

**INFORME DE AUDITORÍA CP-04-12**

17 de diciembre de 2003

**AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO  
DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO**

(Unidad 3090)

Período auditado: 21 de junio de 1988 al 30 de junio de 2002

## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>3</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>7</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>7</b>
<b>OPINIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>8</b>
A LOS PRESIDENTES DEL SENADO Y DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES .....	8
A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO .....	8
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO .....	9
<b>CARTAS A LA GERENCIA.....</b>	<b>10</b>
<b>COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....</b>	<b>10</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>11</b>
<b>RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....</b>	<b>12</b>
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	12
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO.....	13
1 - Incumplimiento de ley en la radicación de resoluciones de la Junta de Directores de la AFI ante la Asamblea Legislativa .....	13

2 - Incumplimiento de ley y de reglamentación en la formalización y administración de dos contratos de servicios otorgados a tres firmas de ingeniería .....	14
3 - Pago indebido y otras deficiencias relacionadas con los desembolsos efectuados por virtud de los contratos formalizados con el Consorcio .....	19
<b>ANEJO 1 - MIEMBROS DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>24</b>
<b>ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....</b>	<b>26</b>

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

**OFICINA DEL CONTRALOR**

San Juan, Puerto Rico

17 de diciembre de 2003

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

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

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este tercer informe contiene el resultado de nuestro examen de los contratos de servicios profesionales y consultivos otorgados a tres firmas de ingenieros especializadas en la industria de agua y alcantarillado. En el segundo informe presentamos el resultado de nuestro examen de las bonificaciones pagadas a ex funcionarios de la AFI y los contratos de servicios profesionales y consultivos otorgados a una firma de abogados y a un consultor ingeniero (**Informe de Auditoría CP-03-24 del 30 de abril de 2003**). En el primer informe presentamos el resultado de la evaluación de los controles administrativos relacionados con el cumplimiento de disposiciones de ley, las reuniones de la Junta de Directores, el sistema de contabilidad, los procesos de pago y de recaudaciones y el control de la propiedad mueble (**Informe de Auditoría CP-03-03 del 20 de agosto de 2002**).

**INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA**

La AFI fue creada mediante la **Ley Núm. 44 del 21 de junio de 1988 (Ley Núm. 44)**, según enmendada. La AFI es una corporación pública afiliada al Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). Ésta fue creada con el propósito de proveer asistencia

financiera, administrativa y otros tipos de ayuda a las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que desarrollan y operan instalaciones de infraestructura.

Los poderes de la AFI son ejercidos por una Junta de Directores que está compuesta por los miembros de la Junta de Directores del BGF y por el Secretario del Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en caso de que éste no sea miembro de la Junta de Directores del BGF, quien será su Presidente. Los miembros de la Junta son nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado. Ningún miembro de la Junta o funcionario de una entidad beneficiada puede ser miembro de la Junta de la AFI. La Junta nombra al Director Ejecutivo de la AFI.

El 12 de julio de 1988 se efectuó la primera reunión de la Junta de Directores de la AFI en las oficinas del BGF. En dicha reunión, entre otras cosas, se aprobó el **Reglamento Interno** de la AFI (*By-laws*) y se designaron cuatro oficiales. Para ocupar los puestos de Director Ejecutivo y Subdirector Ejecutivo de la AFI se designaron al Presidente y al Vicepresidente del BGF. Además, se designaron otros dos funcionarios del BGF para ocupar los puestos de Secretario y de Asesor Legal y Subsecretario de la AFI.

En la reunión del 12 de julio de 1988 la Junta de Directores aprobó el acuerdo formalizado entre la AFI y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA) mediante el cual, la AFI le proveería asistencia financiera, administrativa y de asesoramiento técnico a la AAA e implantaría los mecanismos necesarios para que ésta estuviera capacitada para emitir bonos para financiar su programa de mejoras capitales. En junio de 1995 dicho acuerdo fue renovado para que la AFI continuara proveyendo la asistencia financiera, administrativa y de asesoramiento técnico en aspectos ambientales a la AAA.

Las actividades operacionales y administrativas de la AFI se realizaron en las oficinas del BGF hasta principios del 1998. Durante el período comprendido entre el 12 de julio de 1988 y el 31 de diciembre de 1997 las actividades de la AFI consistieron en autorizar transacciones de financiamiento para la AAA. Ello, mediante la tramitación de 10 emisiones de bonos por \$2,248,339,248, la autorización de 19 líneas de crédito con el BGF por \$1,217,995,085 y la

tramitación de 12 préstamos con el Fondo Rotatorio Estatal de Aguas Limpias y la *Farmers Home Administration* (FHA) por \$216,576,648. Durante el período mencionado la AFI formalizó cinco contratos de servicios profesionales y consultivos por \$7,250,000, tres de éstos fueron para establecer la **Iniciativa AFI/AAA** y autorizó otros contratos a la AAA por \$30,626,288.

