



*Secretaría*

MANUELA TORRES NIEVES  
Secretaria del Senado

*Senado*  
DE PUERTO RICO

EL CAPITOLIO  
PO Box 9023431  
San Juan, Puerto Rico  
00902-3431

T (787) 722-3460  
(787) 722-4012  
F (787) 723-5413

- Ver al dorso
- Para su información
- Notas
- Para mantenerle al día
- Expediente
- Dar cuenta
- Registrar y Procesar

Referido a:

COMISIONES PERMANENTES

- Hacienda
- Gobierno
- Seguridad Pública y Judicatura
- Salud
- Educación y Asuntos de la Familia
- Desarrollo Económico y Planificación
- Urbanismo e Infraestructura
- Jurídico Penal
- Jurídico Civil
- Agricultura
- Recursos Naturales y Ambientales
- Comercio y Cooperativismo
- Turismo y Cultura
- Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos
- Bienestar Social
- Asuntos Municipales
- Recreación y Deportes
- Banca, Asuntos del Consumidor y Corporaciones Públicas
- Desarrollo de la Región del Oeste de la Montaña
- Asuntos de la Mujer
- Asuntos Internos
- Reglas y Calendario

COMISIONES ESPECIALES

- Puerto de las Américas
- Derecho de Autodeterminación del Pueblo de Puerto Rico

COMISIONES CONJUNTAS

- Informes Especiales del Contralor
- Donativos Legislativos de Puerto Rico
- Internado Córdova-Fernós
- Internado Pilar Barbosa
- Internado Ramos Comas
- Código Penal
- Revisión y Reforma del Código Civil



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**Oficina del Contralor**

11 de mayo de 2009

**A LA MANO**

**PRIVILEGIADA Y CONFIDENCIAL**

Hon. Thomas Rivera Schatz  
Presidente  
Senado de Puerto Rico  
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Le incluimos copia del **Informe de Auditoría CP-09-29** de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Ruta 66) emitido por esta Oficina el 5 de mayo de 2009. Publicaremos dicho **Informe** en nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr> para conocimiento de los medios de comunicación y de otras partes interesadas.

Estamos a sus órdenes para ofrecerle cualquier información adicional que estime necesaria.

Contamos con su cooperación para mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos.

Cordialmente,

  
Natanael Arroyo Cruz  
Subcontralor

Anejo

PG-3194

11 de mayo  
RECIBIDO SENADO PR  
OFIC. PRESIDENTE SENADO PR  
THOMAS RIVERA SCHATZ  
RECIBIDO SECRETARIA  
SENADO DE P.R.  
2009 MAY 11 AM 10:32  
2009 MAY 13 PM 1:45

*Manuel*

**INFORME DE AUDITORÍA CP-09-29**  
5 de mayo de 2009  
**AUTORIDAD DE CARRETERAS Y**  
**TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO**  
**(RUTA 66)**  
(Unidad 3125 - Auditoría 13108)

Período auditado: 1 de enero de 1998 al 30 de junio de 2008

PO.  
3194

## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>4</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>11</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>11</b>
<b>OPINIÓN.....</b>	<b>12</b>
<b>INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR.....</b>	<b>12</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>13</b>
AL SECRETARIO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS .....	13
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO.....	13
<b>CARTAS A LA GERENCIA.....</b>	<b>17</b>
<b>COMENTARIOS DE LA GERENCIA .....</b>	<b>17</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>18</b>
<b>RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....</b>	<b>19</b>
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	19
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO (RUTA 66).....	20
1 - Incumplimiento de ley y de disposiciones contenidas en la reglamentación que rige los procesos de aviso de subasta y de recogido de pliegos, la emisión de <i>addendums</i> y la devolución de las garantías de licitación de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66.....	20
2 - Deficiencias relacionadas con la evaluación de las propuestas y del estimado de costos preparado por la ACT, y con las recomendaciones para la adjudicación de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66 .....	34

3 - Deficiencias relacionadas con los registros de asistencia de las reuniones de presubasta, recepción y adjudicación de subasta, y con las minutas de las reuniones de presubasta y de adjudicación de subasta, y ausencia de convocatorias para las reuniones de la Junta.....	46
4 - Documentos importantes de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66 no localizados ni suministrados para examen por la ACT .....	51
5 - Falta de un registro de subastas de proyectos de construcción para las cuales los licitadores sometieron solicitudes de reconsideración.....	53
<b>ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTURON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>56</b>

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

5 de mayo de 2009

Al Gobernador, al Presidente del Senado  
y a la Presidenta de la Cámara de Representantes

Estamos realizando una auditoría de las operaciones fiscales de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico relacionadas con la construcción de la Ruta 66 (también conocida como Corredor del Este) para determinar si las mismas se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables<sup>1</sup>. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y en la **Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952**, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este es el segundo informe y contiene el resultado parcial del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con los aspectos administrativos del proceso de adjudicación de las subastas para la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66<sup>2</sup>. En el primer informe presentamos el resultado parcial del examen que realizamos de las operaciones relacionadas con los

---

<sup>1</sup> La División de Auditorías de Corporaciones Públicas de nuestra Oficina también ha emitido cuatro informes adicionales relacionados con las operaciones de la ACT. Éstos son el **CP-06-22**, **CP-06-30**, **CP-08-07** y **CP-08-14** del 5 y 30 de mayo de 2006, 13 de noviembre de 2007 y 14 de febrero de 2008, respectivamente. Dichos **informes** están disponibles en nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

<sup>2</sup> Continuamos examinando asuntos relacionados con el diseño y la construcción de la Ruta 66. Cualquier hallazgo que se determine lo incluiremos en el informe de auditoría correspondiente.

aspectos administrativos, y el archivo, el control y la custodia de los documentos del proceso de adjudicación de las subastas para la construcción de la Primera Fase de la Ruta 66. **(Informe de Auditoría CP-08-19 del 10 de abril de 2008)**

### **INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA**

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

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

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

En la década del 60 la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP) preparó un **Plan Vial** para facilitar el tránsito desde el oeste hacia el este y viceversa en los municipios que comprendían la Región Metropolitana de San Juan (RMSJ) para dicha época. Los estudios

realizados recomendaban la construcción de seis vías de transportación principales para satisfacer las necesidades de infraestructura en Puerto Rico. Las vías recomendadas fueron la PR-52 (de Ponce a San Juan), la PR-22 (de San Juan a Arecibo), la PR-22 urbana, la PR-18, la PR-21 y la PR-66 (la cual comenzaría en la PR-1 en San Juan y terminaría en la intersección de la PR-3 con la PR-857 en el Barrio Canovanillas de Carolina). Esta última era conocida como la Ruta 66. Posteriormente, en la década del 70, la JP adoptó un nuevo **Plan Vial**, el cual recomendaba la construcción de la Ruta 66 tal y como había sido propuesta originalmente, pero incluía el conector con la PR-26, para facilitar el enlace de ambas carreteras.

En el 1981 la JP adoptó un nuevo **Plan de Usos de Terrenos**, con un nuevo **Plan de Transportación**, el cual abarcaba a los municipios de Bayamón, Canóvanas, Carolina, Cataño, Dorado, Guaynabo, Loíza, Río Grande, San Juan, Toa Alta, Toa Baja y Trujillo Alto. Dicho **Plan** fue firmado en el 1982 por el Gobernador de Puerto Rico y desde entonces se conoce como el **Plan Vial de la RMSJ**. En el nuevo **Plan Vial**, se extendía la Ruta 66 hasta la intersección de la PR-3 con la PR-188 en el Municipio de Canóvanas.

En julio de 1992 la ACT comenzó el proceso de estudio ambiental con una **Declaración de Impacto Ambiental Preliminar (DIA-P)**, necesaria para viabilizar la posible construcción de la Ruta 66 que mejoraría significativamente el tránsito vehicular desde y hacia el este de la Isla, entre los municipios de San Juan y Canóvanas.

En abril de 1996, y como resultado de los procesos relacionados con la **DIA-P**, la ACT preparó y circuló un suplemento a la **DIA-P** conocido como el **Suplemento a la DIA-Ruta 66 Carolina-Canóvanas (Suplemento)**, en el cual se incluyeron aquellos cambios al Proyecto que resultaban necesarios. En el **Suplemento** se incluyeron tanto los comentarios de agencias gubernamentales como los del público en general, así como los planteamientos hechos en diferentes vistas públicas que se efectuaron. El aspecto más significativo del **Suplemento** fue la posposición del tramo San Juan-Carolina hasta tanto se identificara una alternativa de ubicación viable, tanto en términos ambientales, de diseño y

económicos. En el **Suplemento** se evaluó un tramo de carretera entre Carolina y Canóvanas, el cual comenzaba en la intersección existente entre la PR-26 y la PR-3 y terminaba en la intersección entre la PR-3 y la PR-188.

El 29 de enero de 1997 la Junta de Calidad Ambiental (JCA) emitió la carta de cumplimiento del **Artículo 4-C de la Ley Núm. 9 del 18 de junio de 1970, Ley de Política Pública Ambiental**, según enmendada<sup>3</sup>, para el tramo de la Ruta 66 entre Carolina y Canóvanas. En agosto de 1997 la ACT preparó y circuló la **Declaración de Impacto Ambiental-Final (DIA-Final)** para dicho tramo en la cual se incluían los comentarios de las agencias del Gobierno y del público en general, recopilados durante el proceso de la **DIA-P**, el **Suplemento** y las vistas públicas celebradas. La determinación de la JCA fue impugnada por las comunidades opuestas a la Ruta 66, por entender que la ACT no había cumplido con los requisitos sustantivos y procesales de la **Ley de Política Pública Ambiental**. El planteamiento fue elevado al Tribunal Supremo de Puerto Rico, el cual resolvió a favor de los opositores.

El planteamiento de los opositores fue en el sentido de que la exclusión del tramo San Juan-Carolina constituía una segmentación no permisible para la Ruta 66. El Tribunal Supremo también resolvió que procedía la preparación de una nueva **DIA-P** y no un **Suplemento**.

El 3 de julio de 1998 comenzaron los trabajos de construcción del tramo Carolina-Canóvanas de la Ruta 66. El método de construcción utilizado fue el de diseño y construcción (*design and build*). Los trabajos incluían la construcción de dos tramos de la Ruta 66 y un puente sobre el Río Grande de Loíza.

---

<sup>3</sup> Esta Ley fue derogada por la Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004, Ley sobre Política Pública Ambiental.

El 24 de julio de 1998 la JP incluyó el tramo Canóvanas a Río Grande como parte del **Plan Vial de la RMSJ** y fue aprobado el 6 de enero de 1999 por el Gobernador de Puerto Rico. La razón de esta enmienda radicó en el reconocimiento, por parte de la JP, del grado de desarrollo que experimentaba la **RMSJ**, pero más aún, en el desarrollo vial proyectado para el noreste de la Isla. Esta enmienda contó con el endoso de importantes entidades públicas a nivel estatal y municipal.

Del 25 de junio al 5 de octubre de 1999 los trabajos de construcción de la Ruta 66 fueron paralizados en dos ocasiones como consecuencia de la demanda que habían incoado las comunidades opuestas a la construcción de la misma. Finalmente, el 19 de abril de 2000 el Tribunal Supremo prohibió realizar los trabajos. Esto, basado en que la construcción de la Ruta 66 era ilegal hasta tanto la ACT cumpliera con su deber ministerial de emitir una **DIA-Final** para la totalidad de las fases conforme a lo requerido por la **Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**, la **Ley de Política Pública Ambiental**, el **Reglamento sobre Declaraciones de Impacto Ambiental de la Junta de Calidad Ambiental del 1 de junio de 1984**, según enmendado, y el informe del panel examinador aprobado por la JCA.

