evaluar prontamente los servicios y costos reclamados para determinar la legalidad y corrección de los mismos. Además, la Autoridad no debió permitir que el Contratista facturara por servicios y proyectos que no estaban especificados en los contratos formalizados.

Las situaciones comentadas le impiden a la Autoridad verificar prontamente las facturas al cobro sometidas por sus contratistas para determinar la legalidad y corrección de las mismas. Ello propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que las mismas no se detecten a tiempo con los consecuentes efectos adversos para al Autoridad.

- 3) El examen de 6 facturas sometidas por el Contratista correspondientes a los 11 proyectos mencionados reveló lo siguiente:
 - En seis (100 por ciento) por \$342,032 no se especificaron las tareas realizadas por cada uno de los empleados incluidos en la factura y la fecha específica en que se rindió el servicio.

- En cuatro (67 por ciento) por \$108,389 no se estableció el total de horas diarias trabajadas por cada empleado.
- En una (17 por ciento) por \$68,900 no se indicó el nombre ni las horas trabajadas por el o los empleados que prestaron los servicios en el proyecto.

En la **Cláusula Núm. Cuatro** del Contrato se dispuso que las facturas debían especificar y certificar el tiempo y los trabajos realizados por el Contratista, y sus subcontratistas, incluso la descripción del trabajo realizado por cada persona. Además, éstas debían estar acompañadas de los recibos pertinentes y un detalle resumido que apoyaran todos los gastos a ser reembolsados.

En el **Memorando Circular Núm. 07-93** se establece que la facturación por servicios profesionales y consultivos deberá ser detallada, específica y desglosada de tal forma que se puedan evaluar los servicios por los cuales se ha facturado. En consonancia con esto y como norma de sana administración, toda factura por servicios profesionales y consultivos debe contener información completa, detallada y confiable que permita verificar la corrección y propiedad de la misma.

La situación comentada privó a la Autoridad y a nuestros auditores, de información necesaria para poder evaluar la corrección, exactitud y legalidad de los costos facturados por el Contratista. Ello puede dar lugar a que se cometan errores o irregularidades, con los consiguientes efectos adversos para la Autoridad.

- 4) El 30 de junio de 1999 la Autoridad realizó la **Enmienda C** (tercera enmienda) al contrato del 19 de enero de 1999 con el Contratista. En el **Schedule N** de la misma se dispuso que los subcontratistas incluirían un cargo adicional por gastos indirectos (*Overhead Factor*) en el costo de los servicios legales que éstos prestaran para el Contratista. El mismo se aplicaría a base de los años de experiencia de los abogados que prestaran los servicios sobre un factor que variaría entre 1.25 y 1.39 sobre el costo por hora de éstos.

El 13 de agosto de 1999 el Contratista sometió a la Autoridad una **Factura al Cobro** correspondiente a servicios de Consultoría en el Desarrollo Organizacional de los proyectos prestados directamente por éste durante el período del 1 al 31 de julio de 1999. En dicha **Factura**, el Contratista reclamó el pago de \$6,121 por concepto de gastos indirectos sobre un factor de 1.39 y 1.25 sobre el costo de los servicios. El 19 de octubre de 1999 mediante el **Cheque Núm. 1286** la Autoridad pagó al Contratista \$15,768 por los servicios prestados más \$6,121 por los gastos indirectos. Ello a pesar de que en el contrato con éste no se estipulaba el pago de un factor de gastos indirectos sobre el costo de los servicios prestados.

En la **Ley Núm. 230** se establece que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. Conforme con esta práctica, y como norma de control interno y de sana administración, en este caso en específico, la Autoridad debe realizar los pagos a sus contratistas a base de lo dispuesto en los contratos formalizados con éstos.

La situación comentada ocasionó un pago indebido de \$6,121 al Contratista con los consecuentes efectos adversos para las finanzas de la Autoridad.

Las situaciones comentadas se atribuyen a que la Directora Ejecutiva y demás funcionarios responsables de la administración del Contrato y los correspondientes desembolsos no cumplieron con las cláusulas y disposiciones de reglamentación, de normas de sana administración y de control interno mencionadas.