La **Iniciativa AFI/AAA** fue la estrategia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para implantar soluciones a los problemas de abasto de agua y manejo de aguas usadas en toda la Isla, a corto y a largo plazo. Esta estrategia sería implantada por la AFI y por la AAA. La AFI fue designada como la agencia encomendada para supervisar y financiar la construcción de instalaciones de primera necesidad para la purificación, el almacenamiento y la distribución de agua potable, así como para el tratamiento de aguas usadas. Para implantar y administrar la **Iniciativa AFI/AAA**, la AFI contrató los servicios de tres firmas de ingeniería especializadas en la industria de los sistemas de agua y alcantarillado. A estas tres firmas se les denominó **Consortio**.

Del 8 de enero al 16 de abril de 1998 la Junta de Directores nombró un Director Ejecutivo, un Subdirector Ejecutivo, un Asesor Legal, y un Director de Administración y Finanzas, en sustitución de los oficiales del BGF. Esto se hizo para iniciar la organización de la estructura administrativa y operacional de la AFI.

El 13 de enero de 1998 la Junta de Gobierno de la AAA aprobó la **Resolución Núm. 1666** para autorizar al Director Ejecutivo a negociar y otorgar un convenio de asistencia técnica con la AFI y otros asuntos asociados. En dicha **Resolución** se resolvió que la AFI planificaría, diseñaría, subastaría y construiría los siguientes proyectos de infraestructura de agua: (1) Planta de Filtración y Sistema de Transmisión de Agua Potable de Canóvanas, (2) Planta de Filtración de Agua Potable de Cidra, (3) Mejoras al Sistema de Distribución y Transmisión de Agua Potable de la Costa Norte, (4) Sistema de Alcantarillado Regional de Dorado, (5) Sistema de Acueducto Regional Este-Central, (6) Sistema de Alcantarillado Regional de Fajardo, (7) Planta de Filtración y Sistema de Transmisión de Agua Potable de Guayama, (8) Sistema de Tratamiento Secundario para la Planta de Alcantarillado de Mayagüez,

(9) Sistema de Acueducto Regional del Noreste, (10) Sistema de Acueducto Regional del Noroeste, y, (11) Sistema de Acueducto Regional de Villalba. Además, se confeccionó un **Plan de Acción Inmediata (IAP)**<sup>1</sup> para resolver problemas de instalaciones insuficientes para llevar agua a comunidades existentes y se añadieron tres proyectos suplementarios de infraestructura: (1) la Estación de Bombeo de Martín Peña, (2) la Rehabilitación de la Represa de Carraízo, y (3) el Incinerador de Puerto Nuevo.

El 2 de marzo de 1998 se formalizó un suplemento al acuerdo renovado mediante el cual se puso en marcha la **Iniciativa AFI/AAA** para la construcción de los proyectos de infraestructura mencionados.

Los recursos para financiar las actividades operacionales de la AFI provienen principalmente de las emisiones de bonos, las aportaciones legislativas asignadas al **Fondo de la Infraestructura de Puerto Rico** y los intereses generados por el fondo permanente de \$1.2 millones denominado **Cuenta Corpus**, establecido por la **Ley Núm. 32 del 24 de junio de 1998**, para invertir parte del producto de la venta de los activos de la Compañía Telefónica.

Durante los años fiscales del 1996-97 al 2001-02 la AFI generó ingresos por \$3,112,490,459 y tuvo gastos de operaciones por \$2,463,228,144 para un sobrante de \$649,262,315, según se indica a continuación:

AÑO FISCAL	INGRESOS OPERACIONALES Y OTROS	GASTOS OPERACIONALES Y OTROS	SOBRANTE O (PÉRDIDA)
1996-97	\$ 42,072,961	\$ 44,830,458	(\$ 2,757,497)
1997-98	981,180,309	868,725,825	112,454,484
1998-99	98,024,351	207,183,764	(109,159,413)
1999-00	293,971,417	364,009,901	(70,038,484)
2000-01	1,398,265,651	560,373,808	837,891,843 <sup>2</sup>
2001-02	<u>298,975,770</u>	<u>418,104,388</u>	<u>(119,128,618)</u>
<b>TOTALES</b>	<b><u>\$3,112,490,459</u></b>	<b><u>\$2,463,228,144</u></b>	<b><u>\$649,262,315</u></b>

<sup>1</sup> *Immediate Action Plan*

<sup>2</sup> En septiembre de 2000, la AFI emitió \$1,037,750,000 en *Special Obligation Bonds Series A 2000* y \$54,800,000 *Special Obligation Bonds Series B* con el propósito de crear el fondo de construcción para el financiamiento del desarrollo de proyectos de la AAA. El producto neto de estas emisiones por \$1,071,920,193 fue registrada en los estados financieros como otras fuentes de ingresos.

## RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

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

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

## ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 21 de junio de 1988 al 30 de junio de 2002. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares



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

### OPINIÓN

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones de la AFI objeto de este informe se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación vigentes, excepto por los **hallazgos 1 al 3**, clasificados como principales. Éstos se comentan en la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

### RECOMENDACIONES

#### A LOS PRESIDENTES DEL SENADO Y DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

1. Considerar la situación que se comenta en el **Hallazgo 1** y tomar las medidas que correspondan.

#### A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO

2. Tomar las medidas necesarias para asegurarse que, antes de declarar un período especial, la AFI radique en la Secretaría de cada una de las Cámaras de la Asamblea Legislativa copia certificada de la resolución de la Junta de Directores sobre el particular, con no menos de cinco días de antelación a la fecha de efectividad, según dispuesto en la ley. [**Hallazgo 1**]
3. Ejercer una supervisión efectiva de las operaciones de la AFI y asegurarse que el Director Ejecutivo cumpla con las **recomendaciones 4 y 5**, de manera que se corrijan y no se repitan situaciones similares. [**Hallazgos 2 y 3**]

A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO

4. En cuanto a la formalización y administración de los contratos de servicios profesionales y consultivos, tomar las medidas necesarias para asegurarse de:
  - a. Preparar y someter a la Junta de Directores para su consideración y aprobación, la reglamentación necesaria para regir los aspectos relacionados con la contratación de servicios profesionales. **[Hallazgo 2-a.1)]**
  - b. Cumplir con las disposiciones establecidas en el **Memorando Circular Núm. 07-93** y en la **Ley Núm. 18**, respecto al otorgamiento de los contratos de servicios profesionales y consultivos, de manera que se proteja el interés público y no se repitan situaciones como las comentadas en el **Hallazgo 2-a.2) y 4)**.
  - c. Asegurarse de que se cumpla con las disposiciones de la **Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975**, según enmendada, y del **Reglamento Núm. 33**, para que todo contrato que se formalice se envíe copia a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro del término fijado por ley. **[Hallazgo 2-a.3)]**
  
5. Impartir instrucciones, y ver que se cumpla, para que:
  - a. Se realicen las gestiones necesarias para recobrar del **Consortio** los \$35,980 pagados indebidamente por servicios facturados en febrero de 2000, los cuales no habían sido prestados. **[Hallazgo 3-a.1)]**
  - b. Se cancelen o se marquen como pagadas todas las facturas que se sometan para pago conjuntamente con los demás justificantes de desembolsos, tan pronto se emita el cheque. **[Hallazgo 3-a.2)]**
  - c. Todo desembolso realizado esté respaldado por los documentos justificantes y las certificaciones correspondientes. **[Hallazgo 3-a.3)]**

- d. Antes de efectuar pagos se obtengan las debidas autorizaciones de los funcionarios responsables de certificar que los servicios fueran prestados conforme a lo pactado. **[Hallazgo 3-a.4)]**
- e. Los documentos que se utilicen para evidenciar desembolsos sean completados en todas sus partes con tinta indeleble. **[Hallazgo 3-a.5)]**

### **CARTAS A LA GERENCIA**

Las situaciones comentadas en la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** fueron sometidas al Ing. Ramón A. Amador Bidot, Director Ejecutivo de la AFI, mediante carta de nuestros auditores del 31 de enero de 2003.

El borrador de este informe se sometió para comentarios al Director Ejecutivo de la AFI y a los ex directores ejecutivos de la AFI, Ing. Miguel A. Cordero López, Dr. Carlos I. Pesquera Morales y al Ing. Carlos J. Vivoni Nazario; y al Hon. Juan A. Flores Galarza, Presidente de la Junta de Directores de la AFI, mediante cartas del 23 de mayo de 2003.

### **COMENTARIOS DE LA GERENCIA**

El Director Ejecutivo contestó las comunicaciones de nuestros auditores mediante carta del 14 de marzo de 2003. Además, contestó el borrador del informe mediante carta del 28 de mayo de 2003 (carta del Director Ejecutivo). En los **hallazgos 1 al 3** se incluyen algunas de sus observaciones.

El ex Director Ejecutivo, ingeniero Cordero López, contestó el borrador mediante carta del 11 de junio de 2003 (carta del ex Director Ejecutivo Cordero López). En el **Hallazgo 3** se incluyen algunas de sus observaciones.

El Dr. Carlos I. Pesquera Morales, ex Director Ejecutivo de la AFI, Ing. Carlos J. Vivoni Nazario, ex Director Ejecutivo de la AFI, y el Hon. Juan A. Flores Galarza, Presidente de la Junta de Directores de la AFI no contestaron el borrador del informe.