En noviembre de 2001, la ACT presentó una **DIA-P<sup>4</sup>** ante la JCA, en la cual se recomendaba la construcción de una carretera tipo expreso desde Carolina hasta Río Grande. La misma consistía de un tramo de carretera tipo autopista por campo travesía desde Carolina hasta Canóvanas y la conversión a expreso de la PR-3 desde Canóvanas hasta Río Grande. Durante el proceso de vistas públicas llevadas a cabo para este proyecto, el tramo de Carolina a Canóvanas no enfrentó mayor oposición. No obstante, el tramo que consideraba la conversión a expreso de la PR-3 desde Canóvanas hasta Río Grande recibió oposición por parte de las comunidades afectadas directamente de los municipios de Canóvanas y Río Grande establecidas a lo largo de la PR-3. Luego de evaluar esta situación, la ACT decidió hacer una reevaluación de la **DIA-P** presentada ante la JCA. A tales efectos

---

<sup>4</sup> En esta fecha se redefinió el nombre del Proyecto de Ruta 66 a Corredor del Este.

y en cumplimiento con lo solicitado por la JCA en su **Resolución Interlocutoria del 17 de abril de 2002**, la ACT presentó en julio de 2002 una **DIA Preliminar Actualizada**, la cual consistía del tramo de Carolina a Canóvanas presentado en la **DIA-P**, y continuaba paralela y al sur de la PR-3, por la vía desde Canóvanas hasta Río Grande.

En diciembre de 2002 se emitió una **DIA-Final** la cual atendía efectivamente la preocupación de sus opositores, ya que evaluaba el tramo propuesto entre Carolina y Río Grande. En ésta se evaluaron los impactos que podía tener una carretera tipo expreso entre Carolina y Río Grande, que satisficiera la demanda de tránsito actual y el futuro, en cumplimiento de la reglamentación ambiental vigente y el dictamen del Tribunal Supremo. Para el tramo de Río Piedras a Carolina, la ACT solicitó a la JP la exclusión completa de dicho segmento del **Plan Vial de la RMSJ**.

La alternativa recomendada consistía en una carretera, que tenía como límite oeste la intersección de la PR-26 con la PR-3 en Carolina y se extendería hacia el este, hasta la intersección de la PR-3 con la PR-967 en Río Grande. Esta alternativa consistía de los siguientes componentes:

- Desde la intersección de la PR-3 y la PR-26 en Carolina hasta un punto localizado aproximadamente 600 metros al sur de la intersección de la PR-3 con la PR-188 en Canóvanas, se propuso una vía tipo autopista que tendría 4 carriles, con una isleta central para futuro ensanche a 6 carriles. La mencionada vía incluiría una plaza de peaje localizada al oeste del Río Grande de Loíza en Carolina y dos rampas de peaje en la intersección de la PR-3 y la PR-853. Dicho componente tendría una longitud de 13.95 kilómetros (8.72 millas). Se proveería un conector de .6 kilómetros a la PR-3 intersección PR-188 en Canóvanas.
- Desde un punto localizado a una distancia aproximada de 600 metros al sur de la intersección de la PR-3 con la PR-188 en Canóvanas hasta la intersección de la PR-3 con la PR-967 en Río Grande, se propuso la construcción de una vía tipo autopista la cual discurriría al sur de la PR-3 y tendría 4 carriles, con una isleta

central con capacidad para futuro ensanche a 6 carriles al igual que en el tramo de Carolina a Canóvanas. La mencionada vía incluiría una plaza de peaje localizada al sur de la comunidad La Dolores en Río Grande. Dicho componente tendría una longitud de 8.20 kilómetros (5.09 millas).

En el 2002 se realizó un nuevo diseño para comenzar los trabajos de construcción de la Ruta 66. El nuevo diseño se finalizó antes de iniciar los trabajos de construcción el 13 de junio de 2003. Los trabajos incluían la construcción del tramo de Carolina a Canóvanas que consistía de seis vías de la Ruta 66, la construcción de una plaza de peaje, de un puente sobre el Río Grande de Loíza y un proyecto de reforestación. El 31 de marzo de 2006 la Ruta 66 fue inaugurada.

Al 30 de junio de 2008 los costos de la Ruta 66 ascendían a \$280,378,988. De éstos, \$69,734,517 correspondían a los trabajos de construcción que se comenzaron desde el 3 de julio de 1998 que fueron detenidos por la orden del Tribunal Supremo (Primera Fase) y \$210,644,471 correspondían a los trabajos de construcción comenzados desde el 13 de junio de 2003 (Segunda Fase).

Los recursos para financiar las actividades operacionales de la ACT provienen de los impuestos sobre la gasolina y el *diesel*, el cobro de tablillas y de peaje, las aportaciones federales, la emisión de bonos y otros ingresos misceláneos. Según los estados financieros de la ACT, auditados por una sociedad de contadores públicos autorizados, para los años fiscales del 2001-02 al 2007-08 ésta tuvo ingresos por \$3,851,804,186, aportaciones federales por \$925,221,696, gastos por \$5,211,982,764 y ajustes a los estados financieros por \$2,330,867,735, según se indica:

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>APORTACIONES FEDERALES</b>	<b>GASTOS</b>	<b>AJUSTES A LOS ESTADOS FINANCIEROS</b>	<b>BALANCE DE ACTIVOS NETOS</b>
<b>BALANCE INICIAL</b>	-	-	-	-	\$7,492,492,175
2001-02	\$ 513,362,317	\$201,226,940	\$ 570,087,886	-	7,636,993,546
2002-03	512,598,118	152,649,502	692,621,260	-	7,609,619,906
2003-04	503,827,804	74,090,965	404,664,373	\$ 1,457,655,126 <sup>5</sup>	9,240,529,428
2004-05	532,432,848	127,984,250	679,734,097	(3,788,522,861) <sup>6</sup>	5,432,689,568
2005-06	573,361,449	83,767,808	904,974,196	-	5,184,844,629
2006-07	612,491,442	126,717,771	929,314,248	-	4,994,739,594
2007-08	<u>603,730,208</u>	<u>158,784,460</u>	<u>1,030,586,704</u>	<u>-</u>	4,726,667,558
<b>TOTAL</b>	<b><u>\$3,851,804,186</u></b>	<b><u>\$925,221,696</u></b>	<b><u>\$5,211,982,764</u></b>	<b><u>\$(2,330,867,735)</u></b>	

Al 30 de junio de 2008 estaban pendientes de resolución por los tribunales seis demandas civiles presentadas contra la ACT relacionadas con la Ruta 66 por \$204,838,350. De este importe, \$204,382,293 eran por daños y perjuicios y \$456,057 por cobro de dinero.

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

La ACT cuenta con una página de Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.dtop.gov.pr/act>. Esta página provee información acerca de la entidad y de los servicios que presta.

<sup>5</sup> En el año fiscal 2003-04 se capitalizaron intereses de bonos por \$1,457,655,126, según se refleja en los estados financieros auditados de la ACT a base de los pronunciamientos de contabilidad aplicados (*GASB No. 34*).

<sup>6</sup> En el año fiscal 2004-05 se realizó un ajuste por \$3,788,522,861, según se refleja en los estados financieros auditados de la ACT, debido a una duplicidad en la capitalización de los costos de los proyectos de construcción y de los intereses de bonos.

## RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

La gerencia de todo organismo gubernamental debe considerar los siguientes **Diez Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia**. Éstos se rigen por principios de calidad y por los valores institucionales:

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

El 27 de junio de 2008, mediante la **Carta Circular OC-08-32**, divulgamos la revisión de los mencionados diez principios establecidos en nuestra **Carta Circular OC-98-09 del 14 de abril de 1998**. Ambas **cartas circulares** se pueden acceder a través de nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

## ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 1998 al 30 de junio de 2008. 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

concierno 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 revelaron desviaciones de disposiciones de ley y de reglamentación, así como de normas de sana administración y de control interno en las operaciones de la ACT mencionadas en los **hallazgos del 1 al 5** de este **Informe**. Por esto, en nuestra opinión, dichas operaciones 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 3**, clasificados como principales, y los **hallazgos 4 y 5**, como secundarios.

### INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR

Situaciones similares a las comentadas en el **Hallazgo 1-a.3)b) y c)** fueron objeto de recomendaciones en nuestro **Informe de Auditoría CP-08-07**.

El no atender, sin justa causa, las recomendaciones de los informes de auditoría de esta Oficina, puede constituir una violación al **Artículo 3.2(b) de la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental**, según enmendada. A estos efectos, el 30 de enero de 1987 el Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico emitió la **Carta Circular Núm. 86-4**, mediante la cual exhortó a los alcaldes y funcionarios de la Rama Ejecutiva del Gobierno a cumplir con las mismas.

### **RECOMENDACIONES**

#### **AL SECRETARIO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS**

1. Ver que el Director Ejecutivo cumpla con las **recomendaciones de la 2 a la 9. [Hallazgos del 1 al 5]**

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

2. Impartir instrucciones al Presidente, y demás miembros de la Junta de Subastas, y ver que cumplan, para que se aseguren de que:
  - a. Se incluya en los avisos de subasta a publicarse, información relacionada con el método de pago para la obtención de los planos y los documentos del contrato de cada subasta, y el lugar donde se efectuará el pago. **[Hallazgo 1-a.1]**
  - b. En el documento denominado **Retiro de Pliegos de Subastas**, utilizado para evidenciar el recogido de los planos y los documentos de los contratos:
    - 1) Se incluyan espacios para indicar la información comentada en el **Hallazgo 1-a.2)a)**.
    - 2) Se complete correctamente en todas sus partes la información requerida. **[Hallazgo 1-a.2)b)]**
    - 3) Se incluyan las iniciales del funcionario que realiza modificaciones, si alguna, y se indiquen las razones para esto. **[Hallazgo 1-a.2)c)]**

- c. Sobre los *addendums* de las subastas, asegurarse de que:
- 1) Sean autorizados por el Presidente, según se establece en el **Reglamento de Subastas Núm. 02-001 del 30 de junio de 2005. [Hallazgo 1-a.4)a]**
  - 2) Se emitan dentro del período establecido en el **Reglamento de Subastas Núm. 02-001**, y en el *Standard Specifications for Road and Bridge Construction de 2005. [Hallazgo 1-a.4)b]*
  - 3) Se mantenga evidencia escrita de las razones para la posposición de una subasta. **[Hallazgo 1-a.4)c]**
- d. Los miembros de la Junta incluyan sus iniciales en las tres propuestas más bajas, según se establece en el **Reglamento de Subastas Núm. 02-001. [Hallazgo 1-a.5]**
- e. Se devuelvan las garantías de licitación (*Bid Bond*) presentadas por los licitadores que participan de las subastas, según se establece en el *Standard Specifications for Road and Bridge Construction de 2005. [Hallazgo 1-a.6]*
- f. Los directores de las oficinas de Estimados y Subastas y de Estudios Ambientales, y de las áreas de Construcción y de Adquisición de Propiedades ofrezcan sus comentarios y recomendaciones sobre la razonabilidad y el balance del estimado de costos preparado por la ACT, y sobre las propuestas sometidas por los licitadores que se incluyen en el *Bid Tabulation* y en la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta** que les envía la Junta de Subastas. **[Hallazgo 2-a.1]**
- g. El Secretario de la Junta de Subastas obtenga con prontitud, y previo a la adjudicación de la subasta, las recomendaciones de los directores de la Oficina de Estudios Ambientales y del Área de Adquisición de Propiedades, para que de esta manera no se repita la situación comentada en el **Hallazgo 2-b.1).**