En la carta del doctor Quintana Méndez, Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Se estará dando énfasis al Área de Preintervenciones para mejorar y actualizar el proceso y así poder velar que no se repita lo antes señalado. Establecer un reglamento para la Preintervención de Documentos de la Autoridad de Desperdicios Sólidos. [**Apartado del a.1) al 4)**]

En la carta del ingeniero Pagán Rosa, ex Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, éste nos indicó lo siguiente:

Deseamos destacar que la situación de la presentación tardía de las facturas de servicios prestados favorecía a la ADS, pues los dineros adeudados ganaban intereses en la cuenta operacional de la Agencia beneficiando a la misma. **[Apartado a.1)]**

Sobre este particular nuevamente destacamos que ningún esfuerzo podría ser realizado sin que se hubiera aprobado un *Request for Service* por parte de la ADS. **[Apartado a.2)]**

En la carta de la ingeniera Longoria Ferrer, ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó lo siguiente:

En cuanto a facturas relacionadas con proyectos que no eran parte original del contrato fue error del contratista realizarlos sin ser solicitados formalmente por la ADS o sin enmendar el contrato para incluir dichos contratos. Algunos de estos trabajos fueron considerados y justificados ya que estos proyectos eran parte del Plan por lo tanto se tomó la decisión de pagarlos ya que eran trabajos que luego iban a necesitarse. **[Apartado a.2)]**

Consideramos las alegaciones del ingeniero Pagán Rosa respecto al **Apartado a.1) y 2)** y de la ingeniera Longoria Ferrer, en relación con el **Apartado a.2)**, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 4 f., 6 y 7.

Hallazgo 5 - Ausencia de justificantes en los pagos y pago indebido a un consultor bajo un contrato de servicios profesionales y consultivos

- a. De enero de 1999 a noviembre de 2000 el Contratista sometió a la Autoridad 35 facturas al cobro por \$1,893,721 por los servicios prestados. De dicho importe, \$965,314 (51 por ciento) correspondían a gastos directos de salario, \$260,227 (14 por ciento) a gastos indirectos de nómina tales como: seguro social, planes de retiro, seguro por desempleo y otros, y \$668,180 (35 por ciento) por otros conceptos.

El examen de dichas facturas reveló lo siguiente:

- 1) El Contratista incluía como justificantes de sus facturas una lista que contenía el nombre de los empleados que prestaron los servicios, el total de horas trabajadas por éstos y el salario por hora. La Autoridad realizó el pago de los \$965,314 a base de la información y los documentos sometidos por el Contratista. Ésta no requirió del Contratista que le suministrara copia de las nóminas pagadas o de los cheques cancelados. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.
- 2) El 9 de diciembre de 2002 el **Contratista** nos suministró copia de todos los *Payroll Register* de las nóminas pagadas por éste a sus empleados durante el período de abril de 1999²⁴ a noviembre de 2000.

De acuerdo a las nóminas examinadas, de enero de 1999 a noviembre de 2000 el Contratista pagó a sus empleados, salarios por \$861,823. El Contratista facturó a la Autoridad \$965,314 por dicho concepto. Ello representó un aumento de \$103,491 (\$965,314 - \$861,823) con relación al importe pagado por el Contratista a sus empleados por concepto de salarios. La Autoridad no objetó la reclamación y pagó al Contratista los \$103,491 facturados en exceso.

- 3) Según señaláramos, el Contratista facturó a la Autoridad \$260,227 por concepto de los gastos adicionales incurridos en los pagos de las nóminas. La Autoridad pagó dicho importe al Contratista sin requerir evidencia adecuada de los gastos incurridos por éste como lo son las nóminas, los cheques cancelados y cualquier otro documento que justificara el gasto. Solicitamos, y la Autoridad no pudo suministrarnos las razones para ello.

En septiembre de 2000 el **Contratista** sometió a la Autoridad el detalle de la partida de gastos relacionados con las nóminas. Éste no incluyó evidencia de los pagos efectuados

²⁴ La nómina de abril de 1999 contenía, además, la información correspondiente a enero, febrero y marzo de dicho año.

a las agencias e instituciones relacionadas. La Autoridad tampoco le requirió dicha información.