### AGRADECIMIENTO

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

Por:

*Oficina del Auditor  
Héctor A. Acuña*

## 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 PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

## HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO

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

### **Hallazgo 1 - Incumplimiento de ley en la radicación de resoluciones de la Junta de Directores de la AFI ante la Asamblea Legislativa**

- a. El 12 de julio de 1988 la Junta de Directores de la AFI aprobó, mediante la **Resolución Núm. AFI-88-2**, un acuerdo de asistencia formalizado entre la AFI y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA). Mediante dicho acuerdo la AFI le proveería asistencia financiera, administrativa y de asesoramiento técnico a la AAA e implantaría los mecanismos necesarios para que ésta estuviera capacitada a emitir bonos para financiar su programa de mejoras capitales. En junio de 1995 dicho acuerdo fue enmendado. En el mismo se estableció, entre otras cosas, la declaración de un período especial, mediante el cual la AFI podía exigir a la AAA, entre otras cosas, que cumpliera con determinadas condiciones o que realizara o adoptara aquellas acciones o medidas que la AFI estimara necesarias y convenientes para garantizar que la AAA cumpliera con las disposiciones del contrato de asistencia y con sus propósitos.

Nuestro examen reveló que la AFI no sometió a la Asamblea Legislativa la **Resolución** en la cual se aprobó el acuerdo de asistencia formalizado con la AAA y, a su vez, se declaró el período especial. Mediante certificaciones del 7 de octubre y 19 de diciembre de 2002 los

Presidentes del Senado de Puerto Rico y de la Cámara de Representantes, respectivamente, informaron a nuestros auditores que en sus archivos no tenían copia de la **Resolución**.

En el **Artículo 6(c)(2) de la Ley Núm. 44** se dispone, entre otras cosas, que para que la AFI pueda declarar un período especial deberá radicar en la Secretaría de cada una de las Cámaras de la Asamblea Legislativa copia certificada de la resolución de la Junta sobre el particular, con no menos de cinco días de antelación a la fecha de efectividad.

La situación comentada privó a la Asamblea Legislativa de información necesaria para evaluar, entre otras cosas, la justificación de la AFI para declarar el período especial mencionado.

La Junta de Directores que actuó durante el período mencionado no cumplió con lo dispuesto en la ley.

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

Esta administración ha realizado una búsqueda en los archivos de AFI con relación al asunto de referencia al momento no hemos encontrado evidencia del cumplimiento. Sin embargo, nótese que la Ley Núm. 44 del 21 de junio de 1988 mediante la cual se crea AFI fue aprobada por ambos cuerpos legislativos dos meses antes de que fuera aprobado el acuerdo de asistencia entre AFI y la AAA mediante la Resolución Núm. AFI-88-2 del 12 de julio de 1988. Esto presupone el conocimiento de la Cámara y el Senado sobre el período especial. Al día de hoy AFI continua con la búsqueda de documentos que evidencien el cumplimiento de la radicación de las resoluciones correspondientes ante la Asamblea Legislativa. [Apartado a.]

Véanse las recomendaciones 1 y 2.

**Hallazgo 2 - Incumplimiento de ley y de reglamentación en la formalización y administración de dos contratos de servicios otorgados a tres firmas de ingeniería**

- a. El 13 de enero de 1998 la Junta de Gobierno de la AAA aprobó la **Resolución Núm. 1666** para autorizar al Director Ejecutivo de ésta a negociar y otorgar un convenio de asistencia

técnica con la AFI y otros asuntos asociados. En la **Resolución** se resolvió que la AFI planificaría, diseñaría, subastaría y construiría 11 proyectos de infraestructura de agua. Además, se confeccionó un Plan de Acción Inmediata (IAP)<sup>3</sup> para resolver problemas de instalaciones insuficientes para llevar agua a comunidades existentes y se añadieron tres proyectos suplementarios de infraestructura. A este programa de infraestructura se le denominó **Iniciativa AFI/AAA**.

La **Iniciativa** fue la estrategia del Gobierno de Puerto Rico para implantar soluciones a los problemas en el abasto de agua y el manejo de aguas usadas en toda la Isla a corto y a largo plazo. Mediante la **Resolución** mencionada se designó a la AFI como la agencia a cargo de supervisar y financiar la construcción de instalaciones de primera necesidad para la purificación, el almacenamiento y la distribución de agua potable, así como para el tratamiento de las aguas usadas.

Para implantar y administrar la **Iniciativa**, el Director Ejecutivo de la AFI formalizó dos contratos para recibir los servicios de tres firmas de ingeniería especializadas en la industria de agua y alcantarillado. A estas tres firmas se les denominó **Consortio**.