- h. Se tomen las medidas necesarias para que, durante el proceso de evaluación de las propuestas, se realice una evaluación de los estados financieros del licitador, de los recursos con los que éste realizará los trabajos, y de cualquier documentación adicional sometida por éste, de manera que no se repita la situación comentada en el **Hallazgo 2-c.**
  - i. En los registros de asistencia utilizados para las reuniones de recepción y de adjudicación de una subasta se incluyan espacios para indicar el número de la subasta, la hora y el lugar de la reunión, y la firma y el puesto de los asistentes. **[Hallazgo 3-b., y c.1) y 2)]**
  - j. Las reuniones de la Junta de Subastas se realicen mediante convocatoria del Presidente y se deje constancia escrita de ésta. **[Hallazgo 3-d.]**
  - k. Se mantenga un registro de las solicitudes de reconsideración sometidas por los licitadores de las subastas de proyectos de construcción, y de las razones para esto. **[Hallazgo 5-a.]**
3. Instruir al Director Ejecutivo Auxiliar de Administración y Finanzas para que imparta instrucciones al Tesorero de la ACT, y ver que cumpla, para que se asegure de que:
- a. Se expidan **recibos oficiales** de las recaudaciones efectuadas a los licitadores por el pago para la obtención de los planos y los documentos de los contratos, y se mantenga copia de los mismos en los expedientes que correspondan. **[Hallazgo 1-a.3)a)]**
  - b. Se incluyan en el **Recibo Oficial** espacios para indicar el nombre y el puesto de la persona que efectúa las recaudaciones. **[Hallazgo 1-a.3)b)]**
  - c. Los **recibos oficiales** sean completados en todas sus partes con la información requerida. **[Hallazgo 1-a.3)c)]**

4. Impartir instrucciones al Director de la Oficina de Estimados y Subastas, y ver que cumpla, para que se asegure de que:
  - a. En el *Bid Tabulation* se incluyan espacios para indicar el nombre, la firma, el puesto de la persona que prepara el mismo y el nombre del funcionario que lo aprueba. **[Hallazgo 2-a.2]**
  - b. En el *Bid Analysis* se incluyan espacios para indicar el nombre, la firma y el puesto de la persona que lo prepara. **[Hallazgo 2-a.3]**
  - c. Se documenten las razones que sustentan la recomendación en la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina de Estimados y Subastas**, según se requiere en dicho documento. **[Hallazgo 2-b.3]**
  - d. Respecto a los registros de asistencia de las reuniones de presubasta:
    - 1) Se registren todos los asistentes, según se requiere en el **Procedimiento Núm. 02-01-04, Subastas de Proyectos de Construcción y Firma de Contrato del 21 de julio de 2004**. **[Hallazgo 3-a.1)a) y b)]**
    - 2) Se incluyan espacios para indicar la firma del representante de cada compañía, el lugar donde se celebró la reunión y el número de la subasta. **[Hallazgo 3-a.1)c)]**
  - e. En la minuta de reunión de presubasta se incluyan el número de la subasta, y las firmas de los funcionarios y consultores de la ACT presentes y de la persona que prepara la misma. **[Hallazgo 3-a.2)]**
5. Instruir a los directores de las oficinas de Estudios Ambientales y de Estimados y Subastas, y de las áreas de Construcción y de Adquisición de Propiedades, para que se aseguren de incluir sus iniciales en las modificaciones que realicen en la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta**, y además, indiquen las razones para esto. **[Hallazgo 2-b.2)]**

6. Instruir al Director del Área de Construcción para que se asegure de que en la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Construcción** se incluya la información relacionada con las referencias del contratista y de la fecha en que él o su representante autorizado firma el documento. **[Hallazgo 2-b.4)]**
7. Asegurarse de que, antes de comenzar la construcción de un proyecto, la ACT haya adquirido la propiedad a desarrollarse, de manera que no se repita la situación que se comenta en el **Hallazgo 2-b.5)**.
8. Asegurarse de que la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta** se incluya un espacio para indicar el nombre del director del área, o su representante autorizado, que firma dicho documento. **[Hallazgo 2-b.6)]**
9. Cumplir con las disposiciones del **Reglamento Núm. 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales del 15 de agosto de 1988**, según enmendado, aprobado por el Secretario de Hacienda, sobre las normas que rigen el archivo y la disposición de documentos fiscales del Gobierno, de manera que no se repitan situaciones como las que se comentan en el **Hallazgo 4-a.**

#### **CARTAS A LA GERENCIA**

El borrador de los **hallazgos** de este **Informe** se sometió para comentarios al Hon. Rubén Hernández Gregorat, Secretario del Departamento y Director Ejecutivo de la ACT, a los ex secretarios, Dres. Gabriel Alcaraz Emmanuelli y Fernando Fagundo Fagundo, y al ex Director Ejecutivo de la ACT, Dr. Jack T. Allison Fincher, en cartas del 24 de febrero de 2009.

#### **COMENTARIOS DE LA GERENCIA**

El Secretario del Departamento y Director Ejecutivo de la ACT contestó el borrador de los **hallazgos** de este **Informe** en carta del 9 de marzo de 2009 (carta del Secretario y Director Ejecutivo). En los **hallazgos del 1 al 5** se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Director Ejecutivo, doctor Allison Fincher, contestó el borrador de los **hallazgos** de este **Informe** en carta del 9 de marzo de 2009 (carta del ex Director Ejecutivo). En los **hallazgos del 1 al 5** se incluyen algunas de sus observaciones.

Los ex secretarios, doctores Alcaraz Emmanuelli y Fagundo Fagundo, no contestaron el borrador de los **hallazgos** de este **Informe** que les fue sometido para comentarios en nuestra carta del 24 de febrero de 2009, y en carta de seguimiento del 11 de marzo.

### AGRADECIMIENTO

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

Por:

*Oficina del Contralor*  
*Jalcaraz Cepeda*

## RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

### CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

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

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

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

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

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

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

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

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios

sobre los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO (RUTA 66), de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

#### HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO (RUTA 66)

Los **hallazgos del 1 al 3** de este **Informe** se clasifican como principales, y los **hallazgos 4 y 5**, como secundarios.

##### **Hallazgo 1 - Incumplimiento de ley y de disposiciones contenidas en la reglamentación que rige los procesos de aviso de subasta y de recogido de pliegos, la emisión de *addendums* y la devolución de las garantías de licitación de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66**

- a. Las operaciones relacionadas con los procesos de subasta de la ACT para proyectos de construcción cuyos costos excedían de \$25,000 se regían, entre otros, por el **Reglamento de Subastas Núm. 02-001 del 30 de junio de 2005**, según enmendado, aprobado por el Director Ejecutivo y el Secretario. En dicho **Reglamento** se establecían los deberes y las responsabilidades de la Junta de Subastas (Junta) y del Director Ejecutivo en relación con las subastas.

Los referidos procesos también se regían por el **Procedimiento Núm. 02-01-04, Subastas de Proyectos de Construcción y Firma de Contrato del 31 de octubre de 1989**, según enmendado, aprobado por el Director Ejecutivo. Este **Procedimiento** tenía el propósito de establecer, entre otras cosas, las guías de trabajo que facilitarían el proceso relacionado con la celebración de reuniones de presubasta, la adjudicación de las subastas y la firma de los correspondientes contratos. Además, establecía las líneas de

responsabilidad de las diferentes oficinas y de los funcionarios que participaban en estos procesos. El 21 de julio de 2004 el Director Ejecutivo enmendó el referido **Procedimiento**.

El *Standard Specifications for Road and Bridge Construction* de 1989, aprobado por el Director Ejecutivo, también contenía disposiciones sobre el procedimiento que debe observarse durante los procesos de subasta. En el 2005 el Director Ejecutivo aprobó el *Standard Specifications for Road and Bridge Construction* de 2005.

La Junta está compuesta por tres miembros en propiedad y dos miembros alternos. El Director Ejecutivo nombraba dichos miembros entre los cuales designaba a un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente. El Secretario de la Junta era el Director de la Oficina de Administración de Contratos. Éste coordinaba todos los aspectos relacionados con la celebración de las subastas, tales como, fijar la fecha para las subastas y la fecha del recibo de los documentos presentados por los licitadores. Éste, a su vez, tenía voz, pero no voto en las deliberaciones de la Junta.

Del 13 de mayo al 5 de septiembre de 2003 la ACT realizó 9 subastas por \$158,050,122<sup>7</sup> para la construcción de proyectos de la Segunda Fase de la Ruta 66. Examinamos 2 de las 9 subastas (22 por ciento) por \$40,430,037, según se indica:

- El 31 de marzo y 1 de abril de 2003 la ACT publicó el aviso de subasta en dos periódicos de circulación general para la **Subasta Núm. 03-109, Proyecto AC-006620 Construcción del Corredor del Este PR-66 desde Barrio Trujillo Bajo hasta Río Canovanillas, desde Estación 148+70.00 hasta Estación 187+00.00, Carolina-Canóvanas (Subasta Núm. 03-109)**. Este proyecto consistía de la construcción de seis puentes, dos de los cuales estaban parcialmente construidos como resultado de los trabajos de construcción que se comenzaron con el

---

<sup>7</sup> Del 8 de abril de 1998 al 26 de febrero de 1999 la ACT realizó tres subastas por \$112,168,915 para la Primera Fase del diseño y la construcción de la Ruta 66. Véase nuestro **Informe de Auditoría CP-08-19**.

**Proyecto AC-006609** de la Primera Fase de la Ruta 66, los cuales fueron detenidos el 19 de abril de 2000 por orden del Tribunal Supremo. El 22 de abril de 2003 se celebró la reunión presubasta.

El 13 de mayo de 2003 la Junta celebró la **Subasta Núm. 03-109** y se recibieron propuestas de cinco licitadores. Una de las cinco propuestas recibidas fue rechazada por la Junta debido a que el licitador no utilizó el formulario establecido por la ACT para esto. Las propuestas fueron referidas para evaluación a las áreas de Construcción, de Adquisición de Propiedades, y a las oficinas de Estudios Ambientales, y de Estimados y Subastas para que éstas sometieran a la Junta sus recomendaciones. El 15 de mayo de 2003 la Junta recomendó adjudicar la **Subasta** al licitador agraciado por \$20,878,128. El 30 de mayo de 2003 la ACT otorgó el contrato al licitador agraciado por el importe indicado.

- El 30 de abril y 1 de mayo de 2003 la ACT publicó el aviso de subasta en dos periódicos de circulación general para la **Subasta Núm. 03-117, Proyecto AC-006621 Construcción del Corredor del Este PR-66 desde PR-26 a Barrio Trujillo Bajo, desde Estación 119+00.00 hasta Estación 130+20.00, Carolina-Canóvanas (Subasta Núm. 03-117)**. Este proyecto consistía de la construcción de un nuevo tramo de carretera, la terminación de un puente parcialmente construido, la construcción de una plaza de peaje y de un edificio de baños públicos, el drenaje y el alumbrado, entre otros. El 12 de mayo de 2003 se celebró la reunión presubasta.

El 27 de mayo de 2003, fecha establecida en el aviso de subasta para la apertura de los pliegos, la ACT aprobó el *Special Provision - Technical Requirement Contractor Qualifications and Experience (Special Provision)* el cual se incluyó en el **Addendum Núm. 1** del 11 de junio de 2003. En el *Special Provision* se requería que el licitador tuviera experiencia en proyectos de construcción de carreteras y puentes en los Estados Unidos o Puerto Rico durante los últimos cinco años.

El 25 de junio de 2003 se celebró la **Subasta Núm. 03-117**. De los tres licitadores que asistieron a la misma sólo uno presentó propuesta (único licitador). El 2 de julio de 2003 la Junta celebró una reunión en la cual, entre otras cosas, declaró desierta la **Subasta** y determinó celebrar otra para el 30 de julio de 2003. Esto, debido a que el único licitador no cumplía con lo requerido en el *Special Provision*.

El 9 de julio de 2003 el único licitador sometió a la Junta una Solicitud de Reconsideración la cual fue denegada por ésta mediante la **Resolución del 15 de julio de 2003**. El 24 de julio de 2003 el único licitador radicó ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones (TCA) una **Impugnación de Adjudicación de Subasta** donde le solicitaba a éste que anulara la determinación de la Junta de declarar desierta la referida **Subasta** y se le adjudicara la misma. Al mismo tiempo, el único licitador sometió ante el TCA una **Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción** donde solicitaba que se paralizaran los procesos de la nueva subasta del referido proyecto mientras se consideraban los méritos del recurso apelativo. A tales efectos, el TCA declaró ha lugar dicha moción mediante la **Resolución del 24 de julio de 2003**.