La **Cláusula Núm. 4** (*Invoicing*) establece, entre otras cosas, que el **Contratista** debía someter las facturas acompañadas por los recibos justificantes y un resumen detallado de todos los gastos a ser reembolsados.

En la **Ley Núm. 230** se establece, 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, de éstas cometerse, fijar responsabilidades; y que garantice, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. Se establece, además, que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. Conforme a ello, y como norma de política pública y de sana administración, en este caso en específico, la Autoridad debió exigir del Contratista la evidencia necesaria que justificara los gastos reclamados, como son las nóminas de los salarios pagados, los cheques cancelados, pagos a otras agencias y cualquier otro documento que evidenciara los pagos realizados por éste. Ello en ánimos de proteger los intereses de la Autoridad.

Las situaciones comentadas le impiden a la Autoridad contar con los justificantes necesarios para poder determinar la legalidad y corrección de los importes facturados por el Contratista y de desembolsos realizados al respecto. Ello propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades con los consecuentes efectos adversos para las finanzas de la Autoridad. Lo comentado en el **Apartado 2)** ocasionó, además, que la Autoridad le pagara indebidamente \$103,491 al Contratista por costos no incurridos. Ello la privó de recursos necesarios para atender sus demás gastos operacionales.

Las situaciones comentadas obedecen principalmente a que el Director de Asuntos Gerenciales de la Autoridad y demás funcionarios responsables de los pagos al Contratista no protegieron adecuadamente el interés público y se apartaron de las disposiciones del contrato y de normas de sana administración.

En la carta del doctor Quintana Méndez, Director Ejecutivo, éste nos indicó lo siguiente:

Se estará dando énfasis al Área de Preintervenciones para mejorar y actualizar el proceso y así poder velar que no se repita lo antes señalado. Establecer un reglamento para la Preintervención de Documentos de la Autoridad de Desperdicios Sólidos. [**Apartado del a.1) al 3)**]

En la carta de la ingeniera Longoria Ferrer, ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó lo siguiente:

La intención de la ADS no fue pagar a los contratistas en exceso y sin justificación. Muchas de estas justificaciones y documentos pueden haberse sometido con las facturas y pueden haberse extraviado como ha sucedido con muchos otros documentos. Pero de no ser así; se debió tener más control en la evaluación y aprobación de las facturas. La gran cantidad de trabajos realizados y por consecuencia la cantidad de facturas era tan grande que el tener la presión de pagar a tiempo pudo impedir que la Autoridad no revisara tan exhaustivamente las facturas y cometiera errores involuntarios. Es importante comentar que había mucho de los trabajos que tenían un estimado o un costo relacionado, me explico si era una inspección tenía un costo ya establecido por inspección por lo tanto los documentos anejados a la factura eran mas bien la justificación pero el total ya estaba establecido por tarea. [**Apartado del a.1) al 3)**]

Consideramos las alegaciones de la ingeniera Longoria Ferrer, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse recomendaciones 1, 2, y 4.f.

ANEJO 1**AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO****FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DEL
1 DE JULIO DE 1998 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Luis E. Rodríguez Rivera	Secretario de Recursos Naturales y Ambientales ²⁵	19 dic. 02	31 dic. 04
Dr. Salvador Salas Quintana	"	1 dic. 01	18 dic. 02
Dr. Carlos A. Padín Bibiloni	"	2 ene. 01	30 nov. 01
Ing. Daniel Pagán Rosa	"	1 jul. 98	31 dic. 00
Dr. Guillermo M. Riera Ayala	Director Ejecutivo	19 dic. 02	31 dic. 04
Hon. Luis E. Rodríguez Rivera	"	2 feb. 01	18 dic. 01
Lic. Shirley Vokac Sayles	Directora Ejecutiva Interina	2 ene. 01	1 feb. 01
Ing. Roxanna Longoria Ferrer	Directora Ejecutiva	1 jul. 98	31 dic. 00
Lic. Rosa L. Molina Pérez	Subdirectora Ejecutiva	3 sep. 04	28 dic. 04
Lic. Johnny Reyes Villanueva	Subdirector Ejecutivo	6 ene. 03	2 sep. 04
Dr. Carlos Maysonet Negrón	" ²⁶	18 abr. 01	31 dic. 02
Sra. Melanie Grandoné Godeau	Subdirectora Ejecutiva	1 jul. 98	15 feb. 01
Ing. Fabio Barreto Martínez	Director de Operaciones e Ingeniería	7 nov. 03	31 dic. 04
Ing. Jaime Caballero Álvarez	" ²⁷	1 ago. 03	31 oct. 03
"	Director de Ingeniería	2 jun. 03	31 jul. 03