El 27 de febrero de 1998 el Director Ejecutivo de la AFI formalizó el primer contrato con el **Consortio** por \$20,000,000. El término de dicho contrato sería del 27 de febrero de 1998 al 30 de septiembre de 1999 (19 meses). Del 24 de marzo de 1998 al 18 de abril de 2000 se formalizaron 14 enmiendas a dicho contrato para, entre otras cosas, extender el período del mismo hasta el 30 de abril de 2000 y aumentar el importe a pagar hasta \$82,500,000. El alcance de los servicios a prestarse en este primer contrato incluía servicios técnicos, de diseño, de administración y gerencia de la **Iniciativa**. Entre los servicios estipulados en el contrato se encontraban: revisión del diseño y coordinación técnica de los proyectos estratégicos, implantación de los IAP, y apoyo técnico al Director Ejecutivo de la AAA, entre otros.

---

<sup>3</sup> *Immediate Action Plan*



El 1 de mayo de 2000 se formalizó el segundo contrato con el **Consortio** por \$77,350,000 para la continuación y extensión de los servicios prestados durante el primer contrato y para proveer servicios de gerencia de construcción. Dicho contrato fue aprobado por el Comité Ejecutivo de la Junta el 27 de abril de 2000, mediante la **Resolución Núm. CE-2000-05**. El término inicial de este contrato sería del 1 de mayo de 2000 al 30 de septiembre de 2001. Del 7 de mayo de 2000 al 1 de marzo de 2002 se formalizaron nueve enmiendas a dicho contrato para, entre otras cosas, extender el período del mismo hasta el 30 de septiembre de 2002 y aumentar el importe a pagar hasta \$84,930,233.

Al 30 de agosto de 2002 la AFI había efectuado desembolsos por \$149,618,359 por los servicios facturados por el **Consortio** de marzo de 1998 a junio de 2002. De esta cantidad, \$78,823,498 correspondían al contrato del 27 de febrero de 1998, según enmendado, y \$70,794,861 al contrato del 1 de mayo de 2000, según enmendado. Examinamos las facturas y los justificantes correspondientes a 161 de dichos desembolsos por \$143,824,456.

El examen reveló lo siguiente:

- 1) En las actas de la Junta no había evidencia de que el contrato formalizado el 27 de febrero de 1998 fuera sometido a ésta para su consideración y aprobación antes de que fuera otorgado.

En el **Artículo 4 de la Ley Núm. 44** se dispone, entre otras cosas, que los poderes de la AFI serán ejercidos por una Junta de Directores, la cual tendrá la responsabilidad de administrar y dirigir las operaciones de ésta. En consonancia con esto, y como norma de sana administración, todo contrato a ser formalizado por importes significativos como el comentado debe ser sometido a la Junta para su consideración y aprobación final. Además, cualquier enmienda realizada a una transacción previamente aprobada por la Junta debe ser sometida a ésta para su revisión y aprobación.

La situación comentada le impidió a la Junta considerar el contrato mencionado oportunamente para asegurarse que se protegían los intereses de la AFI.

- 2) El 8 de marzo de 2002 el Secretario de la Gobernación certificó a esta Oficina que en los archivos de la Oficina de Archivo y Correspondencia de La Fortaleza no se pudo identificar información sobre la presentación de los dos contratos mencionados para su evaluación antes de su otorgamiento en febrero de 1998 y mayo de 2000, respectivamente.

En el **Memorando Circular Núm. 07-93** emitido por el Secretario de la Gobernación el 8 de marzo de 1993 a los jefes de los organismos del Gobierno se establece, entre otras cosas, que todo contrato de servicios profesionales y consultivos deberá ser sometido a la Oficina del Secretario de la Gobernación para su evaluación en forma de borrador con 30 días de antelación a la propuesta fecha de otorgamiento.

La situación comentada ocasionó que no se protegieran adecuadamente los intereses de la AFI y, por consiguiente, los del Gobierno.

- 3) La AFI no sometió a la Oficina del Contralor de Puerto Rico copia de dos enmiendas del 28 de marzo y 1 de mayo de 2001 realizadas al contrato formalizado el 1 de mayo de 2000 con el **Consorcio**.

En la **Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975**, según enmendada, y en el **Reglamento Núm. 33** promulgado por el Contralor de Puerto Rico en virtud de la misma, se dispone que los organismos del Gobierno remitirán copia de los contratos, y de las enmiendas a éstos, a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a la fecha de otorgamiento. En las **cartas circulares OC-98-04 y OC-2000-08** emitidas por el Contralor de Puerto Rico el 6 de febrero de 1998 y el 29 de febrero de 2000, respectivamente, se informó a los funcionarios principales de los organismos del gobierno sobre las guías, los formularios y el medio para cumplir con dichas disposiciones.