Durante el proceso judicial el único licitador sometió nueva documentación relacionada, entre otras cosas, con su experiencia en proyectos de construcción de carreteras y puentes en otros países. Entre ésta, se incluyeron cartas de Ministerios Públicos y personas conocedoras de estándares de construcción en Canadá, Colombia, España y Portugal para asegurar la similitud entre los estándares de dichos países y los utilizados en Puerto Rico y en Estados Unidos.

El 28 de julio de 2003 el único licitador radicó ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (Tribunal Federal) un *Temporary Restraining Order (TRO)* donde solicitaba la paralización de los procesos administrativos de la nueva subasta. El 30 de julio de 2003 el Tribunal Federal declaró ha lugar la solicitud del único licitador en el *TRO*.

El 13 de agosto de 2003 la Junta canceló la nueva subasta y recomendó al Director Ejecutivo adjudicar la **Subasta Núm. 03-117** al único licitador por \$19,551,909. La Junta concluyó, entre otras cosas, que por la nueva documentación sometida por el único licitador sobre su experiencia en proyectos de construcción de carreteras y puentes en otros países era meritorio y razonable convalidar dicha experiencia con la requerida en el *Special Provision*. A tales efectos, la Junta entendía que el único licitador cumplía con los requisitos necesarios para adjudicarle la **Subasta**. El 22 de agosto de 2003 la ACT otorgó el contrato al único licitador por \$19,551,909.

El examen de las dos subastas reveló lo siguiente:

- 1) El aviso de subasta no indicaba el lugar donde se efectuaría el pago ni el método de pago para la obtención de los planos y los documentos relacionados con la **Subasta**.

En el **Inciso C.2.b. del Artículo VII del Reglamento de Subastas Núm. 02-001** se establece, entre otras cosas, que el aviso de subasta indicará que el pago para la obtención de los documentos y los planos se efectuará en la Oficina del Tesorero de la Autoridad y, además, indicará la forma de pago a aceptarse.

- 2) La Junta utilizó el documento denominado **Retiro de Pliegos de Subastas** para registrar las compañías dedicadas a la construcción que adquirirían los planos y los documentos relacionados con la **Subasta**. Dicho documento proveía espacios para incluir el nombre y el número de teléfono de la compañía, la fecha, el número de recibo y las iniciales de la persona que entregaba los planos y los documentos relacionados. El examen realizado reveló que:

- a) El documento **Retiro de Pliegos de Subastas** no proveía espacios para indicar el nombre y la firma del representante de la compañía que recogió los planos y los documentos relacionados, el importe pagado por los mismos, y el nombre, la firma y el puesto de la persona que los entregaba. Tampoco proveía espacios para indicar el número de la subasta, y el número y la descripción del proyecto.

- b) El documento no fue completado en todas sus partes. Para la **Subasta Núm. 03-117** se incluyeron marcas de cotejo en el espacio provisto para incluir el número de teléfono de las ocho compañías que recogieron los planos y los documentos relacionados. Para la **Subasta Núm. 03-109** tampoco se incluyó el número de teléfono de 9 de las 10 compañías que recogieron los planos y los documentos relacionados, ni las iniciales de la persona que hizo entrega de los mismos a una de las compañías.
- c) Para la **Subasta Núm. 03-109**, el documento tenía tachaduras que no estaban inicialadas por la persona que realizó las mismas. Tampoco se indicaban las razones para esto.

En la **Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico**, según enmendada, se establece, entre otras cosas, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno el documento utilizado por la Junta, como lo es el **Retiro de Pliegos de Subastas**, debe proveer espacios para indicar el nombre y la firma del representante de la compañía que recoge los planos y los documentos relacionados, el importe pagado, y el nombre, la firma y el puesto de la persona que entrega los mismos. También debe proveer espacios para indicar el número de la subasta, y el número y la descripción del proyecto. Además, los formularios utilizados por las entidades gubernamentales para registrar sus operaciones, deben completarse en todas sus partes, y los cambios o las tachaduras que se realicen deben estar inicialados y debidamente justificados y documentados.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección del proceso de aviso, la entrega y el recogido de los planos y los documentos relacionados con las **subastas**. Además, le impiden a la ACT mantener un control adecuado sobre el

mencionado proceso. Esto, pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

3) En el aviso de las **subastas núms. 03-109 y 03-117** se estableció que los pliegos de subasta se podían obtener en la Oficina de Estimados y Subastas, mediante un pago de \$800 y \$400, respectivamente. Para esto se emitiría un **Recibo Oficial** de recaudación. Del 2 de abril al 16 de mayo de 2003 la ACT emitió 19 **recibos oficiales** por \$11,100 a los 18 licitadores que recogieron los pliegos de las referidas subastas<sup>8</sup>. El examen realizado a los **recibos oficiales** reveló lo siguiente:

a) El 8 de abril de 2003 la ACT emitió un **Recibo Oficial** por \$700 a uno de los licitadores que obtuvo los pliegos para la **Subasta Núm. 03-109**. En el expediente de la **Subasta** localizamos la copia de dicho recibo, pero no localizamos la copia del **Recibo Oficial** por los restantes \$100. En el documento denominado **Retiro de Pliegos de Subastas** para la **Subasta Núm. 03-109** sólo aparecía anotado el número del **Recibo** emitido por \$700. Nuestros auditores examinaron las copias de todos los **recibos oficiales** que se mantenían en el Área de Finanzas emitidos al licitador del 31 de marzo de 2003, fecha del aviso de subasta, al 13 de mayo de 2003, fecha en que se celebró la misma. No localizamos, ni la ACT pudo suministrarnos para examen la copia del **Recibo Oficial** emitido al licitador por los restantes \$100.

En el **Inciso C.2.b. del Artículo VII del Reglamento de Subastas Núm. 02-001**, se establece, entre otras cosas, que el recibo oficial que expida la Oficina del Tesorero constituirá la evidencia necesaria para que el potencial

---

<sup>8</sup> Para uno de los licitadores de la **Subasta Núm. 03-109** la ACT emitió dos **recibos oficiales**, uno por \$700 y el otro por \$100.

licitador reciba los documentos y los planos de la Oficina de Administración de Contratos de la Autoridad.

En el **Inciso B.5.a. y 6.a. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 1989**, se dispone que el Recaudador Oficial recibe del contratista el importe total estipulado en el anuncio de subasta para la obtención del libro de contrato y los planos, y completa el **Formulario AC-416, Recibo Oficial**. En la Unidad de Contratos, el empleado que recibe del contratista el formulario **Recibo Oficial**, le entrega a éste el libro y los planos correspondientes. Retiene la copia amarilla del recibo y la incluye en el expediente de la subasta. En el **Inciso B.4.a. y 5.a. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004** se establecieron disposiciones similares.

- b) Ninguno de los **recibos oficiales** proveían espacios para que se incluyera el nombre y el puesto de la persona que efectuó las recaudaciones. Sólo tenía un espacio para la firma.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior **CP-08-07**.

En la **Carta Circular OC-99-03 del 1 de septiembre de 1998**, emitida por el Contralor de Puerto Rico, se establece que como medida de control, bajo las firmas de los funcionarios autorizados, se indique claramente el nombre del funcionario y el puesto que ocupa. Esto, con el propósito de que se puedan identificar los funcionarios que participan en los procesos, además, de que se facilitarán las gestiones del Departamento de Justicia y de los tribunales en caso de irregularidades.

- c) Dieciocho (95 por ciento) **recibos oficiales** por \$10,700 no estaban completados en todas sus partes. Éstos no incluían información sobre la cantidad de unidad y el precio unitario. Además, 1 (5 por ciento) por \$400 no incluía la actividad de cobro.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior **CP-08-07**.

En la **Ley Núm. 230** se establece, entre otras cosas, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los formularios utilizados por la ACT para registrar sus operaciones, en este caso los **recibos oficiales**, deben completarse correctamente en todas sus partes.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.3)** no permiten a la ACT ejercer un control adecuado de las recaudaciones efectuadas. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- 4) Del 29 de abril al 16 de junio de 2003 la ACT emitió cuatro *addendums* para las referidas **subastas** mediante los cuales se realizaron modificaciones a las instrucciones para los licitadores, a las provisiones especiales y a los planos, entre otros. El examen de los referidos *addendums* reveló lo siguiente:
  - a) Los 4 (100 por ciento) *addendums* no estaban aprobados por el Presidente de la Junta. Sólo tenían la firma del Secretario Interino de la misma.

En el **Inciso D.2. del Artículo VII del Reglamento de Subastas Núm. 02-001** se establece que el Presidente de la Junta autorizará la emisión de todo *Addendum*.

- b) El *Addendum* Núm. 1 del 11 de junio de 2003 de la **Subasta Núm. 03-117** fue emitido 17 días laborables posterior a la fecha límite para emitir el mismo. En el aviso de subasta del 3 de abril de 2003 se estableció el 27 de mayo de 2003 como

la fecha de apertura de los pliegos. Por lo tanto, la ACT tenía hasta el 16 de mayo de 2003 para emitir el referido *Addendum*.

En el **Inciso D.1. del Artículo VII del Reglamento de Subastas Núm. 02-001**, se establece que durante el período comprendido entre el anuncio de subasta hasta cinco días laborables antes de la fecha de apertura de los pliegos, la ACT podrá efectuar cambios o adiciones mediante *Addendum*.

Por otro lado, en el **Inciso c. del Artículo 102.03 del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 1989, se dispone, entre otras cosas, que la ACT puede emitir un *Addendum* para realizar revisiones o cambios a los documentos de contrato, en cualquier momento, hasta cinco días laborables antes de la fecha de apertura de las propuestas. En el **Inciso c. del Artículo 102.03 del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 2005, se estableció una disposición similar.

- c) Como indicamos en el **Apartado b)**, en el aviso de subasta para la **Subasta Núm. 03-117** se estableció el 27 de mayo de 2003 como la fecha de apertura de los pliegos de subasta. En el *Addendum* Núm. 1 del 11 de junio de 2003 se estableció, entre otras cosas, que la apertura de los pliegos se realizaría el 25 de junio de 2003. No localizamos, ni la ACT pudo suministrarnos evidencia escrita que indicara las razones por las cuales se pospuso la apertura de los pliegos. Además, en el mencionado *Addendum* tampoco se indicaron las razones para esto.

En carta del 4 de junio de 2008, el Jefe Interino de la Oficina de Estimados y Subastas de la ACT certificó a nuestros auditores que no existe evidencia que indique las razones por las cuales se pospuso la celebración de la referida **Subasta**.

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

enmendado, emitido el 19 de julio de 1990 por el Administrador de Servicios Generales, se dispone que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas, facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera en que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno, para proteger los derechos fiscales, los 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 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.

- 5) Las tres propuestas más bajas presentadas por los licitadores para la **Subasta Núm. 03-109** y la propuesta presentada por el único licitador para la **Subasta Núm. 03-117** no estaban inicialadas por los miembros de la Junta presentes. Cada propuesta fue inicialada por uno de los miembros de la Junta.

En el **Inciso G.5. del Artículo VII del Reglamento de Subastas Núm. 02-001** se establece que los miembros de la Junta escribirán en tinta o bolígrafo sus iniciales en las tres proposiciones más bajas.

En el **Inciso G.1.d. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 1989** se dispone, entre otras cosas, que los miembros de la Junta compararán el resultado de la suma de los precios unitarios de las propuestas leídas, notificarán a los presentes el resultado de tal comparación y escribirán en éstas sus iniciales en tinta. En el **Inciso F.1.e. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004** se establecieron disposiciones similares.