²⁵ Por virtud del **Artículo VI del Plan de Reorganización Núm. 1 del 9 de diciembre de 1993**. Se suprimió la Junta de Gobierno de la Autoridad de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico y las facultades de dicha Junta se transfirieron al Secretario de Recursos Naturales y Ambientales.

²⁶ El puesto estuvo vacante del 16 de febrero al 17 de abril de 2001.

²⁷ Del 26 de octubre de 2002 al 31 de julio de 2003 la División de Operaciones e Ingeniería se dividió en dos divisiones; la de Operaciones y la de Ingeniería. A partir de agosto de 2003 volvió a fusionarse la División de Operaciones y la de Ingeniería en la División de Operaciones e Ingeniería.

Continuación ANEJO 1

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Carlos R. Santos Day	Director de Ingeniería	3 feb. 03	15 may. 03
Ing. Arturo García de la Noceda Castro	Director de Operaciones e Ingeniería	16 oct. 02	15 ene. 03
Sr. Jesús Rolón Borrés	Director de Operaciones	16 oct. 02	31 jul. 03
Ing. Arturo García de la Noceda Castro	Director de Operaciones e Ingeniería ²⁸	16 ago. 01	15 oct. 02
Ing. Jorge Salcedo Canto	"	18 jun. 01	20 jun. 01
Sra. Rosalía Llanos López	Directora de Operaciones e Ingeniería Interina	27 mar. 01	17 jun. 01
Sra. Marly Martínez de Andino	Directora de Operaciones e Ingeniería	1 jul. 98	26 mar. 01
Sr. José Negrón Vives	Director de Asuntos Gerenciales	5 nov. 04	31 dic. 04
Sr. Samir El Hage Arocho	"	19 ago. 04	4 nov. 04
Sra. Grymarys de Jesús Afanador	Directora de Asuntos Gerenciales	1 jul. 03	10 ago. 04
Sr. José Negrón Vives	Director de Asuntos Gerenciales	16 ene. 03	30 jun. 03
CPA Carlos Mendoza Vázquez	"	10 jul. 01	15 ene. 03
Sr. Ramón H. Nieves Molina	Director de Asuntos Gerenciales Interino	24 mar. 01	9 jul. 01
Sr. Luis R. Muñoz Fernández	Director de Asuntos Gerenciales	1 jun. 99	23 mar. 01
Sr. Pablo del Río Maldonado	"	1 jul. 98	31 may. 99
Lic. Jennifer Rodríguez Collazgo	Directora de Asesoramiento Legal	4 oct. 04	31 dic. 04
Lic. Rosa Molina Pérez	"	16 abr. 04	2 sep. 04
Lic. Lisa Gautier Sánchez	"	26 dic. 02	15 abr. 04
Lic. Lilia M. Oquendo Solis	"	16 feb. 01	25 dic. 02
Lic. Marie B. González Espinosa	"	1 jul. 98	5 feb. 01
CPA Carlos H. Rodríguez Aponte	Auditor Interno ²⁹	16 feb. 03	31 dic. 04
Sr. Rubén D. Nieves Vázquez	"	18 jun. 01	15 ene. 03
Sr. Héctor Feliciano Heredia	"	1 ene. 00	22 sep. 00
Sr. Luis Muñoz Fernández	"	15 sep. 98	31 may. 99

²⁸ El puesto estuvo vacante del 28 de junio al 13 de agosto de 2001.

²⁹ El puesto estuvo vacante durante los siguientes períodos: del 16 de enero al 15 de febrero de 2003; del 23 de septiembre de 2000 al 17 de junio de 2001; del 1 de junio al 31 de diciembre de 1999, y del 1 de julio al 14 de septiembre de 1998.