La situación señalada privó a esta Oficina de considerar los contratos indicados para los propósitos dispuestos por ley, entre otros, registrarlos en su sistema

computadorizado. Además, impidió que los mismos estuviesen accesibles a la ciudadanía en calidad de documentos públicos.

- 4) En ninguno de los contratos formalizados con el **Consortio** se indicó la partida presupuestaria de la cual se pagarían los servicios ni la procedencia de los fondos.

En el **Memorando Circular Núm. 07-93** se establecen las normas y los procedimientos a seguir, en la elaboración, la aprobación, el otorgamiento y los trámites posteriores de contratos sobre servicios profesionales y consultivos. Además, es norma de sana administración que en los contratos de servicios profesionales y consultivos se incluyan cláusulas que protejan adecuadamente los mejores intereses del Gobierno y que detallen las responsabilidades de cada una de las partes.

La situación comentada no le permite a la AFI ejercer un control adecuado de los servicios contratados y sus correspondientes pagos. Ello propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades, en detrimento de los mejores intereses de la AFI.

La situación señalada en el **Apartado a.1)** denota falta de diligencia por parte del Director Ejecutivo de la AFI y de la Junta al no adoptar reglamentación relacionada con la contratación de servicios profesionales. Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) al 4)** se atribuyen, primordialmente, a que el Director Ejecutivo y los demás funcionarios que participaron en las referidas transacciones se apartaron de las disposiciones mencionadas y no protegieron adecuadamente el interés público en la formalización de dichos contratos.

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

De las minutas del 26 de febrero de 1998 entre los asuntos sometidos a la Junta surge que el contrato del **Consortio** fue presentado a la Junta y se tomó como de carácter informativo. Posteriormente el 10 de agosto de 1999 se trae a la Junta una enmienda a dicho contrato en la que hace referencia que en febrero de 1998 la

Junta de Directores autorizó al Director Ejecutivo a firmar un contrato con el Consorcio. **[Apartado a.1)]**

Esta administración no ha encontrado en los expedientes de AFI que los mencionados contratos se hayan presentado al Secretario de la Gobernación para su revisión. **[Apartado a.2)]**

El segundo contrato dispone en la Sec. 4.10 que las enmiendas se realizarían mediante modificaciones. Las modificaciones del 28 de marzo de 2001 y del 1 de mayo de 2001 fueron para extender el término contractual y disminuir la cuantía del contrato, respectivamente. Se incluirá en la base de datos de los contratos la fecha de registro en la Oficina del Contralor. **[Apartado a.3)]**

La AFI cuenta con una inversión creada con el producto de la emisión de bonos Serie 2000 para financiar los gastos de mejoras capitales. El contrato con el Consorcio representa el gasto de gerencia del programa de Mejoras Capitales de la AFI y por ende es parte de los costos indirectos del proyecto y es desembolsado de los fondos de dicha inversión y no de asignaciones presupuestarias otorgadas por el ELA. La AFI mantiene el control de los desembolsos y de sus gastos a través del sistema de cuentas a pagar y del mayor general, independientemente de la partida "presupuestaria". **[Apartado a.4)]**

Consideramos las alegaciones del Director Ejecutivo, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

**Véanse las recomendaciones 3 y 4.**

### **Hallazgo 3 - Pago indebido y otras deficiencias relacionadas con los desembolsos efectuados por virtud de los contratos formalizados con el Consorcio**

- a. Del 1 de octubre de 1998 al 30 de agosto de 2002 la AFI había efectuado desembolsos por \$149,618,359 por servicios facturados por el **Consorcio** durante el período de marzo de 1998 a junio de 2002. De los referidos desembolsos examinamos 161 facturas y justificantes por \$146,797,559. Por dichas facturas la AFI pagó \$143,824,456 (Véase el **Hallazgo 2**). El examen realizado reveló lo siguiente:
  - 1) En una factura del 19 de abril de 2000 el **Consorcio** reclamó bonificaciones por \$862,896 por trabajos completados en o antes de la fecha establecida para concluir los mismos. El preinterventor de dicha factura recomendó pagar por la misma \$826,916,

debido a que algunas de las bonificaciones reclamadas fueron por servicios que no se habían completado a la fecha de terminación establecida. No obstante, la AFI no consideró la referida recomendación y pagó la cantidad facturada por el **Consortio**. Esto resultó en un pago indebido por \$35,980.

En la **Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm. 230)**, según enmendada, se establece, que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan, de éstas cometerse, fijar responsabilidades; y que garantice, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. Se establece, además, que los jefes de las corporaciones públicas o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que se sometan para pago. En consonancia con esto y como norma de control interno, la AFI debe asegurarse de pagar los importes a base de las recomendaciones para pago que efectúan las personas responsables de preintervenir las facturas.