- 6) La ACT requería a los licitadores que sometieran una **Garantía de Licitación** (*Bid Bond*) para poder participar en las subastas. Esta garantía debía ser sometida junto con su propuesta para asegurar que el licitador honraría su oferta si la ACT le

adjudicaba la subasta. El análisis de los documentos incluidos en el expediente de la **Subasta Núm. 03-109** reveló que la ACT no devolvió la **Garantía de Licitación** a los cuatro licitadores que presentaron propuestas.

En el **Artículo 103.04 del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 1989 se establece que todas las **garantías de licitación**, excepto la de los dos licitadores que presentaron las propuestas más bajas, serán devueltas inmediatamente luego de la apertura de las propuestas. Además, se dispone que las **garantías de licitación** de los dos licitadores que presentaron las propuestas más bajas serán devueltas luego de la firma del contrato. Si no se adjudica la subasta, las **garantías de licitación** se devuelven luego de que la ACT tome la decisión de no adjudicar la subasta. En el **Artículo 103.04 del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 2005 se estableció una disposición similar.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.4) y 5)** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección de los procesos relacionados con las referidas subastas. Además, le impiden a la ACT mantener un control adecuado de dichos procesos. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades. Lo comentado en el **Apartado a.6)** se atribuye a que los funcionarios de la ACT que tenían a su cargo dichas operaciones no se aseguraron de que se les devolviera la **Garantía de Licitación** a los licitadores que presentaron propuestas.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1), 2) y del 4) al 6)** denotan que el Presidente y los demás miembros de la Junta se apartaron de las disposiciones contenidas en el *Standard Specifications for Road and Bridge Construction* de 1989, de las disposiciones contenidas en la reglamentación que rige los procesos de subasta de la ACT, y de las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Las comentadas en el **Apartado a.3)** son indicativas de que el Director Ejecutivo Auxiliar de Administración y Finanzas, y el Tesorero no ejercieron una supervisión efectiva de las

recaudaciones. Además, denotan que el entonces Director Ejecutivo no efectuó una supervisión adecuada sobre las funciones que realizaba la Junta de Subastas ni de las recaudaciones.

En la carta del Secretario y Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Se tomarán medidas correctivas para que en el *Aviso de Subastas* se indique el lugar y la forma de pago para la obtención de planos y documentos de contrato. **[Apartado a.1)]**

Se revisará el documento *Retiro de Pliegos de Subasta* para que se incluya: el nombre y la firma del representante que recogió los documentos, el importe pagado, el nombre y la firma de la persona que entrega los documentos, el número de subasta, la descripción y número del proyecto. **[Apartado a.2)a)]**

Se tomarán medidas correctivas para que los recibos oficiales cuenten con la información descrita en el señalamiento y sean completados en todas sus partes. **[Apartado a.3)b) y c)]**

El presidente de la Junta de Subastas (Junta) aprobará con su firma todo *addendum* que se prepare para modificar las instrucciones de los licitadores, las provisiones especiales y los planos, entre otros. **[Apartado a.4)a)]**

Las posposiciones de subastas se realizan mediante llamada telefónica. No se documentan las razones, ya que suelen ser de carácter confidencial. Como medida correctiva se preparará un formulario para documentar toda llamada telefónica relacionada con la posposición de una subasta. **[Apartado a.4)b) y c)]**

Para ese entonces, el Director Ejecutivo instruyó verbalmente a los miembros de la Junta a firmar las propuestas evaluadas. Como medida correctiva, todos los miembros de la Junta iniciarán las tres propuestas más bajas [*Sic*]. **[Apartado a.5)]**

La fianza tiene una vigencia de 90 días, a partir de la fecha de emisión, por lo que luego de esta fecha la misma no tiene valor. No obstante, como medida

correctiva se enmendará el *Artículo 103.04 del Standard Specifications for Road and Bridge Construction* para que indique lo siguiente: "...a petición del licitador, se le podrá devolver la fianza de licitación, a excepción de los dos licitadores más bajos, luego que se certifiquen los totales cotizados por los licitadores". **[Apartado a.6]**

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

El que se haya omitido por error clerical el lugar donde se efectuó el pago y el método de pago no tuvo efecto alguno pues todo los licitadores conocen por uso y costumbre donde y como se paga en la Autoridad... *[Sic]* **[Apartado a.1)]**

Donde únicamente se requiere salvar las enterrerrenglonaduras o tachaduras, de acuerdo al "Blue Book", es en el documento donde se somete la licitación propiamente. Una tachadura en el documento de retiro de pliegos es inocua y no propicia irregularidad alguna. **[Apartado a.2)c)]**

El que el Presidente de la Junta no firme un Addendum, no significa que no lo haya autorizado. Ello es una cuestión de forma. **[Apartado a.4)a)]**

En relación al Addendum #1 de la Subasta 03-117, dado que la apertura de pliegos sería, según enmendado, el 25 de junio, el Addendum emitido el 11 de junio estaba en tiempo. El cambio de fecha y la forma y manera en que se hizo es un asunto distinto. *[Sic]* **[Apartado a.4)b)]**

... aun cuando los "Bid Bond" deben ser devueltos a los licitadores luego de la subasta, estos documentos identifican el proyecto en específico y tienen vida limitada a una subasta en particular... *[Sic]* **[Apartado a.6)]**

Consideramos las alegaciones del ex Director Ejecutivo respecto al **Apartado a.1), 2)c), 4)a) y b), y 6) del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece.

**Véanse las recomendaciones 1, de la 2.a. a la e. y 3.**

**Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con la evaluación de las propuestas y del estimado de costos preparado por la ACT, y con las recomendaciones para la adjudicación de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66**

- a. La Oficina de Estimados y Subastas preparaba el estimado de costos de los proyectos de construcción a ser subastados. Éstos eran utilizados para preparar el documento denominado **Tabla Resumen de Licitaciones** (*Bid Tabulation*). En ésta se incluía una comparación de los precios unitarios de cada una de las partidas incluidas en el estimado de costos preparado por la ACT, y las propuestas sometidas por los licitadores. Además, dicha Oficina preparaba una tabla de análisis comparativo, en términos de dólares y por cientos, de los precios unitarios de las partidas. En dicho análisis se comparaba la propuesta más baja con el estimado de costos de la ACT, y con el promedio de la segunda y tercera propuesta más baja (*Bid Analysis*).

El 14 de mayo y 26 de junio de 2003 la Sección de Contratos preparó los *Bid Tabulation* y los *Bid Analysis* para las **subastas núms. 03-109 y 03-117**, respectivamente. Los *Bid Tabulation*, junto con el documento denominado **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta**, fueron enviados a los directores de las oficinas de Estimados y Subastas, de Estudios Ambientales, y de las áreas de Construcción y de Adquisición de Propiedades para sus comentarios y recomendaciones. Los *Bid Analysis* sólo se enviaron a la Oficina de Estimados y Subastas. Los exámenes de los *Bid Tabulation* y de los *Bid Analysis* de ambas **subastas** revelaron lo siguiente:

- 1) De las 390 partidas de costos que se incluyeron para ambas **subastas**, determinamos que:
  - El importe de 144 (37 por ciento) partidas cotizadas excedieron el estimado de costos de la ACT. Los importes excedieron entre un .33 y 900 por ciento.
  - El importe de 32 (8 por ciento) partidas cotizadas excedió en un 100 por ciento o más el costo estimado de la ACT.

- El importe de 226 (58 por ciento) partidas cotizadas resultó ser bajo el costo estimado entre 3 y 97 por ciento.

La Oficina de Estimados y Subastas recomendó que se adjudicara la **Subasta Núm. 03-117** al único licitador, con la condición de que si las cantidades de 7 partidas aumentaban más de un 15 por ciento, se tendría que realizar una nueva negociación de precios para las mismas. Además, indicó que los precios unitarios de 47 partidas eran altos, pero aceptables. Para la **Subasta Núm. 03-109** solamente se indicó que los precios unitarios de 31 partidas eran altos, pero aceptables, y se recomendó la adjudicación de la **Subasta** al licitador agraciado.

Los funcionarios de la Oficina de Estudios Ambientales, y de las áreas de Construcción y de Adquisición de Propiedades no hicieron comentarios o recomendaciones sobre las diferencias existentes entre los estimados de costos de la ACT y las propuestas de los licitadores.

En el **Inciso H.3.c. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 1989** se dispone que los directores de Área u Oficina a los cuales se les solicita su recomendación analizarán, entre otras cosas, la propuesta del postor más bajo para determinar si es razonable y balanceada. En el **Inciso G.3.c. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004**, se incluyeron disposiciones similares dirigidas a la Oficina de Estimados y Subastas.

Por otro lado, en el **Artículo 102.14b del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 1989 se dispone que la Autoridad podrá rechazar cualquier oferta en la cual los precios están desbalanceados. En el **Artículo 102.14b del *Standard Specifications for Road and Bridge Construction*** de 2005 se estableció una disposición similar.

La situación comentada en el **Apartado a.1)** privó a la Junta de Subastas de información relevante que debió recibir de los funcionarios de la Oficina de Estudios Ambientales, y de las áreas de Construcción y de Adquisición de Propiedades, sobre

las diferencias existentes entre los estimados de costos de la ACT y las propuestas de los licitadores, previo a la adjudicación de las referidas **subastas**. Además, le impide a la ACT mantener un control adecuado sobre la pureza de los procesos relacionados con la recomendación y la adjudicación de las **subastas**. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- 2) El *Bid Tabulation* indicaba el número y la descripción del proyecto, la fecha y el lugar de la apertura de las propuestas, y el tiempo establecido para la terminación del proyecto, entre otros. Además, proveía espacios para la firma del Director de la Oficina de Administración de Contratos y la fecha. Determinamos que el referido documento no proveía espacios para indicar el nombre, la firma y el puesto de la persona que preparó el mismo ni el nombre del Director de la Oficina de Administración de Contratos que lo firmó.
- 3) El *Bid Analysis* indicaba el número y la descripción del proyecto, entre otros. Determinamos que el referido documento no proveía espacios para indicar el nombre, la firma y el puesto del funcionario que preparó el mismo.

En la **Ley Núm. 230** se establece, entre otras cosas, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los documentos utilizados por la ACT para registrar sus operaciones, en este caso el *Bid Tabulation*, debe proveer espacios para indicar el nombre, la firma y el puesto de la persona que prepara y firma el mismo. Además, el *Bid Analysis* debe proveer espacios para el nombre, la firma y el puesto del funcionario que prepara el mismo.

En la **Carta Circular OC-99-03** se establece que como medida de control, bajo las firmas de los funcionarios autorizados, se indique claramente el nombre del funcionario y el puesto que ocupa. Esto, con el propósito de que se puedan identificar los

funcionarios que participan en estos procesos y poder fijar responsabilidades prontamente, en caso de ser necesario.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) y 3)** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección de los documentos utilizados para comparar los estimados de costos de la ACT contra los presentados en las propuestas de los licitadores agraciados de las subastas. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- b. El Secretario de la Junta se encargaba, entre otras cosas, de obtener las recomendaciones de los directores de las áreas de Construcción, de Diseño, de Adquisición de Propiedades, y de la Oficina de Derechos Civiles mediante el **Formulario AC-240, Hoja de Recomendación para Adjudicación de Subasta**<sup>9</sup>. Los directores de las mencionadas áreas analizaban la propuesta del postor más bajo y sometían a la Junta sus comentarios y recomendaciones en el referido **Formulario**. Para las subastas núms. 03-109 y 03-117 se utilizaron los documentos denominados **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina de Estimados y Subastas; la Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina de Estudios Ambientales; la Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Construcción; y la Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Adquisición de Propiedades**, los cuales se enviaron a los directores de las áreas de Construcción, de Adquisición de Propiedades, y

---

<sup>9</sup> Este **Formulario** fue enmendado por el formulario incluido en el **Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004**. Dicho **Formulario** se enmendó de la siguiente manera: **ACT-240A, Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta Área de Programación y Estudios Especiales Oficina de Estudios Ambientales, ACT-240B, Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta Área de Construcción, ACT-240C, Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta Área de Adquisición de Propiedades, y ACT-240D, Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta dirigida a la Oficina de Estimados y Subastas.**

de las oficinas de Estudios Ambientales, y de Estimados y Subastas, respectivamente<sup>10</sup>.

El examen realizado reveló que:

- 1) En el Acta de Adjudicación del 15 de mayo de 2003 se indicó que la Junta recomendó la adjudicación de la **Subasta Núm. 03-109** al postor más bajo luego de recibir las recomendaciones del Área de Construcción y de la Oficina de Administración de Contratos. Observamos, que la Junta no le solicitó al Área de Adquisición de Propiedades ni a la Oficina de Estudios Ambientales, y éstas tampoco le sometieron sus recomendaciones y comentarios previo a que se le recomendara al Director Ejecutivo la adjudicación de dicha **Subasta**. Además, observamos que el Director del Área de Adquisición de Propiedades firmó la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Adquisición de Propiedades** el 21 de mayo de 2003. Esto, seis días después de que la Junta recomendara la adjudicación de la indicada **Subasta**.

En el **Inciso H.4.a. y b. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 1989**, se establece, entre otras cosas, que el Secretario de la Junta se asegura de obtener con prontitud las recomendaciones de las áreas incluidas en el **Formulario AC-240**<sup>11</sup>. La Junta evalúa las recomendaciones y los comentarios recibidos en dicho **Formulario** para recomendar al Director Ejecutivo uno de los siguientes cursos de acción: adjudicar al licitador más bajo, cuya propuesta cumpla con todos los requisitos establecidos en el libro de contrato; rechazar todas las propuestas y publicar un nuevo anuncio de subasta; o rechazar todas las propuestas y ejecutar el proyecto por administración. En el **Inciso G.4.a. y b. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004** también se establecieron disposiciones similares.

---

<sup>10</sup> Por instrucciones del Director Ejecutivo, se acordó enviar el **Formulario** a la Oficina de Estudios Ambientales del Área de Programación y Estudios Especiales y a la Oficina de Estimados y Subastas, en lugar del Área de Diseño y de la Oficina de Derechos Civiles.

<sup>11</sup> El **Formulario AC-240** fue enmendado por el **Formulario** que se indica en la nota al calce 9.

La situación comentada privó a la Junta de información relevante relacionada con las recomendaciones y los comentarios del Área de Adquisición de Propiedades y de la Oficina de Estudios Ambientales al momento de recomendar al Director Ejecutivo adjudicar la **Subasta** al licitador agraciado. Además, le impide a la ACT mantener un control adecuado sobre la pureza de los procesos relacionados con la recomendación y la adjudicación de las subastas. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- 2) En la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina de Estudios Ambientales**, para la **Subasta Núm. 03-109**, se cambió el día en el espacio provisto para la fecha. Esto, para cambiarlo del 16 al 15 de mayo de 2003. Dicho cambio no fue inicialado por el funcionario que realizó el mismo. Tampoco se establecieron las razones para esto.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los formularios que contengan modificaciones deben incluir las iniciales del funcionario que realizó las mismas y las razones para esto.

- 3) En la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina Estimados y Subastas**, para la **Subasta Núm. 03-109**, proveía espacios para incluir, entre otra información, la verificación de precios unitarios, la recomendación final, las razones para emitir la misma, la firma del director de área o su representante autorizado y la fecha en que sometió la recomendación. Sin embargo, no se documentaron las razones para recomendar la adjudicación al licitador agraciado, según requerida en la misma. Sólo se indicó que los precios unitarios de 31 partidas eran altos, pero aceptables y que las cantidades de las mismas no aumentarían.

- 4) La **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Construcción**, para la **Subasta Núm. 03-117**, proveía espacios para incluir, entre otra información, las referencias del contratista, la recomendación final, las razones para emitir la misma, la firma del director de área o su representante autorizado y la fecha en que sometió la recomendación. Sin embargo, no se incluyó la información relacionada con las referencias del contratista ni la fecha en que el director del área o su representante autorizado firmó el documento.

En la **Ley Núm. 230** se establece, entre otras cosas, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, la ACT debe asegurarse de que el documento utilizado por las áreas concernidas para someter la recomendación de adjudicación de subasta, en este caso, la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta**, sea completado en todas sus partes con la información requerida en el mismo.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del b.2 al 4)** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección de los procesos relacionados con las **subastas**. Además, le impiden a la ACT mantener un control adecuado sobre la pureza de los procesos relacionados con la recomendación y la adjudicación de las **subastas**. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- 5) En la **Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Área de Adquisición de Propiedades**, de ambas **subastas**, se recomendó adjudicar las subastas al licitador agraciado, a pesar de que la ACT no había adquirido varias parcelas. Para la **Subasta Núm. 03-109** se indicó que se trabajaría con urgencia para adquirir las 13 parcelas, de manera que no se afectaran los trabajos de construcción del proyecto. Para la **Subasta Núm. 03-117** se indicó

que no se trabajaría en las 14 parcelas hasta 4 meses después de la orden de proceder al contratista.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. En consonancia con este principio, y como norma de sana administración y de control interno, la ACT debe asegurarse de que antes de adjudicar una subasta la entidad haya adquirido los terrenos necesarios para el desarrollo del proyecto y de esta forma minimizar la posibilidad de que surjan costos adicionales como parte del proceso de adquisición o expropiación de los terrenos.

La situación comentada privó a la ACT de contar a tiempo con los terrenos necesarios para el desarrollo del proyecto, lo que pudo propiciar que la ACT incurriera en costos adicionales por el retraso en la terminación del mismo. Además, pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- 6) El **Formulario ACT-240 (A, B, C y D), Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004**<sup>12</sup>, proveía espacios para indicar el número, la fecha y la descripción de la subasta, y el nombre del licitador, entre otros. Además, incluía preguntas relacionadas con la propuesta que presentó el licitador más bajo, y con el proyecto a realizarse, dirigidas al área u oficina que haría la recomendación. Determinamos que el referido formulario no proveía espacio para indicar el nombre del director del área o su representante autorizado que firmó el mismo.

En la **Carta Circular OC-99-03** se establece que, como medida de control, bajo las firmas de los funcionarios autorizados, se indique claramente el nombre del

---

<sup>12</sup> Véase la nota al calce 9.

funcionario. Esto, con el propósito de que se puedan identificar los funcionarios que participan en estos procesos.

- c. En la minuta de reunión de la Junta del 13 de agosto de 2003, para la **Subasta Núm. 03-117**, se indicaba, entre otras cosas, que el Área de Construcción había recomendado a la Junta que analizara los estados financieros del único licitador, y los recursos con los cuales éste realizaría los trabajos de construcción del proyecto. Luego de evaluar las recomendaciones de las diferentes áreas y oficinas, y de haber evaluado los documentos adicionales sometidos por el único licitador, y determinar que éste había cumplido con los requisitos de la **Subasta**, la Junta recomendó adjudicar la misma al único licitador por \$19,551,909. Sin embargo, no localizamos, ni la ACT pudo suministrarnos para examen, evidencia de la evaluación realizada por la Junta de los estados financieros del único licitador y los recursos con los cuales éste realizaría los trabajos de construcción del proyecto. Tampoco localizamos, ni la ACT pudo suministrarnos para examen, evidencia de la evaluación realizada por la Junta de los documentos adicionales sometidos por el único licitador.

En el **Artículo 18 del Reglamento Núm. 4284** 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, para proteger los derechos fiscales, los legales y otros derechos del gobierno y de las personas afectadas por las transacciones del Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios 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. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la ACT debió mantener evidencia escrita y completa de la evaluación realizada por la Junta de los estados financieros del único licitador, de los recursos con el

cual éste realizaría los trabajos de construcción en el proyecto y de los documentos adicionales sometidos por éste.

Las situaciones comentadas en los **apartados b.6) y c.** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección de los procesos de subasta. Además, le impiden a la ACT mantener un control adecuado sobre la pureza de los procesos relacionados con la recomendación y la adjudicación de las mismas. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

La situación comentada en el **Apartado a.1)** se atribuye a que los miembros de la Junta no cumplieron con sus responsabilidades al apartarse de las disposiciones contenidas en el *Standard Specifications for Road and Bridge Construction* de 1989, y en el procedimiento que rige los procesos de subasta de la ACT. Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) y 3)** denotan que el Director de la Oficina de Estimados y Subastas no ejerció una supervisión adecuada del proceso de preparación del *Bid Tabulation* y el *Bid Analysis*. Lo comentado en el **Apartado b.1)** denota que el Secretario y demás miembros de la Junta no cumplieron con sus responsabilidades al momento de recomendar la adjudicación de la **Subasta**. Las situaciones comentadas en el **Apartado del b.2) al 4)** obedecen a que los directores de las oficinas de Estudios Ambientales, de Estimados y Subastas, y del Área de Construcción no cumplieron con sus responsabilidades al apartarse de las normas de sana administración y de control interno mencionadas. La situación comentada en el **Apartado b.5)** se atribuye principalmente a que el Director Ejecutivo y los demás funcionarios a cargo de adjudicar la referida **Subasta** no protegieron los intereses de la ACT, y se apartaron de las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Lo comentado en el **Apartado b.6)** se atribuye a que los funcionarios de la ACT a cargo de preparar el mencionado **Formulario** no cumplieron con sus funciones al no asegurarse de que el mismo proveyera espacio para indicar el nombre del director del área o su representante autorizado que lo firma. La situación comentada en el **Apartado c.** denota que los

miembros de la Junta se apartaron de las disposiciones de la reglamentación vigente y de la norma de sana administración y de control interno mencionadas. Además, denotan que el entonces Director Ejecutivo no efectuó una supervisión adecuada de las funciones que realizaba la Junta y de los directores de las áreas mencionadas.

En la carta del Secretario y Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

El documento lo genera un programa que tiene más de 15 años y del cual no se cuenta con un contrato con el diseñador del mismo. Además, la Autoridad no cuenta con personal que tenga conocimiento del lenguaje de computadora utilizado (Fortran 77). Es por ello que no será posible modificar el formato de la tabla. **[Apartado a.2)]**

Recientemente la Junta de Subastas desarrolló un mecanismo para trabajar las recomendaciones de las diferentes Áreas mediante correo electrónico. Ello con el propósito de agilizar el proceso de subasta establecido. Se estableció que se debe esperar a tener todas las recomendaciones para poder adjudicar una subasta. Además, como medida correctiva se modificará el Procedimiento 02-01-04, Subastas de Proyectos de Construcción y Firma de Contrato para atemperarlo a éste cambio. *[Sic]* **[Apartado b.1)]**

Como acción correctiva se establecerá que la Junta no aceptará documentos que estén alterados ni cuenten con las iniciales de la persona que los alteró. **[Apartado b.2)]**

Como acción correctiva la Junta de Subastas desarrolló un mecanismo para trabajar las recomendaciones de las diferentes áreas mediante correo electrónico. Requerirá en la modificación del procedimiento que la *Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas para la Adjudicación de Subasta de la Oficina de Estimados y Subasta y la del Área de Construcción* contengan toda la información y firmas requeridas, según señalado. **[Apartado b.3) y 4)]**

Las recomendaciones del Área de Adquisición de Propiedades en ocasiones incluyen condiciones en el contrato para que el contratista no pueda trabajar en parcelas hasta pasado un período de tiempo. En dicho tiempo se espera completar el proceso de adquisición. **[Apartado b.5)]**

Se modificará el formulario ACT 240, *Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas*, para que provea espacio para incluir el nombre del Director de Área o su representante autorizado. **[Apartado b.6]**

Como práctica general la Junta siempre ha contado con un miembro que posee conocimientos en el área de finanzas, generalmente éste funcionario es el Director Ejecutivo Auxiliar para Administración y Finanzas. En las reuniones de la Junta dicha persona evaluaba los estados financieros de los contratistas y emitía su recomendación. Como medida correctiva se emitirá una directriz por escrito para que los estados financieros sean evaluados por un analista financiero y se deje documentación escrita. *[Sic]* **[Apartado c.]**

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

El estimado de la Agencia es sólo una guía al considerar las ofertas. El que se exceda no implica desbalance o corrección alguna. Ello nada tiene que ver con el control de los costos de un proyecto contratado, ni significa que una adjudicación que no corresponda con dicha cuantía sea incorrecta. **[Apartado a.1]**

...no se constató que la Junta no hubiese recibido la recomendación afirmativa del área de adquisiciones de terrenos previo a la recomendación de adjudicar aunque el formulario se firmara después de la adjudicación, lo que no debió ocurrir. *[Sic]* **[Apartado b.1]**

No siempre es posible el completar el proceso de adquisición de propiedad previo al inicio de una obra. El problema no es que se afecte el precio del terreno, sino que dicha actividad no interfiera con el paso crítico de la obra... **[Apartado b.5]**

El que no se haya encontrado la documentación, no significa que no se hubiese hecho. La práctica institucional era hacer dicha evaluación. **[Apartado c.]**

Consideramos las alegaciones del Secretario y Director Ejecutivo respecto a los **apartados a.2) y b.5)**, y del ex Director Ejecutivo respecto a los **apartados a.1), b.1) y 5)**, y **c. del Hallazgo**, pero determinamos que los mismos prevalecen.