La situación comentada ocasionó que la AFI pagara indebidamente \$35,980. Además, privó a ésta de recursos por \$35,980 que pudo haber utilizado para atender sus gastos operacionales.

- 2) De las 161 facturas 104 (65 por ciento) por \$90,381,264 por las cuales la AFI pagó \$77,584,139 no fueron marcadas como pagadas una vez procesado el pago correspondiente. A la fecha de nuestro examen, 31 de agosto de 2002, las mismas aún no habían sido canceladas.

En la **Ley Núm. 230** se dispone que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos, tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan, que de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades y que garantice, además, la claridad y pureza de los procedimientos

fiscales. Cónsono con dicha política pública y como normas de sana administración y de control interno, la AFI tiene la obligación de establecer y mantener procedimientos adecuados para la preintervención de los justificantes y los pagos correspondientes. Entre los referidos controles está el asegurarse de contar con los justificantes correspondientes antes de emitir pagos. Además, de marcar los justificantes de pago con la palabra *pagado* o *cancelado*, una vez emitidos los mismos.

- 3) Para una factura por \$2,255,028 no se localizó evidencia de la autorización para pago. Por dicha factura la AFI pagó \$2,165,931.

Es norma de sana administración que, previo a efectuar cualquier desembolso, se cuente con la aprobación de pago correspondiente para evitar la comisión de irregularidades.

- 4) Treinta y seis facturas (22 por ciento) fueron autorizadas para pago después que se emitieron los cheques correspondientes a éstas. Por dichas facturas la AFI pagó \$13,472,472.

Es norma de control interno que antes de emitir cheques se tengan todos los documentos necesarios, incluyendo las autorizaciones de pago, para efectuar los pagos correspondientes.

- 5) La autorización para el pago de una factura por \$2,955,627 fue firmada por el funcionario de la AFI en lápiz. Por dicha factura la AFI pagó \$2,942,709.

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 en cada dependencia o entidad corporativa. En consonancia con ese principio, y como norma de sana administración, las entidades

deben asegurarse de que los documentos que se utilicen para evidenciar desembolsos sean completados en todas sus partes y en tinta indeleble.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2) al 5)** le impiden a la AFI determinar la legalidad y corrección de los desembolsos realizados. Además, propician el ambiente para la comisión de errores e irregularidades en los pagos, con los consiguientes efectos adversos para el erario.

Las situaciones señaladas en el **Apartado a.1) al 5)** denotan que los funcionarios de la AFI a cargo de examinar la corrección y autorizar los desembolsos relacionados con los contratos formalizados con el **Consortio** se apartaron de las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Se atribuye, además, a que el Director Ejecutivo y demás funcionarios y empleados relacionados con dichos pagos no cumplieron con sus responsabilidades en lo concerniente.

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

Efectivo en el 2001, a partir del 4 de septiembre la acción correctiva es que AFI paga los importes basándose en las recomendaciones para pago que hace la persona responsable de preintervenir la factura. **[Apartado a.1)]**

A partir del 4 de septiembre se implementaron los controles internos necesarios que cumplen con marcar como pagado todos los justificantes de pago en todas las facturas. La acción correctiva tomada por AFI a partir del mes de mayo de 2002 fue la cancelación del contrato a aquellos empleados que no cumplieron con dicho control interno. **[Apartado a.2)]**

Efectivo en el 2001, a partir del 4 de septiembre hemos seguido con la medida correctiva de que exista en todos los documentos para pago una evidencia de autorización firmada por el Director de Finanzas y Administración para realizar dicho pago. Además, dichas autorizaciones deberán estar firmadas a bolígrafo. **[Apartado a.3)]**

Los funcionarios autorizados a certificar, aprobar pagos y firmar cheques son las mismas personas que adicional a todas sus tareas deben cumplir con estos procedimientos de contabilidad. El área de Administración y Finanzas acordó preparar los cheques, llevarlos para aprobación y firma; junto con la aprobación del pago y posteriormente enviarlos para pago siempre y cuando hubiera una autorización firmada. El Departamento de Finanzas y Administración antes de

emitir un pago siempre verifica que el Departamento de Ingeniería aprobara el servicio rendido. **[Apartado a.4]**

Efectivo en el 2001 y a partir del 4 de septiembre, se implementó la medida correctiva de que todas las facturas deberán incluir una certificación para pago firmada a bolígrafo por el Director de Finanzas y Administración. **[Apartado a.5]**

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

En el trámite de pago de la factura del 19 de abril de 2000 por \$862,896 se siguió un proceso estricto de verificación de facturas establecido en la AFI en la cual participaba la compañía externa quienes eran responsables de auditar detalladamente y recomendar a la AFI el pago de facturas. Nuestros preinterventores verificaban parcialmente los documentos y los sometían para pago. Actualmente no contamos con información suficiente que pueda indicar que la factura original estuviera incorrecta. **[Apartado a.1]**