Véanse las recomendaciones 1, de la 2.f. a la h., de la 4.a. a la c., y de la 5 a la 8.

**Hallazgo 3 - Deficiencias relacionadas con los registros de asistencia de las reuniones de presubasta, recepción y adjudicación de subasta, y con las minutas de las reuniones de presubasta y de adjudicación de subasta, y ausencia de convocatorias para las reuniones de la Junta**

a. La ACT celebraba reuniones de presubasta con el propósito de aclarar dudas a los licitadores relacionados con los planos y los documentos de contrato. El **Comité de Reuniones Presubasta** era el responsable de coordinar y dirigir dichas reuniones. El Director del Área de Diseño, o su representante autorizado, el ingeniero supervisor del proyecto y un funcionario de la Oficina de Estimados y Subastas componían dicho **Comité**<sup>13</sup>. La reunión de presubasta debía celebrarse con no menos de 10 días laborables de antelación a la fecha de la subasta. Los asuntos discutidos en dicha reunión eran grabados en cassette. El 22 de abril y 12 de mayo de 2003 la ACT celebró la reunión de presubasta para las **subastas núms. 03-109 y 03-117**, respectivamente. El examen realizado reveló lo siguiente:

1) La ACT utilizó como registro de asistencia los documentos denominados **Presubasta y Listado Presubasta Compulsoria** para las **subastas núms. 03-109 y 03-117**, respectivamente. En dichos registros los asistentes anotaban su nombre, el puesto y el nombre de la compañía que representaban, entre otros. En la reunión de presubasta para las **subastas núms. 03-109 y 03-117** asistieron 26 y 20 personas, respectivamente. Nuestros auditores confirmaron la asistencia de las referidas personas mediante la minuta de reunión de presubasta y la grabación en cassette de

---

<sup>13</sup> En los incisos C. y D. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004, se establece, entre otras cosas, que la Oficina de Estimados y Subastas es la responsable de coordinar y dirigir las reuniones de presubastas. Estas reuniones son presididas por el representante que designe dicha Oficina.

dichas reuniones. El examen realizado a los referidos registros de asistencia reveló que:

- a) Siete de los 26 asistentes (27 por ciento) a la reunión de presubasta de la **Subasta Núm. 03-109** no se anotaron en el registro de asistencia **Presubasta**. Sólo se incluyó en el registro el nombre de 18 representantes de las compañías y de 1 funcionario de la ACT.
- b) Ocho de los 20 asistentes (40 por ciento) a la reunión de presubasta de la **Subasta Núm. 03-117** no se anotaron en el registro de asistencia **Listado Presubasta Compulsoria**. Sólo se incluyó en el registro el nombre de 11 representantes de las compañías y de 1 funcionario de la ACT.

En el **Inciso E.1.b. del Artículo IV del Procedimiento Núm. 02-01-04 de 1989**, se dispone que el Presidente del **Comité de Reuniones de Presubasta** se asegurará de que se registre el nombre y la agencia o empresa para quien trabajan los asistentes. Una disposición similar dirigida a la Oficina de Estimados y Subastas se incluye en el **Inciso D.4 del Artículo IV de Procedimiento Núm. 02-01-04 de 2004**.

- c) Los registros de asistencia **Presubasta** y **Listado Presubasta Compulsoria** proveían espacios para la fecha, la hora, el número y la descripción del proyecto. Sin embargo, no proveían espacio para la firma del representante de la compañía. Tampoco indicaban el lugar donde se celebró la reunión y el número de la subasta.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los documentos utilizados por la ACT para registrar sus operaciones, en este caso, los registros de asistencia de las reuniones de presubasta, deben completarse correctamente y en todas sus partes. También los

mismos deben incluir espacios para la firma del representante de la compañía, y para indicar el lugar donde se celebra la reunión y el número de la subasta.

- 2) Las minutas de reunión de presubasta no indicaban el número de la subasta. Tampoco estaban firmadas por los funcionarios ni por los consultores de la ACT presentes o por la persona que las preparó.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los documentos que se utilizan para evidenciar transacciones relevantes en las agencias, como lo son las minutas de las reuniones de presubasta, deben indicar el número de la subasta. Además, deben contener la firma de los funcionarios y de los consultores que participan en dichas reuniones, y estar firmadas por la persona con la responsabilidad de prepararlas.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** privaron a la Junta de información relevante relacionada con las personas que asistieron a la reunión de presubasta de las referidas **subastas**. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

- b. A la reunión de recepción de subasta de proyectos de construcción asistían los miembros de la Junta, los representantes de cada una de las compañías que sometían sus propuestas y otros funcionarios o personas particulares interesados en el proceso. La Junta utilizó como registro de asistencia los documentos denominados **Subasta Formal 03-109** y **03-117** para que los asistentes anotaran su nombre y el de la compañía a la cual representaban. Estos registros proveían espacios para indicar la fecha, la hora y el asunto de la reunión. El examen realizado reveló que los registros de asistencia utilizados en la reunión de recepción de subasta no proveían espacios para la firma y el puesto de los asistentes. Tampoco proveían espacio para indicar el lugar donde se celebró la reunión.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, la ACT debe utilizar registros de asistencia, para las reuniones de recepción, completos y confiables. Los mismos deben proveer espacios para indicar la firma y el puesto de los asistentes. Además, deben indicar el lugar donde se celebra la reunión.

- c. El 15 de mayo y 13 de agosto de 2003 la Junta celebró las reuniones para la adjudicación de las **subastas núms. 03-109 y 03-117**, respectivamente. Para la **Subasta Núm. 03-109** la Junta utilizó el documento denominado **Reunión Junta de Subastas 15 de mayo 2003** como registro de asistencia. Para la **Subasta Núm. 03-117** se utilizó el documento denominado **Hoja de Asistencia**. El examen realizado reveló lo siguiente:
- 1) El registro de asistencia utilizado para la **Subasta Núm. 03-109** no proveía espacios para la firma y el puesto de los asistentes. Tampoco proveía espacios para indicar la hora y el lugar donde se celebró la reunión, ni el número de la subasta. Sólo indicaba el nombre de los asistentes.
  - 2) La **Hoja de Asistencia** de la **Subasta Núm. 03-117** no proveía espacio para indicar el número de la subasta.

En la **Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, la ACT debe mantener registros de asistencia completos y confiables para las reuniones de adjudicación. Además, los mismos deben proveer espacios para indicar la firma y el puesto de los asistentes, la hora y el lugar de la reunión y el número de la subasta.

- d. Según comentamos en el **Hallazgo 1**, la Junta celebró reuniones de recepción y de adjudicación de subastas, entre otras. El Presidente de la Junta no preparó convocatorias por escrito a los miembros de ésta para las referidas reuniones.

En el **Inciso C.1. del Artículo V del Reglamento de Subastas Núm. 02-001** se establece, entre otras cosas, que el Presidente de la Junta convocará y presidirá todas las reuniones de la Junta.

Las situaciones comentadas en los **apartados del b. al d.** privaron a la ACT y a nuestra Oficina de información relevante para poder verificar la legalidad y la corrección de los procesos relacionados con las referidas **subastas**. Además, le impiden a la ACT mantener un control adecuado de dichos procesos. Esto pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades, y que éstas no pudieran ser detectadas a tiempo para imponer responsabilidades.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** denotan que los funcionarios concernidos no cumplieron con sus responsabilidades al momento de tomar la asistencia de la reunión de presubasta. Las comentadas en los **apartados del b. al d.** denotan que el Presidente y demás miembros de la Junta se apartaron de las disposiciones contenidas en la reglamentación que rige los procesos de subasta en la ACT, y de las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Además, denotan que el entonces Director Ejecutivo no efectuó una supervisión adecuada de las funciones que realizaba la Junta.

En la carta del Secretario y Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

...como medida correctiva se enmendará el registro de asistencia para que contenga la información requerida por el Contralor. [**Apartado a.1)c)**]

El que el Presidente de la Junta no haya convocado a los miembros de la misma a una reunión que como cuestión de hecho ocurrió, en nada afecta los

procedimientos. Sin que quede excluida la posibilidad de que se haya convocado de otra manera que no fuera por escrito. **[Apartado d.]**

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

En ocasiones una compañía comparecía a una reunión pre-subasta representada por varios de sus funcionarios, pero por su propia elección sólo uno firma el registro de asistencia. **[Apartado a.1)a) y b)]**

Consideramos las alegaciones del Secretario y Director Ejecutivo respecto al **Apartado d.**, y del ex Director Ejecutivo respecto al **Apartado a.1)a) y b) del Hallazgo**, pero determinamos que los mismos prevalecen.

Véanse las recomendaciones **1, 2.i. y j., y 4.d.1) y 2) y e.**

**Hallazgo 4 - Documentos importantes de dos subastas relacionadas con la construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66 no localizados ni suministrados para examen por la ACT**

a. El examen de las dos **subastas** que se mencionan en los **hallazgos del 1 al 3** revelaron, además, que en los expedientes de subasta no localizamos, ni la ACT nos suministró para examen los siguientes documentos:

- Los estados financieros del licitador agraciado para la **Subasta Núm. 03-109**
- Evidencia de la entrega del **Certificado de Elegibilidad** emitido por la Administración de Servicios Generales por parte del único licitador de la **Subasta Núm. 03-117.**

En cartas del 27 de mayo y 5 de junio de 2008, el Jefe Interino de la Oficina de Estimados y Subastas de la ACT certificó a nuestros auditores que en los expedientes de las **subastas** no se encontraron los referidos documentos.

En la **Partida 32 de las Instrucciones a los Licitadores de los Documentos del Contrato del Proyecto AC-006620 de la Subasta Núm. 03-109** se establece que,

dentro de los siete días consecutivos luego de la fecha de la apertura de los pliegos de subasta, el licitador que presentó la propuesta más baja deberá someter a la Junta una copia de los estados financieros más recientes. Además, se dispone que la fecha de los estados financieros debe ser no más de dieciséis meses previo a la fecha de la apertura de los pliegos de subasta y deben estar debidamente certificados por un Contador Público Autorizado.