**Véanse las recomendaciones 3 y 5.**



**ANEJO 1**

**AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO  
DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO**

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

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Juan A. Flores Galarza	Presidente	2 ene. 01	30 jun. 02
Lic. Xenia Vélez Silva, CPA	Presidenta	20 nov. 97	31 dic. 00
Hon. Manuel Díaz Saldaña, CPA	Presidente	4 ene. 93	30 sep. 97
Hon. Norma E. Burgos Andújar	Vicepresidenta	10 ago. 95	2 ene. 01
Hon. Baltasar Corrada del Río	Vicepresidente	3 ene. 93	25 mayo 95
CPA Juan Agosto Alicea	Miembro	2 ene. 01	30 jun. 02
Lic. Melba Acosta Febo, CPA	"	2 ene. 01	30 jun. 02
Sr. Ramón Cantero Frau	"	2 ene. 01	30 jun. 02
Lic. Carmen Conde Torres	"	26 mar. 01	30 jun. 02
Sr. Samuel H. Jové Fontán	"	21 feb. 01	30 jun. 02
Sr. Fermín Contreras Bordallo	"	21 feb. 01	30 jun. 02
Sr. Antonio Pérez Cuétara	"	16 dic. 99	2 ene. 01
Lic. José Salas Soler	"	8 ago. 97	31 ene. 01
Ing. Carlos J. Vivoni Nazario	"	6 feb. 97	31 dic. 00

CONTINUACIÓN DEL ANEJO 1

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sra. Sara Villamil	Miembro	25 sep. 95	3 ene. 01
Sr. Ángel L. Morey Santiago	"	25 mayo 95	2 ene. 01
Lic. Luis G. Fortuño Buset	"	29 jul. 94	31 dic. 96
Lic. Gregorio Igartúa de la Rosa	"	8 jun. 94	30 sep. 99
Lic. Mario F. Gaztambide Añeses	"	18 feb. 93	28 feb. 97
Lic. Jaime Fonalledas Rubert	"	3 ene. 93	14 sep. 95

**ANEJO 2**

**AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO  
DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO**

**FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON  
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Ing. Ramón A. Amador Bidot	Director Ejecutivo	2 feb. 01	30 jun. 02
Sr. Ismael Pérez Ramos	" <sup>4</sup>	2 ene. 01	1 feb. 01
Ing. Miguel A. Cordero López	Director Ejecutivo	1 ene. 00	31 dic. 00
Ing. Carlos J. Vivoni Nazario	"	1 ago. 99	31 dic. 99
Dr. Carlos I. Pesquera Morales	"	8 ene. 98	31 jul. 99
Lic. Marcos Rodríguez-Ema	"	11 feb. 93	31 dic. 97
Sr. José Martínez Laboy	Subdirector Ejecutivo	25 mar. 01	30 jun. 02
Ing. Godofredo Canino Rolón	" <sup>4</sup>	24 dic. 00	15 mar. 01
Ing. Perfecto Ocasio Fernández	Subdirector Ejecutivo	01 ago. 99	23 dic. 00
Ing. Carlos L. González Torres	"	27 ago. 98	31 jul. 99
Sra. Lourdes M. Rovira Rizek	Subdirectora Ejecutiva	9 ene. 97	26 ago. 98
Sr. Carlos Calderón Marcial	Subdirector Ejecutivo	13 jun. 96	8 ene. 97
Sr. Gregory Kaufman	"	11 feb. 93	12 jun. 96
Sr. José E. Suárez Valentín	Director de Administración y Finanzas	1 mar. 01	30 jun. 02

<sup>4</sup> Ocupó el puesto interinamente.

CONTINUACIÓN DEL ANEJO 2

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. José A. Pérez Ramírez	Director de Administración y Finanzas	25 ene. 00	31 dic. 00
Sr. Manuel A. Feliciano Parrilla	"	16 abr. 98	1 ene. 00
CPA Roxanna Santaella Vélez	Gerente de Contabilidad	1 ago. 01	30 jun. 02
Lic. Magda L. Aguiar Serrano	Asesora Legal	21 feb. 01	30 jun. 02
Lic. Juan A. Pérez López	Asesor Legal	2 ene. 00	31 dic. 00
Lic. William G. Ríos Maldonado	"	8 ene. 98	31 dic. 99
Lic. Delfina Betancourt Capó	Asesora Legal	11 feb. 93	31 dic. 97
Ing. José A. Capeles Díaz	Director de Ingeniería	12 feb. 01	30 mayo 02
Ing. Camilo García Martínez	"	7 ago. 00	23 dic. 00