En la **Sección 3.0 del *Special Provision - Technical Requirement Contractor Qualifications and Experience (Special Provision)*** aprobado el 27 de mayo de 2003 por la ACT y parte del *Addendum* Núm. 1 del 11 de junio de 2003 de la **Subasta Núm. 03-117**, se establece que los licitadores deben cumplir con los requisitos de registro establecido por virtud de la **Ley Núm. 85 del 18 de junio de 2002, Registro Único de Licitadores**, según enmendada.

En el **Inciso D.2. del Artículo V del Reglamento de Subastas Núm. 02-001** se establece que todos los documentos que utilice la Junta o el Director Ejecutivo para llegar a sus determinaciones, se mantendrán en el expediente de la subasta en cuestión.

En el **Reglamento Núm. 23** se establecen las normas que rigen el archivo y la disposición de los documentos fiscales del Gobierno. En dicho **Reglamento** se dispone que los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse, archivarse y protegerse en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada.

La situación comentada le impide a la ACT ejercer un control adecuado de las **subastas** mencionadas. Además, limitaron el alcance de nuestra gestión fiscalizadora, ya que no pudimos verificar en todas sus partes la corrección de los procesos realizados en virtud de las referidas **subastas**. También da lugar a que se cometan errores e irregularidades sin que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

La situación comentada se atribuye, principalmente, a que la ACT no mantenía un archivo adecuado de los documentos mencionados, y a que el personal a cargo de custodiarlos no mantenía un control efectivo de los mismos. Además, denotan que el entonces Director Ejecutivo no efectuó una supervisión adecuada de las funciones que realizaba la Junta.

En la carta del Secretario y Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

La Junta de Subastas cuenta con hojas de cotejos de los documentos de recepción y apertura de los pliegos. Ello, con el propósito de asegurar que cada licitador cuente con todos los documentos requeridos previo a la adjudicación de la Subasta. ...como medida correctiva se impartirá instrucción para que regularmente se verifiquen los expedientes de subastas activas y se identifique cualquier documento que falte. [Sic] [Apartado a.1)]

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

El que la Autoridad no halla podido, en la fecha en que se llevó acabo la auditoría, encontrar ciertos documentos, no implica que éstos no hubiesen sido generados en el curso ordinario de los asuntos de la Autoridad y no permite concluir bajo ningún nivel de análisis razonable que ello se deba a la falta de supervisión de quien no ejercía el cargo a la fecha en que se solicitaron los documentos [Sic] [Apartado a.1)]

Consideramos las alegaciones del ex Director Ejecutivo respecto al **Apartado a.1) del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece.

**Véanse las recomendaciones 1 y 9.**

**Hallazgo 5 - Falta de un registro de subastas de proyectos de construcción para las cuales los licitadores sometieron solicitudes de reconsideración**

- a. Conforme a la reglamentación establecida, los licitadores pueden solicitar la reconsideración de la decisión tomada por la ACT en el proceso de adjudicación de las subastas dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la decisión. Dicha solicitud

de reconsideración debe someterse por escrito al Director Ejecutivo. El examen realizado reveló que la ACT no mantenía un registro de las subastas de proyectos de construcción para las cuales los licitadores sometieron solicitudes de reconsideración.

A solicitud de nuestros auditores, el 5 de septiembre de 2008 el Secretario Interino de la Junta preparó un registro de subastas de proyectos de construcción para las cuales se solicitaron reconsideración durante los años fiscales del 2002-03 al 2007-08. Durante dicho período se procesaron 20 solicitudes de reconsideración, de las cuales 5 (25 por ciento) estaban relacionadas con las subastas de construcción de la Segunda Fase de la Ruta 66.

En la **Ley Núm. 230** se establece, entre otras cosas, como política pública, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, se deben mantener registros completos y confiables sobre las subastas para las cuales los licitadores solicitan reconsideración. Éstos deben indicar, entre otras cosas, las razones por las cuales los licitadores solicitan la reconsideración y el resultado final de la misma.

La situación comentada le impide a la ACT ejercer un control adecuado de los procesos de subasta. Además, pudo propiciar el ambiente para la comisión de errores e irregularidades sin que se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

La situación comentada obedece a que el Presidente y demás miembros de la Junta que intervinieron en los procesos de subasta no cumplieron con las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Además, denota que el entonces Director Ejecutivo no efectuó una supervisión adecuada de los procesos administrativos de la Junta.

En la carta del Secretario y Director Ejecutivo, éste nos indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

La Junta de Subastas se encuentra en el proceso de desarrollar un registro de subastas de proyectos de construcción para los cuales los licitadores sometieron solicitudes de reconsideración. [**Apartado a.**]

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

No había, que nos conste, disposición reglamentaria alguna que requiriera mantener un registro de solicitudes de reconsideración de subastas. En todos los casos, las reconsideraciones presentadas se hacían formar parte del expediente de la subasta correspondiente donde se podía entonces constatar y conocer en detalles los méritos de la misma... [**Apartado a.**]

Consideramos las alegaciones del ex Director Ejecutivo respecto al **Apartado a. del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece.

**Véanse las recomendaciones 1 y 2.k.**

**ANEJO****AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN DE PUERTO RICO****FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTURON  
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO O PUESTO</b>	<b>PERÍODO</b>	
		<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Dr. Carlos J. González Miranda	Secretario de Transportación y Obras Públicas	12 jul. 07	30 jun. 08
Ing. Fernando Pont Marchese	Secretario Interino de Transportación y Obras Públicas	1 mar. 07	11 jul. 07
Dr. Gabriel Alcaraz Emmanuelli	Secretario de Transportación y Obras Públicas	4 ene. 05	28 feb. 07
Dr. Fernando Fagundo Fagundo	"	19 dic. 02	31 dic. 04
Ing. José M. Izquierdo Encarnación	"	8 ene. 01	18 dic. 02
Dr. Sergio L. González Quevedo	"	1 ago. 99	31 dic. 00
Dr. Carlos I. Pesquera Morales	"	1 ene. 98	30 jul. 99
Ing. Luis M. Trinidad Garay	Director Ejecutivo <sup>14</sup>	6 ago. 07	30 jun. 08
Dr. Carlos J. González Miranda	"	26 mar. 07	5 ago. 07
Dr. Gabriel Alcaraz Emmanuelli	"	1 dic. 06	28 feb. 07
Ing. Fernando Vargas Arroyo	"	28 oct. 05	30 nov. 06
Dr. Gabriel Alcaraz Emmanuelli	"	14 may. 05	27 oct. 05
Dr. Jack T. Allison Fincher	"	19 dic. 02	13 may. 05
Dr. Fernando Fagundo Fagundo	"	4 ago. 01	18 dic. 02
Dr. José F. Lluch García	"	1 feb. 01	31 jul. 01
Dr. Sergio L. González Quevedo	"	1 ene. 98	31 dic. 00
Ing. Héctor L. Camacho Alicea	Subdirector	20 ago. 07	30 jun. 08
Ing. José E. Hernández Borges	"	28 oct. 05	19 ago. 07

<sup>14</sup> El puesto estuvo vacante del 1 al 30 de enero de 2001 y del 1 al 25 de marzo de 2007.

Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Fernando Vargas Arroyo	Subdirector <sup>15</sup>	3 ago. 05	27 oct. 05
Ing. Fernando Pont Marchese	"	30 jun. 03	31 jul. 05
Sr. José M. Cruz Medina	"	27 ene. 03	2 may. 03
Dr. Jack T. Allison Fincher	"	6 ago. 01	18 dic. 02
Dr. Carlos Colón de Armas	"	1 ene. 98	15 feb. 99
Srta. Odette Bengochea Vázquez	Auditora Interna <sup>16</sup>	28 feb. 05	30 jun. 08
Sr. Juan E. Encarnación Medina	Auditor Interno	26 mar. 01	8 ene. 05
Sr. Vicente Guzmán Soto	"	1 ene. 98	30 jun. 99
Ing. José E. Hernández Borges	Director Ejecutivo Auxiliar de Infraestructura <sup>17</sup>	27 oct. 07	30 jun. 08
Ing. Tomás Montalvo Torres	"	7 ago. 06	26 oct. 07
Ing. José E. Hernández Borges	"	1 ene. 03	31 dic. 04
Ing. David Montañez Dones	"	1 ene. 98	31 dic. 00
Ing. Javier Arroyo Rosario	Director del Área de Construcción <sup>18</sup>	16 feb. 08	30 jun. 08
Ing. Billy De Jesús González	"	7 ago. 06	15 feb. 08
Ing. Tomás Montalvo Torres	"	26 dic. 05	6 ago. 06
Ing. José Borges Núñez	"	17 may. 04	25 dic. 05

<sup>15</sup> El puesto estuvo vacante del 16 de febrero de 1999 al 5 de agosto de 2001, del 19 diciembre de 2002 al 26 de enero de 2003, y del 3 de mayo al 29 de junio de 2003.

<sup>16</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de julio de 1999 al 25 de marzo de 2001 y del 9 de enero al 27 de febrero de 2005.

<sup>17</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2002 y del 1 de enero de 2005 al 6 de agosto de 2006.

<sup>18</sup> El puesto estuvo vacante del 31 de diciembre de 2000 al 16 de mayo de 2004.

## Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Antonio Suro Nieves	Director del Área de Construcción	15 jun. 98	30 dic. 00
Ing. Irvin Ocasio De León	"	1 ene. 98	14 jun. 98
Lic. Antonio Rivera Rivera	Director del Área de Adquisiciones de Propiedades <sup>19</sup>	19 sep. 05	22 mar. 08
Sr. Paquito Rivera Rivera	"	1 may. 01	18 sep. 05
Sr. Ángel Rivera Salas	"	1 ene. 98	30 jun. 99
Ing. Luis G. Santos Figueroa	Director del Área de Diseño <sup>20</sup>	10 ene. 06	30 jun. 08
Sr. Idelfonso Burgos Gil	"	7 feb. 05	9 ene. 06
Sr. Ariel Pérez Pérez	"	30 jun. 03	4 feb. 05
Ing. Fernando Pont Marchese	"	3 feb. 03	29 jun. 03
Sr. Javier Ramos Hernández	"	2 may. 01	31 ene. 03
Ing. José E. Hernández Borges	"	1 ene. 98	31 dic. 00
Ing. José M. Orozco Rodríguez	Director del Área de Servicios de Ingeniería <sup>21</sup>	11 ene. 06	30 jun. 08
Sr. Idelfonso Burgos Gil	"	23 sep. 02	6 feb. 05
Ing. Irma M. García González	Directora del Área de Programación y Estudios Especiales	1 ene. 98	30 jun. 08
Ing. Carlos Lloveras Mattei	Jefe Interino de la Oficina de Estimados y Subastas	5 feb. 06	30 jun. 08

<sup>19</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de julio de 1999 al 30 de abril de 2001 y del 23 de marzo al 30 de junio de 2008.

<sup>20</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de enero al 1 de mayo de 2001.

<sup>21</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de enero de 1998 al 22 de septiembre de 2002 y del 7 de febrero de 2005 al 10 de enero de 2006.

Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Gil Hernández Ortiz	Jefe de la Oficina de Estimados y Subastas	1 ene. 98	4 feb. 06
Sr. Orlando Díaz Quirindongo	Jefe de la Oficina de Pruebas de Materiales	1 ene. 98	30 jun. 08
Sr. Norberto Mass Bernard	Director Ejecutivo Auxiliar de Administración y Finanzas <sup>22</sup>	16 feb. 01	30 jun. 08
Sr. Manuel Feliciano Parrillas	"	1 ene. 98	31 dic. 00
Sra. Emma Rivera Colón	Directora de la Oficina de Organización y Métodos <sup>23</sup>	1 nov. 02	30 jun. 08
Sr. Genaro Centeno Figueroa	Director de la Oficina de Organización y Métodos	1 ene. 98	25 ene. 02

---

<sup>22</sup> El puesto estuvo vacante del 1 de enero al 15 de febrero de 2001.

<sup>23</sup> El puesto estuvo vacante del 26 de enero al 31 de octubre de 2002.